



ESTUDOS DE DIREITO DO SANEAMENTO

JOÃO MIRANDA | RUI CUNHA MARQUES
PATRICIA SAMPAIO | RÔMULO SAMPAIO
(coordenadores)



ESTUDOS DE

DIREITO DO SANEAMENTO

JOÃO MIRANDA
RUI CUNHA MARQUES
PATRÍCIA SAMPAIO
RÔMULO SAMPAIO

(coordenadores)

Edição

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas
Centro de Investigação de Direito Público

-

www.icjp.pt

icjp@fd.ulisboa.pt

-

Março de 2020

ISBN: 978-989-8722-44-7



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

www.fd.ulisboa.pt

Imagem da capa:

David Hughes

Arquivo Shutterstock

-

Produzido por:

OH! Multimédia

mail@oh-multimedia.com



Índice

7 Nota Prévia.

9 Apresentação.

11 Uma análise crítica sobre a judicialização da política pública de saneamento básico no Brasil.

Adelaine Feijó Macedo

51 Saneamento Rural no Brasil – Desafio da universalização do esgotamento sanitário e a busca de soluções para o tratamento do esgoto em comunidades rurais e tradicionais. Estudo sobre experiências exitosas utilizando tecnologias sustentáveis e arcabouço jurídico para sua implementação.

Adriana de Luca Alvarenga

93 A gestão associada dos serviços públicos de saneamento básico – parcerias “Público-Público” como forma de materialização do federalismo-cooperativo brasileiro.

Alyre Marques Pinto

153 Aspectos legais que impactam na efetividade da política federal do saneamento básico destinada aos municípios de até cinquenta mil habitantes.

Ana Salett Marques Gulli

- 180** O acesso à água potável como direito fundamental e a necessidade de conscientização ambiental.
Andrea Paula Andreassa
- 203** Saneamento básico - um Direito Fundamental. Caminho para universalização.
Angela Maria Rocha de Almeida Lima
- 233** Serviço público de saneamento básico em regiões metropolitanas.
Cassia Hoshino
- 259** A prestação do serviço público de saneamento básico de forma contratada: Análise crítica dos elementos que envolvem tal relação jurídica.
Cristiane Souza Braz Costa
- 301** Criação de consórcio interfederativo no Amazonas: a gestão associada como meio de incremento dos índices de saneamento no Estado.
Dandara Viégas Dantas
- 330** Política de saneamento básico no Brasil: despolitização e tecnocratização.
Daniel Viana Teixeira
- 361** Democratização na Política de Saneamento Básico – Regulação e participação popular.
Darlene Pereira Martins Lemes
- 413** Consórcio público: instrumento de cooperação federativa das políticas públicas de saneamento básico.
Fátima Regina Ribeiro



- 432** Parcerias Público-Privadas em Saneamento Básico:
Modernizando a relação entre Estado e iniciativa privada no setor.
Fernanda Rodrigues de Moraes
- 471** A vocação da FUNASA (fundação nacional de saúde)
para ser o órgão regulador do saneamento brasileiro.
Flavio Marzano
- 503** O desafio brasileiro de universalização do acesso à água potável
- A necessidade de redefinição dos papéis dos entes federativos
no setor de saneamento básico.
Ilko Machado de carvalho
- 533** Salta-z uma alternativa frente aos desafios da realidade brasileira:
Materialização do direito de acesso à água potável.
Ivanilde Herculano da Silva Alves
- 603** Saneamento básico: prestação dos serviços de água
e esgoto no estado do amapá.
José Welton Medeiros Ferreira
- 649** Saneamento - breves considerações sobre a evolução,
história e o aspecto normativo do tema no brasil.
Karla Baião de Azevedo Ribeiro
- 671** Saneamento ambiental e a importância do planejamento
e da participação popular para a sua efetividade.
Luiz Henrique de Castro Pereira
- 704** A água e a necessidade urgente do pagamento pelo seu uso.
Luiz Paulo Ferreira

- 732** A prestação do serviço público de saneamento básico por atividade desagregada. Análise do artigo 12 da Lei nº 11.445/07.
Marcela Sales Meinerz
- 773** O direito de retirada de município integrante de consórcio público e o destino dos bens adquiridos com recursos oriundos de convênio.
Osvaldir Magnani Júnior
- 799** Panorama dos planos municipais de saneamento básico no Mato Grosso.
Renata Tatiana Nunes Junqueira Franco
- 835** O titular do saneamento básico diante do modelo de prestação de serviço proposto pelo pl nº 3.261, De 2019 do senado federal.
Rubem Aranovich
- 874** Da necessidade de regulamentação legal específica para o estabelecimento de uma política pública efetiva sobre o reúso de águas no Brasil.
Sandra Carneiro Valença Santos
- 912** Saneamento Ambiental no Brasil: cooperar para universalizar.
Tércio Aragão Brilhante
- 950** Salta-z: uma alternativa na busca de efetividade do direito humano de acesso à água potável.
Wynston Lima Alexandrino
- 987** Nota Biográfica dos Autores



Nota prévia

A presente publicação reúne os textos apresentados pelos Procuradores da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) no Curso de Extensão de Direito do Saneamento, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP), entre dezembro de 2018 e julho de 2019.

A organização do curso constituiu uma experiência única de diálogo luso-brasileiro sobre temas relacionados com o Direito do Saneamento. Com efeito, procurou fornecer-se um panorama das principais controvérsias jurídicas em torno da regulação do saneamento, numa perspetiva eminentemente comparada Brasil-Portugal. O curso abordou questões tão diversas quanto a regulação jurídica e económica do setor, o tarifário dos serviços de água e de esgotamento sanitário, a contratação pública dos serviços de água e de saneamento, o planeamento e a propriedade dos recursos hídricos e a organização institucional do setor.

Para tanto, muito contribuiu a composição plural do corpo docente, compreendendo, além dos aqui signatários, reputados Professores brasileiros e portugueses: Prof. Doutor Alceu Galvão (Agência Reguladora do Estado do Ceará), Prof. Doutora Ana Gouveia Martins (Faculdade de Direito da Universi-

dade de Lisboa, Prof. Doutor Floriano Marques (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), Prof. Doutor Armando Castelar Pinheiro (Fundação Getúlio Vargas) e Prof. Doutora Lúcia Helena Salgado (Faculdade de Ciências Económicas da Universidade do Estado de Rio de Janeiro).

O curso desenrolou-se em oito sessões, uma delas através de webinar (videoconferência) e as demais no Rio de Janeiro e em Brasília, num total de 44 horas de lecionação dos temas do curso, cujo programa se publica em anexo.

Um agradecimento especial é devido à Presidência da FUNASA por todo o apoio prestado e pela satisfação das exigências necessárias à realização do curso. Seja-nos permitido ainda exprimir a nossa profunda gratidão à Procuradora-Chefe Ana Salett Marques Gulli pelo entusiasmo com que abraçou a iniciativa e por ter sido inexcedível na criação das condições para que o curso tivesse lugar com efetividade.

O melhor atestado do êxito do curso é dado pela qualidade dos trabalhos ora dados à estampa, que se espera possam abrir novos horizontes para futuras iniciativas de colaboração entre o ICJP e a FUNASA e que possam constituir o ensejo para que os autores venham a desenvolver trabalhos académicos ainda de maior fôlego no campo do Direito do Saneamento.

Lisboa e Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 2020

JOÃO MIRANDA
RUI CUNHA MARQUES
PATRÍCIA SAMPAIO
RÔMULO SAMPAIO
Coordenadores científicos



Apresentação

É com imensa satisfação que finalizamos mais uma etapa da Cooperação Internacional entre a Fundação Nacional de Saúde e o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa com a publicação de artigos acerca dos principais temas do direito do saneamento abordados no Curso de Extensão destinado ao corpo jurídico da autarquia, cujo objetivo foi aprofundar o debate sobre o Direito e sua relação com o Saneamento Básico.

A partir das discussões promovidas nos encontros acerca dos mais relevantes temas que permeiam a implementação do saneamento básico no Brasil, sob uma perspectiva comparada com Portugal, vários temas foram analisados dando ensejo ao presente projeto, no qual são abordados temas sobre o Direito ao Saneamento Básico, de modo a constituir significativa contribuição para a literatura jurídica.

A Fundação Nacional de Saúde, entidade de promoção e proteção à saúde, no desempenho de sua relevante missão de fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças e formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental

[Voltar ao índice](#)

possui um papel fundamental, especialmente neste momento de perspectiva de aprovação e implementação do novo marco regulatório do setor.

Agradecemos imensamente ao Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa pela parceria firmada desde maio de 2018 e a toda coordenação científica do curso de extensão. Em especial, ao Professor João Miranda pela dedicação ao projeto e a viabilização desse impecável curso aos procuradores federais.

ANA SALETT MARQUES GULLI

Procuradora-Chefe



Uma análise crítica sobre a judicialização da política pública de saneamento básico no Brasil

ADELÂINE FEIJÓ MACEDO¹

Resumo

O presente trabalho traz uma reflexão sobre a judicialização da política pública de saneamento básico no Brasil, destacando a complexa cadeia dos serviços que integram o sistema, a diversidade de atores envolvidos no arranjo constitucional, a demandar o esforço conjunto dos entes federativos, da insegurança que ainda paira em relação à titularidade dos serviços, sem esquecer das questões econômicas e operacionais que devem ser ponderadas na promoção do direito social pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: Saneamento Básico, direito humano, serviço público essencial, judicialização.

1 Procuradora Federal. Coordenadora do contencioso em matéria finalística da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA. Especialista em direito processual e em saneamento ambiental. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-1-em-cada-3-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-a-agua-potavel/>>. Acesso em: 24./06.2019.

Abstract

This paper is a reflection on the judicialization of public sanitation policy in Brazil, highlighting the complex chain of services that integrate the system, the diversity of actors that make up the constitutional arrangement, claiming global effort of the federative entities, the insecurity that still hovers with the ownership of services, not forgetting the economic and operational issues that must be considered in the promotion of social law by the judiciary.

Sumário:

1. Uma Visão Global do Saneamento Básico; 2. O Direito ao Saneamento na Constituição Federal de 1988; 3. Titularidade dos Serviços; 4. Saneamento Básico como Serviço Público Essencial; 5. Da Judicialização da Política Pública em Debate; 5.1. Noções Gerais. 5.2. Pontos Sensíveis da Intervenção do Judiciário na Política Pública de Saneamento no Brasil. 5.3. Do caráter Programático dos Direitos Sociais; 5.4. Da Ausência de Legitimidade Democrática; 5.5 Da Reserva do Possível; 5.6. Da Ausência de Capacidade Técnica do Judiciário e 6. Considerações Finais.

INTRODUÇÃO

Quando se fala em saneamento básico, a palavra de ordem é a universalização do acesso aos serviços públicos que integram este componente indispensável à dignidade da pessoa humana, sobretudo diante do cenário mundial de escassez e desigualdades na disponibilidade, execução e qualidade dos serviços de saneamento. Segundo relatório recentemente elaborado pela ONU, cerca de 2,2 bilhões de pessoas no mundo não são contempladas com o acesso adequado de abastecimento de água e 4,3 bilhões não têm acesso ao esgotamento sanitário de forma segura.



Em virtude da interdependência do direito ao saneamento básico com outros direitos humanos, a comunidade jurídica vem se debruçando sobre o tema, ainda que indiretamente, desde a Declaração de Direitos das Nações Unidas de 1948. Mas, somente em julho de 2010, a Assembleia Geral da ONU, por intermédio da Resolução n.º 64/292, reconheceu expressamente “o direito à água potável e limpa e ao saneamento básico como direito essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos”.

Atualmente, o tema compõe um dos objetivos do desenvolvimento sustentável, ODS 6, da Agenda 2030 da Organização Mundial das Nações Unidas-ONU, tendo a particular missão de *assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos*.

No cenário nacional, o saneamento básico é reconhecido como direito fundamental social implícito, por compreender uma das vertentes do princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no artigo 1º inciso III, da Constituição Federal de 1988, e assumir a função de verdadeiro instrumento para realização de outros direitos essenciais, a exemplo dos direitos à saúde, ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento social e econômico, à educação, dentre outros. Correspondente a tal direito, extrai-se o dever do Estado de garantir o acesso universal, igualitário e adequado aos serviços públicos que integram o sistema de saneamento.

Todavia, o diagnóstico da prestação dos serviços públicos de saneamento no Brasil é bastante preocupante, haja vista que 33 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada, e mais de 95 milhões são desprovidos de oferta adequada de esgotamento sanitário, conforme os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento básico-SNIS².

2 INSTITUTO TRATA BRASIL. Dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico-SNIS. Disponível em: <www.tratabrasil.org.br>. Acesso em: 24.06.2019.

Diante do panorama de baixa cobertura dos serviços e de insuficiência de recursos públicos destinados ao setor, mais do que nunca, cresce o número de ações judiciais visando à concretização do direito ao saneamento básico, a ponto de o Judiciário se transformar em verdadeiro protagonista na implementação de políticas públicas sociais, assumindo o papel que, *a priori*, é reservado aos Poderes Legislativo e Executivo, institucionalmente competentes para planejar e executar as políticas sociais.

No campo da tutela judicial dos direitos sociais, em especial do direito ao saneamento, tem-se a necessidade de um debate mais fervoroso sobre os desafios e riscos da atuação dos Judiciário nesta seara, avançando nas particularidades da prestação dos serviços em destaque, sobretudo no arranjo constitucionalmente disposto, que envolve a participação de vários atores, direta ou indiretamente, com o financiamento da política pública por meio recursos públicos federais, provenientes de vários Ministérios que atuam no desenvolvimento da Política Nacional de Saneamento Básico.

Nessa perspectiva, sem a intenção de exaurir o tema, o presente trabalho trará uma reflexão sobre a judicialização da política pública em debate, destacando a complexa cadeia dos serviços que integram o saneamento, a diversidade de atores envolvidos no arranjo constitucional, a demandar o esforço conjunto dos entes federativos, da insegurança que ainda paira em relação à titularidade dos serviços, sem esquecer das questões econômicas e operacionais que devem ser ponderadas na promoção do direito social pelo Poder Judiciário.

1. UMA VISÃO GLOBAL DO SANEAMENTO BÁSICO

De acordo com o Programa de Monitoramento Conjunto, *“Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2000-2017: Special focus on ine-*



qualities”, elaborado pelo UNICEF e pela Organização Mundial da Saúde-OMS, cerca de 2,2 bilhões de pessoas não têm serviços de água potável gerenciados de forma segura, 4,2 bilhões não têm serviços de esgotamento sanitário gerenciados de forma segura e 3 bilhões não possuem instalações básicas para a higienização das mãos³. Sendo estimado, pela Organização Mundial da Saúde- OMS, que, a cada US\$ 1 investido em saneamento, a economia gerada é de 4,3 dólares em gastos na saúde do mundo.

Atento a tal cenário, em julho de 2010, por meio da Resolução n.º 64/292⁴, a Assembleia Geral das Nações Unidas-ONU reconheceu expressamente o direito à água potável e limpa e ao saneamento como direito essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos”. Além de assentar a condição de direito humano fundamental, convocou os Estados e os organismos internacionais para apoiarem os países em desenvolvimento na concretização do acesso ao saneamento e à água potável, sobretudo em áreas não-servidas ou insuficientemente servidas.

Nada obstante, antes da edição da Resolução n.º 64/292, vários instrumentos internacionais já abordavam o tema no contexto da dignidade da pessoa humana e da proteção ao meio ambiente. Da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, especialmente da redação do seu artigo 25, n.º 1⁵, extrai-se, ainda que implicitamente,

3 Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5970:uma-em-cada-tres-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-a-agua-potavel-revela-novo-relatorio-do-unicef-e-da-oms&Itemid=839>. Acesso em: 20.06.2019.

4 Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. Disponível em : <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml>. Acesso em: 24.06.2019.

5 Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Artigo 25, n.º 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

a condição do saneamento básico como um dos pilares do direito a um padrão de vida digna e do direito à saúde.

Nesse sentido, o Pacto internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, incorporado ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n.º 591/1992, prevê, em seu artigo 11-1, “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, vestimenta e moradia adequados, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.⁶

Em 2000, os Estados-membros da Organização Mundial das Nações Unidas, inclusive o Brasil, assinaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas⁷, na ocasião, foram traçados os 8 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, dentre eles, destaca-se o ODM 7, cujo enfoque é garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, com metas ligadas à água e ao saneamento.

Mais recentemente, em 2015, a comunidade internacional debruçou-se sobre o tema na Agenda 2030 da Organização Mundial das Nações Unidas⁸, que contou com a participação dos 193 Estados-Membros da ONU, para realização dos 17 objetivos do Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais, convém enfatizar o ODS 6, que tem como missão

6 Artigo 11-1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

7 Declaração do Milênio. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 24.06.2019.

8 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 24.06.2019.



precípua *“assegura a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos”*.

Da concepção do saneamento básico como direito fundamental à condição humana, sobressaem algumas características inerentes aos Direitos Humanos, como a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação com outros direitos igualmente inseridos no catálogo de direitos essenciais. Tais características foram estabelecidas na Resolução n.º 32/130, da Assembleia Geral das Nações Unidas, ao prever que *“todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam entre si, e são indivisíveis e interdependentes”*. E posteriormente realçadas na Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, que estabeleceu, no parágrafo 5º, que *“todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”*.

Sobre o tema, vale reproduzir as palavras do brasileiro Léo Heller, Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre as nuances do direito humano ao saneamento básico, vejamos:

*“além dos princípios gerais que se aplicam a todos os direitos humanos (como igualdade, participação, transparência e acesso à informação), no caso específico do direito à água e ao esgoto sanitário, os chamados conteúdos normativos devem também ser respeitados, os quais incluem disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade financeira, qualidade e segurança, aceitabilidade, privacidade e dignidade”*⁹.

9 Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/ecologia-e-meio-ambiente/agua-direito-humano-entrevista-de-leo-heller-ao-idec/13505/>>. Acesso em: 15.06.2019.

O caráter universal dos direitos humanos assume papel destaque no presente estudo, na medida em que foi inserido como um dos princípios informadores da Política Nacional de Saneamento Básico, por força do artigo 2º, inciso I, e do artigo 3º, inciso III, da Lei Federal n.º 11.445/07. E como tal, deve orientar os Poderes Estatais na elaboração das políticas públicas e na gestão de recursos orçamentários capazes de garantir o acesso universal aos serviços de saneamento.

A indivisibilidade e a inter-relação são peculiarmente apreendidas na complexa cadeia do saneamento, e suas interfaces com as políticas de saúde pública, erradicação e combate à pobreza, de proteção ambiental, urbanística, desenvolvimento regional, educação, dentre outras correlatas ao tema. Nessa dimensão, além da peculiar condição de direito humano, o saneamento também é compreendido como verdadeiro instrumento para concreção de outras políticas públicas essenciais para a coletividade.

2. O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha enumerado um vasto catálogo de direitos e garantias fundamentais ao longo de suas disposições, o legislador constitucional não mencionou expressamente o saneamento básico no capítulo voltado aos direitos sociais, fazendo algumas concessões ao tema, especialmente no campo do direito social à saúde. Ainda que implicitamente previsto na Lei Maior, o reconhecimento do direito ao saneamento básico decorre da própria noção da dignidade da pessoa humana, que constitui um dos fundamentos da República Federativa Brasil, por força do artigo 1º, III, da Constituição Federal.



Além de ser compreendido na dimensão dignidade da pessoa humana, o Brasil é signatário de vários instrumentos internacionais em matéria de saneamento básico e fornecimento de água potável, de modo que não se discute o reconhecimento de tal direito no ordenamento jurídico brasileiro. Por oportuno, vale mencionar que a Constituição Brasileira, a exemplo da Constituição Portuguesa¹⁰, consagra a cláusula de abertura em relação aos direitos fundamentais, no artigo 5º, § 2º, de modo que *“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”*.

Registre-se, a título de informação, a tramitação de alguns projetos de emenda constitucional, no âmbito do Congresso Nacional, visando à inclusão do direito ao saneamento básico no rol dos direitos sociais expressos no artigo 6º da Constituição¹¹, a exemplo da Pec n.º 35/2017 e Pec n.º 425/2018, ambas de iniciativa da Câmara dos Deputados.

Como desdobramento do direito à saúde, saliente-se a disposição contida no artigo 196 da Constituição Federal, que estabelece *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*. Mais além, o legislador constitucional inseriu, no artigo 200, inciso IV, da Lei Maior, dentre as atribuições do Sistema Único de Saúde-SUS, a de atuar na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

10 MIRANDA, Jorge. **O direito fundamental à água e a sustentabilidade dos serviços públicos de água em Portugal**. Lisboa, 2019, p. 2.

11 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Artigo 6º- São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 90, de 2015).

O direito ao saneamento também constitui umas das vertentes do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos traçados pelo artigo 225¹² da Constituição, seja pela noção de que o ciclo do saneamento envolve, necessariamente, a utilização de recursos hídricos, seja pela perspectiva de que o desenvolvimento sustentável requer uma melhor articulação e execução das políticas públicas, especialmente no que toca à questão do esgotamento sanitário¹³.

Nesse ponto, o legislador infraconstitucional, ao dispor sobre as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico no Brasil, estabeleceu expressamente, no artigo 2.º, inciso VI, da Lei Federal n.º 11.445/07, que os serviços de saneamento básico devem ser articulados em consonância com as políticas públicas de proteção ambiental e de promoção à saúde, dentre outras correlacionadas ao tema. Na mesma linha, o parágrafo único do artigo 4º, do mesmo diploma legal, ressalta que a utilização de recursos hídricos para a prestação dos serviços de saneamento básico está sujeita a outorga de direito de uso da água, por parte da União ou do Estado, conforme as diretrizes traçadas pela Política Nacional de Recursos Hídricos.

3. TITULARIDADE DO SERVIÇOS

A Constituição Federal preceitua, em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil compreende a união indissolúvel dos Estados, Mu-

12 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Artigo 225. 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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

13 CAMATTA, Adriana Freitas Antunes. O Saneamento Básico e Proteção Ambiental: Atenção Permanente do Estado na Execução de Serviços Essenciais. In: **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, Setembro/Dezembro de 2018. Disponível em: <www.domhelder.edu.br>. Acesso em: 18.06.2019.



nicípios e do Distrito Federal. Mais adiante, no artigo 18, estabelece que a organização política-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, unidades dotadas de autonomia, autoadministração e autogoverno.

Sem adentrar nas peculiaridades do federalismo brasileiro, que não é o cerne do presente artigo, convém fazer alguns apontamentos sobre a repartição constitucional de competência em matéria de saneamento básico.

Com bem salienta Barroso¹⁴ “a titularidade para a prestação do serviço de saneamento básico no Brasil é produto de uma sofisticada conjugação de técnicas de repartição de competências no Estado federal”. Isso porque o legislador constituinte não traçou um modelo suficientemente claro de repartição de competências em matéria de saneamento básico, de sorte que o tema ainda é objeto de intenso debate no âmbito da jurisprudência constitucional¹⁵, e fomenta o cenário de insegurança jurídica no setor.

Atento a tal cenário, e tendo em vista que a água é um dos componentes essenciais na complexa cadeia do saneamento básico, que vai da captação, tratamento, adução, reserva, fornecimento de água à população, condução e disposição do esgotamento sanitário, é importante trazer à baila uma visão sistemática da discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento no Brasil.

Pois bem. O legislador constitucional conferiu à União o domínio dos lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou

14 BARROSO. Luís Roberto. Saneamento Básico. Competências constitucionais da União, Estados e Municípios. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, agosto/setembro/outubro. 2007. p.10.

15 Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842-RJ e n.º 2077-BA. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588>>. Acesso em 13.06.2019.

se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais (artigo 20, inciso III), e aos Estados, destacou a propriedade das águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito (artigo 26, inciso I).

Em que pese a ausência de disposição constitucional sobre o domínio das águas em relação aos municípios, a Constituição inseriu, no âmbito da competência comum reservada a todos os entes federativos, o dever de acompanhar, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos, na forma do artigo 23, inciso XI, da Lei Maior. Afora isso, o Constituinte outorgou aos Municípios a competência para prestação de serviços públicos de interesse predominantemente local.

Em relação às diretrizes gerais sobre as águas, compete à União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (artigo 21, inciso XIX). No exercício da competência outorgada pelo artigo 21, inciso XIX, da Lei Maior, foi editada a Lei federal n.º 9.433/1997, que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujos preceitos devem pautar o planejamento e a execução das políticas públicas de saneamento básico.

Compete, ainda, à União estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação e saneamento básico, por força do artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal. Tal competência foi efetivada somente em 2007, com a edição da Lei Federal n.º 11.445/07, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, e seu regulamento, Decreto n.º 7.217/2010.

No que se refere à competência político-administrativa, o constituinte outorgou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a missão de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer



de suas formas (artigo 23, inciso VI), bem como de promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX).

Quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico, numa leitura sistemática do arcabouço constitucional, extrai-se a intenção do legislador constitucional de desenhar tal competência nos assuntos de interesse local, cuja atribuição é reservada aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Para além, o Constituinte também sinalizou para a atuação coordenada entre os entes federativos, com a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios limítrofes, para melhor planejamento e execução das atividades de saneamento básico. É o que se observa da leitura dos dispositivos constitucionais correlatos ao assunto, *in verbis*:

“Artigo 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Artigo 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões,

[Voltar ao índice](#)

constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Artigo 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

No âmbito da jurisprudência constitucional¹⁶, a tese da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico tem prevalecido nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Da mesma forma, a doutrina¹⁷ entende que, em princípio, os serviços de saneamento são de titularidade dos Municípios, por se tratar de atividade em que predomina o interesse local.

Contudo, a discussão sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões não está pacificada, haja vista que está pendente de julgamento os embargos de declaração opostos em face da decisão proferida pelo Tribunal, no bojo das Ações Direta de Inconstitucionalidade, ADIs n.º 1.842-RJ e n.º 2.077-BA, que tratam, em essên-

16 MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental. In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 02, maio-jun-jul, 2005. Disponível em: <http://direitodoestado.com.br> Acesso em: 17.5.2019. No mesmo sentido, MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. Atualização de Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 438-439.

17 Cf. decisões proferidas nas Ações Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.340-SC, n.º 1.842-RJ e n.º 2.077-BA.



cia, da competência para a prestação dos serviços de saneamento básico nos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia, respectivamente.

Em 2013, quando o Supremo julgou as mencionadas ações, reconheceu a inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente das funções e serviços de interesse comum, sob o fundamento de que o estabelecimento de regiões metropolitanas não significa simples transferência de competência para os estados, de modo que deve ser assegurada a participação do estado e dos municípios que integram a região metropolitana, conforme as peculiaridades vivenciadas por cada ente federativo, sem que haja a concentração de poder nas mãos de um só ente.

Embora o Tribunal tenha se reportado a alguns modelos de aglomerações urbanas assentes no direito comparado, em especial no proferido pelo Ministro Gilmar Mendes¹⁸, a problemática que gira em torno da prestação dos serviços em áreas de conurbação urbana está longe de ser definitivamente espancada, e externa mais um capítulo da complexa cadeia de saneamento, sem a definição exata de um modelo específico que atenda às necessidades do sistema nacional, capaz de refletir as assimetrias do federalismo do Brasil.

Por fim, a despeito da titularidade municipal da função pública em discussão, urge salientar o papel da União na promoção do saneamento no Brasil, com a alocação de recursos públicos federais onerosos e não-onerosos destinados ao setor, a fim de viabilizar o acesso universal aos serviços. A atuação do Governo Federal conta com a participação de diversos atores, a exemplo do Ministério da Saúde, por intermédio da Secretaria de Saúde Indígena-SESAI e da Fundação Nacional de Saúde-FU-

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes sobre região metropolitana e microrregião dos Lagos no Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232208&tip=UN>>. Acesso em 13.06.2019.

NASA, do Ministério do Desenvolvimento Regional- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Ministério da Integração, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional do Desenvolvimento, dentre outros.

4. SANEAMENTO BÁSICO COMO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL

Como bem define a Associação Portuguesa de Estudos para Saneamento Básico-APESP, o saneamento básico constitui uma das dimensões do gênero saneamento ambiental. E como tal, o saneamento básico é instituído, no mínimo, pelos seguintes componentes: *o abastecimento de água, a drenagem, o tratamento e a disposição final de águas residuais, e a recolha, tratamento e a disposição final de resíduos sólidos*¹⁹.

No Brasil, a Lei n.º 11.445/2007- Marco Legal do Saneamento Básico- explicitou as atividades que compõem a função pública, ao estabelecer, em seu artigo 3º, inciso I, que o saneamento básico constitui um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais nas áreas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

Apreende-se, do conceito legal de saneamento, além da condição de serviço público essencial, a delimitação das obrigações estatais expressas ao longo do arcabouço legislativo, numa visão mais clara sobre o conjunto de atividades e prestações materiais impostas ao Poder Público, enquanto destinatário principal do direito fundamental ao saneamento básico, mormente em sua dimensão objetiva.

19 RIBEIRO, Vladimir Antônio. **O saneamento básico como um direito social**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, | Belo Horizonte, ano 13, n.º 52, out./dez. 2015, p. 235.



O legislador também elencou os princípios informadores da função pública, no artigo 2º, da Lei n.º 11.445/2007, quais sejam: i) universalização; ii) integralidade; iii) disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes; iv) adoção de técnicas e métodos com base nas particularidades locais e regionais; v) articulação dos serviços de saneamento com as políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida; vi) eficiência e sustentabilidade econômica; vii) transparência; viii) controle social; ix) qualidade e x) integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Mais adiante, o legislador outorgou ao titular dos serviços de saneamento de saneamento as seguintes funções: (i) planejamento e formulação da política pública; ii) regulação e iii) fiscalização e iv) prestação dos serviços, direta ou indiretamente, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal. Admite-se, contudo, a delegação das funções de regular, fiscalizar e prestar os serviços públicos de saneamento básico, consoante previsão contida no artigo 8º, *caput*, da Lei Federal.

Para Floriano Marques, as atribuições contempladas na Lei Nacional de Saneamento Básico são independentes, podendo, inclusive, ser exercida por entes distintos, como é o caso da atividade de regulação dos serviços, ficando na esfera de competência do titular dos serviços a missão precípua de planejar e definir a política pública a ser implementada²⁰.

20 MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. In: Programa de Modernização do Setor de Saneamento Básico. Lei Nacional de Saneamento Básico. **Perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (PMSS). Brasília: Ministério das Cidades. 2009, v.1. p.177.

No estudo aqui proposto, destaca-se especialmente a função de planejamento da política pública, seja pela nota de indelegabilidade que lhe é peculiar, conforme acentuado no julgamento da ADI n.º 2.095-RS²¹, seja pelo desafio de lidar com a intervenção do Poder Judiciário na seara de implementação da função pública, especialmente nos casos de descumprimento de obrigações prestacionais por parte do Estado, o que será abordado com mais propriedade nos próximos tópicos.

5. DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EM DEBATE

5.1 Noções Gerais

Sabe-se que o Brasil está longe de alcançar a meta de universalização dos serviços prevista no Plano Nacional de Saneamento básico para 2033, em razão da insuficiência de investimentos no setor, especialmente nas áreas de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável, das desigualdades regionais, de questões sociais e políticas, dentre outros fatores. A par desse cenário, bem demonstrado no Ranking do Saneamento, recentemente lançado pelo Instituto Trata Brasil²², passa-se a enfrentar os desafios da intervenção do Poder Judiciário na efetivação do direito social em foco, na medida em que tal direito é negligenciado pelos poderes institucionalmente vocacionados para planejar e executar as políticas públicas.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 2.095-RS, de relatoria do Ministro Octavio Gallotti.

22 Para melhor compreensão, o diagnóstico mais atual da oferta dos serviços foi lançado no Ranking do Saneamento Básico. Instituto Trata Brasil 2019. Disponível em: <www.tratabrasil.org.br>. Acesso em: 13.08.2019.



Como ponto de partida, a doutrina invoca a concepção contemporânea sobre a força normativa da Constituição, segundo a qual os direitos constitucionalmente reconhecidos não podem ser traduzidos como meras recomendações ao Estado ou comandos de ordem moral, com o viés ético-político de simples direcionamento aos poderes estatais²³. Ao contrário, são revestidos de imperatividade e justiciabilidade, notadamente nos casos de omissão e deficiência na prestação dos direitos sociais por parte do Estado²⁴.

De outra banda, reconhece-se a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais como embasamento jurídico-constitucional para a concretização do conteúdo mínimo dos direitos sociais, passando o Poder Judiciário a deliberar ativamente sobre questões reservadas, *a priori*, aos Poderes Executivo e Legislativo, dotados de legitimidade democrática para atuarem no planejamento e execução das políticas públicas essenciais, bem como na delimitação do arranjo orçamentário nas diversas pautas sociais.

Sobre a noção de conteúdo mínimo, Andreas Krell lembra que a doutrina do mínimo existencial é fruto da jurisprudência Alemã, que defende a existência de um direito fundamental ao mínimo vital indispensável à pessoa humana, garantindo-se ao indivíduo um direito subjetivo a ser invocado contra o Estado, destinatário principal das normas constitucionais, especialmente nas hipóteses de ineficiência ou omissão na prestações dos serviços básicos para manutenção de um padrão mínimo social²⁵.

23 KRELL. Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p.62.

24 BARROSO. Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento de medicamentos e parâmetros para atuação judicial**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude_-_judicializacao_-_Luis_Roberto_Barroso.pdf/view>. Acesso em: 24.07.2019.

25 KRELL. Andreas Joachim. op.cit.p. 247.

O Comentário Geral n.º 9, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também esclarece a questão da justiciabilidade dos direitos sociais:

10. Relativamente aos direitos civis e políticos, é geralmente aceite que os recursos judiciais são essenciais face à violação destes. Lamentavelmente, relativamente aos direitos económicos, sociais e culturais, com demasiada frequência se parte do pressuposto contrário. A divergência não é justificada nem pela natureza dos direitos nem pelos dispositivos relevantes do Pacto. O Comitê já esclareceu que considera que muitos dos dispositivos do Pacto se podem aplicar de imediato. Assim, no Comentário Geral n.º 3 (1990), o Comitê citou como exemplos os artigos 3.o ; 7.o , alíneas a) e); 8.o ;10.o , n.º 3;13.o , n.º 2 alínea a); 13.o , n.º 3 e 4; e 15.o , n.º 3. É importante a este respeito distinguir entre justiciabilidade (que se refere às questões que podem ou devem ser resolvidas pelos tribunais) e normas de aplicação imediata (capazes de serem aplicadas pelos tribunais sem outra elaboração). Enquanto que a abordagem geral de cada sistema jurídico deve ser tida em conta, **não há nenhum direito do Pacto que não possa ser considerado possuidor, na grande maioria dos sistemas, de alguma dimensão justiciável significativa.** Algumas vezes, é sugerido que as questões que envolvem a alocação de recursos deveriam ser deixadas às autoridades políticas e não aos tribunais. Enquanto que as respectivas competências de vários ramos do governo devem ser respeitadas, é apropriado reconhecer que os tribunais estão de um modo geral já envolvidos numa leque considerável de questões que têm implicações importantes ao nível dos recursos. A adopção de uma classificação rígida dos direitos económicos, sociais e culturais, que os coloca, por definição, além do alcance dos tribunais, seria arbitrária e incompatível com o princípio de que os dois grupos de direitos humanos são indivisíveis e interdependentes. Isso também reduziria



drasticamente a capacidade dos tribunais de proteger os direitos dos grupos mais vulneráveis e desfavorecidos da sociedade²⁶.

Voltando os olhos para o saneamento, a judicialização da função pública é reconhecida como um dos casos difíceis de ser enfrentado pelo Judiciário, chamados *hard cases* na definição de Ronald Dworkin²⁷, em razão de três fatores, quais sejam: i) da peculiar colisão de direitos fundamentais, de um lado da balança, a dignidade humana, a vida e a saúde, e de outro lado, a independência e harmonia entre os poderes, limitações orçamentárias e financeiras, reserva do possível; ii) das indefinições normativas que ainda pairam no setor, mesmo após a edição da Lei Nacional de Saneamento, e seu regulamento, a exemplo da discussão sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e iii) da complexa cadeia que envolve as atividades previstas na Lei Federal n.º 11.445/07.

5.2 Pontos Sensíveis da Intervenção do Judiciário na Política Pública de Saneamento Básico no Brasil

Os argumentos serão expostos, não com o propósito de negar ao Poder Judiciário o papel de efetivar os valores expressos na Constituição, mas sim de trazer à baila algumas reflexões sobre a judicialização indiscriminada dos serviços essenciais à população, em especial os limites de atuação do intérprete judicial nessa árdua tarefa.

26 Comentário Geral n.º 9. Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em: 07.07.2019.

27 DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Traduzido por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 200, p. 127-204.

No debate aqui proposto, urge salientar algumas nuances sobre a política pública em evidência: i) a peculiar transversalidade das atividades de saneamento básico com as políticas públicas sociais de saúde, combate e erradicação da pobreza, proteção ambiental, recursos hídricos, urbanística, infraestrutura e educação; ii) a necessidade de alocação de recursos públicos para consecução dos deveres estatais elencados pela Constituição; iii) o alto custo da implementação de obras de saneamento e efetiva operacionalização do sistema, desde a necessidade primária de utilização de recursos hídricos até a conclusão das diversas etapas do sistema, com a distribuição de água potável e o tratamento adequado de esgotamento sanitário e iv) a participação de diversos atores, em razão da possibilidade de prestação dos serviços de forma direta ou indireta, sob o regime de concessão ou permissão, na dicção do artigo 175 da Lei Maior.

Partindo de tais premissas, quatro pontos sensíveis serão apresentados nos próximos tópicos, a saber: i) o caráter programático dos direitos sociais; ii) o risco à legitimidade democrática; iii) a reserva do possível e iv) ausência de capacidade técnica do Poder Judiciário.

5.3 Do Caráter Programático dos Direitos Sociais

Em relação ao caráter programático dos direitos sociais, como é o caso do saneamento básico, a discussão centra-se na ideia de que a realização de tais direitos impõe prestações positivas por parte dos Poderes Estatais e requer, necessariamente, a alocação de recursos públicos, reconhecidamente escassos, em virtude das diversas necessidades da sociedade, o que justificaria a realização progressiva das obrigações estatais²⁸.

28 O Comentário Geral n.º 03, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, salienta a obrigação estatal de adotar medidas efetivas com vistas a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>>. Acesso em: 24.06.2019.



Ocorre que a Constituição Federal, sob a influência da Lei Fundamental Alemã, da Constituição Espanhola e da Constituição Portuguesa de 1979, assegura expressamente, em seu artigo 1º, § 5º, a aplicabilidade direta e imediata de todas as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais²⁹, sem fazer qualquer recorte aos direitos sociais. Nesse particular, a doutrina evidencia a complementariedade e interdependência entre o catálogo de direitos reconhecidos como fundamentais, sem fazer qualquer distinção entre os chamados direitos de primeira e segunda dimensão, tal como previsto na Resolução n.º 32/310 da Assembleia Geral das Nações Unidas e no § 5º da Declaração de Viena de 1993³⁰.

Sobre o conteúdo programático dos direitos sociais, o Ministro Celso de Mello, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental-ADPF n.º 45, foi enfático ao afirmar que os valores expressos na Constituição não podem ser convertidos em “*promessa constitucional insequente*”, de modo que negar o fiel cumprimento dos direitos individuais e coletivos, de forma ilegítima, expressa verdadeiro gesto de infidelidade governamental em face das necessidades e expectativas sociais³¹.

É nesse tom que a jurisprudência pátria vem se posicionando em matéria de concretização dos direitos prestacionais, em particular do saneamento básico, na condição de direito fundamental e como instrumento para realização dos direitos à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao desenvolvimento social e econômico, à educação, dentre outros correlatos.

29 SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 139-157.

30 PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito constitucional internacional. 14.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 208.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental-ADPF n.º 45.

5.4 Da Ausência de Legitimidade Democrática

Outra crítica que se faz à intervenção do judicial na implementação dos direitos sociais, parte da premissa de que o Poder Judiciário não possui legitimidade democrática para substituir a vontade da maioria, externada por meio dos Poderes Executivo e Legislativo, legitimados pelo processo democrático para eleger as prioridades da sociedade, bem assim definir os gastos públicos que serão realizados nos diversos programas sociais.

Sobre o assunto, o entendimento assente na Suprema Corte é no sentido de que o princípio da independência e harmonia entre os poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição, permite ao Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar a Administração Pública a adoção de medidas assecuratórias dos direitos reconhecidos como fundamentais. O discurso ganha ainda mais força em sede de controle judicial das omissões estatais, a ponto de o Judiciário atuar como verdadeiro protagonista, estabelecendo obrigações de fazer aos entes federativos, nos casos em que as instâncias políticas não cumprem com os deveres expressos na Constituição³².

Nada obstante, há que se enfatizar que a atuação do Judiciário na efetivação de políticas sociais deve ser concebida de maneira excepcional, sob pena de comprometimento de outras ações igualmente essenciais para a população e de desorganização da atividade administrativa. Por oportuno, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro fez um importante alerta a respeito da ingerência do Poder Judiciário em relação ao pedido autoral de instalação de rede de esgotamento sanitário e pavimentação no Município de São Gonçalo, nos seguintes termos:

32 Nesse sentido, a título de exemplo, ressaltam-se as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 254.764/SP, Agravo Regimental n.º 639.337/SP, Agravo de Instrumento n.º 674.764, Agravo de Instrumento n.º 692.541/SP e Agravo de Instrumento n.º 674.764/PI.



(...) O direito à moradia digna, com saneamento básico, é essencial e se encontra assegurado no ordenamento jurídico, incumbindo sua execução aos entes da federação, mas os meios de “como” fazê-lo, a melhor forma de executar tal previsão, por exigir realização de despesas e emprego de receitas, é medida que cabe à Administração Pública, no âmbito do sistema orçamentário.

Os problemas habitacionais e ambientais existentes em todo o país, e principalmente nos centros urbanos, não são desconhecidos, devendo-se salientar que, casuisticamente, o Poder Judiciário atua em prol de direitos fundamentais, como ocorre em demandas objetivando a prestação de medicamentos e procedimentos com vistas à proteção da saúde. Mas no caso concreto, **o deferimento da medida pleiteada equivaleria à decisão de cunho político-administrativo, extrapolando o limite da atividade jurisdicional.**

Resta inegável que o problema existe e é grave, entretanto, a forma a ser empregada para melhor resolvê-lo, na gerência de recursos públicos, é tarefa que incumbe exclusivamente à Administração Pública, não podendo ser suprida na via eleita pelo demandante.

Veja que, se acolhido o pedido aqui formulado, **a ação do administrador público acabará sendo pautada por outras demandas semelhantes, o que poderá comprometer o próprio Município.**

(...) Não se desconhece a essencialidade do serviço reclamado e presume-se que a sua ausência reflita na esfera pessoal do autor, mas, considerando a precariedade do sistema público, não há como considerar a omissão como ilicitude, de modo a responsabilizar o réu pelo infortúnio.³³ Grifo nosso.

33 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Voto proferido pelo Desembargador Eduardo de Azevedo Paiva na Apelação n.º 0074926-28.2006.8.19.0004.

Na mesma linha, o *leading case* envolvendo a ampliação da rede de esgotamento sanitário na comunidade do Morro do Canecão/RJ, vejamos:

RECURSOS DE APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO SE IMISCUIR NAS TAREFAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NO ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES. DANO AMBIENTAL NÃO COMPROVADO.

(...) A liberdade, a igualdade, a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais, dentro da concepção do mínimo existencial, devem ser atendidos pelos três poderes, que têm o dever de realizá-los na maior extensão possível, tendo justamente como limite o núcleo essencial desses direitos. Assim, cabe a intervenção do Judiciário nas hipóteses em que houver violação ao núcleo essencial dos direitos fundamentais – em se tratando de direitos sociais – e aos direitos da liberdade irredutíveis, que compõem a teoria do mínimo existencial. Por outro lado, sempre que necessário uma ponderação de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, uma fixação de prioridades do Estado, especialmente não se tratando de direitos ligados ao mínimo existencial, o Judiciário deverá preservar a separação de poderes, reconhecendo a competência da Administração Pública na realização dos referidos juízos. No caso em tela, a sentença recorrida condenou os réus MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, ESTADO DO RIO DE JANEIRO e F.AB. ZONA OESTE S.A., solidariamente, na obrigação de fazer consistente em implementar e concluir obras e serviços de saneamento básico (coleta de esgotamento sanitário em sistema separador absoluto e tratamento adequado aos efluentes coletados) que sirva a toda comunidade do Morro do Canecão, especialmente na Rua João Luso, Realengo, nesta cidade. O saneamento básico, como parte integrante do conjunto de direitos cujo núcleo essencial é a saúde, é direito fundamental de segunda geração, consistindo em um facere do Estado, ou prestação positiva, tornando o município credor



da obrigação. Todavia, **tal assertiva não possibilita a atuação do Judiciário no sentido de obrigar a Administração Pública a instalar uma rede de esgotamento sanitário em todas as residências do Brasil, sem que haja um planejamento de engenharia, econômico e orçamentário em relação às obras. Ao determinar a realização de obras para implantação da rede em uma localidade específica, como o Morro do Canecão, o Judiciário estaria privilegiando uma área em substituição ao Poder Executivo, o que constitui verdadeira violação à separação de poderes(...).** (Apelação n.º 0096698-12.2013.8.19.0001. Desembargadora: Renata Machado Cotta. 3ª Câmara Cível. Julgamento em 04.07.2016.

Acertada a ponderação de valores realizada nos casos reportados. Obviamente, o Estado avaliou aspectos importantes na definição das localidades selecionadas para a ampliação das obras de saneamento, sobretudo do ponto vista técnico e econômico, assim como os problemas urbanísticos evidenciados com as construções irregulares, que refletem diretamente na cobrança das tarifas dos usuários dos serviços e na própria sustentabilidade do sistema.

Nesse debate, não podemos fechar os olhos para os custos decorrentes da implantação e operação das redes e infraestruturas dos serviços de saneamento, os quais são repartidos entre os usuários, com o pagamento das tarifas ou taxas, ou pela coletividade, como a receitas provenientes dos impostos. Outro ponto fundamental refere-se à sustentabilidade do sistema, elencada como um dos princípios informadores dos serviços em foco, na dicção do artigo 2º, inciso VII, e do artigo 29, *caput*, da Lei Nacional de Saneamento Básico³⁴.

Sem dúvidas, as particularidades da função pública em jogo devem ser sopesadas pelo Judiciário, a começar pela necessidade de planeja-

34 MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. A regulação no setor de saneamento. In: Lei Nacional de Saneamento Básico. **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico.** Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (PMSS). Livro I. Brasília: Ministério das Cidades. 2009, p.190.

mento adequado para a implantação do complexo sistema, pautado em elementos técnicos capazes de atestar a viabilidade da prestação material imposta no caso concreto. Isso porque a operação do sistema de saneamento envolve várias etapas, que vai da captação de recursos hídricos, tratamento, adução, reserva, fornecimento de água, recolhimento, condução e tratamento do esgoto sanitário, sem esquecer, também, da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, elemento indispensável no planejamento e na definição da política pública de saneamento.

Daniel Sarmento chama a atenção para a ausência de receita pronta na judicialização de direitos fundamentais, atribuindo o sucesso da medida à dosagem dos ingredientes levados ao crivo do Poder Judiciário. Daí que a intervenção judicial, no campo das políticas públicas sociais, requer do intérprete do direito uma postura mais cautelosa, evitando-se decisões que aniquilem o espaço de deliberação democrático, sem comprometimento da execução de outras ações ou programas sociais importantes para a sociedade³⁵.

Com efeito, a implementação de políticas públicas fundamentais pelo Judiciário, quando pautada em decisões ponderadas e racionais, não põe em risco à democracia, ao contrário, fortalece a vontade da maioria, justamente por efetivar a tutela dos direitos expressos na Lei Maior, notadamente nos casos de omissão e ineficiência dos Poderes Legislativo e Executivo, institucionalmente concebidas para planejar, organizar e executar as políticas sociais³⁶.

35 SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO; Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos Sociais: fundamentos judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.536.

36 BARROSO. Luís Roberto. Judicialização. Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. p.12.



As objeções foram apresentadas com o escopo de ampliar o debate no que se refere à função pública em foco, sem descurar dos riscos sociais e econômicos decorrentes da judicialização indiscriminada dos direitos prestacionais.

5.5 Da Reserva do Possível

O argumento econômico, sem dúvidas, é o que mais fomenta o debate da comunidade jurídica. Em tema reserva do possível, sabe-se que o Estado, dentre a pluralidade de necessidades sociais, é obrigado a fazer escolhas, priorizando algumas ações em detrimento de outras, tarefa esta que repercute diretamente na organização econômica e financeira estatal. Não caberia, então, a Judiciário, interferir nas prioridades eleitas pelos Poderes Públicos, muito menos na gestão dos recursos públicos delimitados nas leis orçamentárias, sob pena de comprometimento outras demandas igualmente relevantes para a sociedade³⁷.

Para melhor compreensão do argumento em destaque, vale lembrar as premissas traçadas pelo Tribunal Constitucional Alemão sobre a noção de Reserva do Possível, em especial pela forte influência no desenvolvimento da jurisprudência pátria. Destaca-se, então, o voto proferido pelo Ministro Humberto Martins no Recurso Especial n.º 1.366.331-RS:

(...) É justamente nesse ponto- da efetividade- que surge o principal desafio em matéria de direitos sociais, pois, sendo eminentemente prestacionais, demandam um conjunto de prestações po-

37 Nesse sentido, é a lição de BESERRA, Fabiano Holz apud BARROSO, Luís Roberto, op. cit.p.24. Os argumentos também foram ponderados por SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**, p. 20.

sitivas por parte do Poder Público. Tais direitos sempre abrangem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para sua proteção e efetivação de uma maneira geral.

Assim, é necessário buscar a conciliação entre a existência de limitações fáticas e a imperiosidade de efetivação dos direitos fundamentais. Por este motivo, arrisco-me a aprofundar na análise em torno do que seja a reserva do possível, qual o seu alcance e em que condições a tese pode ser alegada.

Nesta tarefa, recorro-me ao direito germânico para constatar que o Tribunal Constitucional Federal Alemão, ao buscar desenvolver a noção da “reserva do possível”, firmou o entendimento de que esta apresenta, pelo menos, uma dimensão tríplice:

- a) uma dimensão fática, que diz respeito à efetiva disponibilidade dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais;
- b) uma dimensão jurídica, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias e;
- c) por fim, na perspectiva de eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade e razoabilidade da prestação, ou seja, aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade³⁸. Grifo Nosso.

A dimensão fática da reserva do possível é que a mais interessa no presente estudo, por trazer à tona a discussão sobre os custos dos direitos prescicionais. Embora a limitação fática não seja falaciosa, a jurisprudência pátria

38 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.366.331-RS, de relatoria do Ministro Humberto Martins.



tem rechaçado a tese de escassez recursos orçamentários e da reserva do possível como óbices para a implementação de políticas públicas sociais em matéria de direitos sociais. No tema aqui proposto, o ponto é evidenciado pelas externalidades negativas da oferta inadequada dos serviços, a refletir na saúde pública, no desenvolvimento urbano e regional e no meio ambiente, em razão da contaminação das bacias hidrográficas e do solo.

No desfecho do Recurso Especial n.º 1.366.331-RS, o Superior Tribunal de Justiça assinalou expressamente a prevalência do mínimo existencial no conflito com a reserva do possível, ressalvando, contudo, a hipótese de absoluta inexecutabilidade do direito social, por insuficiente de caixa, a evidenciar real impossibilidade material de concretizar o direito ao saneamento básico, conforme se observa da ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDE DE ESGOTO. VIOLAÇÃO AO ART. 45 DA LEI N. 11.445/2007. OCORRÊNCIA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL.

1. Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto, mediante prévio projeto técnico, e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública.

2. Caso em que o Poder Executivo local manifestou anteriormente o escopo de regularizar o sistema de encanamento da cidade. A câmara municipal, entretanto, rejeitou a proposta.

3. O juízo de primeiro grau, cujo entendimento foi confirmado pelo Tribunal de origem, deu parcial procedência à ação civil pública- limitando a condenação à canalização em poucos pontos da cidade e limpeza dos esgotos a céu aberto. A medida é insuficiente e paliativa, poluindo o meio ambiente.

4. O recorrente defende que é necessária elaboração de projeto técnico de encanamento de esgotos que abarque outras áreas carentes da cidade.

5. O acórdão recorrido deu interpretação equivocada ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. No caso descrito, não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico. A não observância de tal política pública fere os princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado.

6. Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexequibilidade dos pedidos da ação civil pública.

7. Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexequibilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - o que não se verifica nos autos. Recurso especial provido. Grifo nosso

As disparidades econômicas e sociais dos municípios brasileiros, em especial na oferta dos serviços de saneamento, reforçam a noção de responsabilidade solidária entre os entes federativos em matéria de proteção ambiental e combate à poluição (artigo 23, inciso VI), bem assim na promoção de ações de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX).

A questão da responsabilidade compartilhada entre os entes federativos “*shared responsibility*”³⁹, recorrente em matéria de proteção e preservação do meio ambiente, conforme alude o artigo 225 da Constituição, também

39 CANOTILHO. José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjetivo. In: **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 178.



decorre da concepção do direito do saneamento em si mesmo, enquanto função pública essencial, e todas as particularidades inerentes as atividades que integram os serviços públicos delineados na Lei Federal n.º 11.445/2007.

A experiência prática demonstra que os Municípios, especialmente os de menor porte, não dispõem de recursos orçamentários nem de capacidade técnica adequada para efetivar a missão que lhe toca, de modo que a participação da União é fundamental para a promoção e expansão da cobertura dos serviços. Ressalte-se, nessa seara, atuação do Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, notadamente nos municípios de até 50 mil habitantes, e do Ministério do Desenvolvimento Regional, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento-SNS, em relação aos municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento ou participantes de Consórcios Públicos⁴⁰.

Cumpra citar, a título de exemplo, o *leading case* do Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁴¹, no qual assentou a responsabilidade solidária da União e da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, em relação à cooperação técnica e financeira na execução da obra de saneamento no Município de Rio Branco/AC, consistente na elaboração de projeto de tratamento adequado do esgoto *in natura*, lançado diretamente nas águas de um dos principais rios que abastece a municipalidade.

Destaque-se, ainda, a situação enfrentada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região⁴² que acolheu, em sede de apelação, o pedido do

40 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento.

41 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação n.º 4947620044013000/AC, de relatoria do Desembargadora Danielle Maranhão Costa. Quinta Turma.

42 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação n.º 117-24.2012.4.05.8203, de relatoria do Desembargador Élio Wanderley de Siqueira Filho. Terceira Turma. DJE 11.05.2015.

Município de Prata/PB de dilação do prazo inicialmente estipulado para instalação e funcionamento do aterro sanitário na localidade, e a recuperação de áreas degradadas. No caso, embora o *decisum* não tenha invocado a responsabilidade solidária entre os entes públicos, a municipalidade demonstrou ter adotado algumas providências para sanar as omissões apontadas na sentença, a exemplo da celebração de convênio com a Fundação Nacional de Saúde-FUNASA.

5.6 Da Ausência de Capacidade Técnica do Poder Judiciário

Outro ponto acentuado refere-se ao argumento da ausência de capacidade técnica do Judiciário para enfrentar questões complexas em tema de políticas públicas, ainda que se tenha em jogo a efetivação de valores essenciais, como é o caso do direito em referência. Na situação do saneamento, em especial, restam claras as dificuldades enfrentadas pelo intérprete judicial na valoração das medidas disponíveis para a concreção do direito invocado.

Pois bem. A polêmica centra-se na concepção de macro-justiça e na visão global da função pública realizada pelas instâncias políticas⁴³. A questão não é de fácil deslinde, sobretudo quando a discussão é travada na esfera da tutela individual, em que os elementos fático-probatórios não são capazes de dimensionar o problema de ordem coletiva, sem contar o risco do efeito multiplicador a impulsionar o ajuizamento de diversas ações individuais.

No caso específico do saneamento, o número de ações individuais ainda não é expressivo, sobretudo se comparado com as demandas de saúde envolvendo a distribuição de medicamentos, no entanto, merece especial atenção por parte do julgador, em razão da complexidade da função pública em destaque e das nuances das prestações materiais impostas ao Estado nesta seara.

43 BARCELLOS, Ana Paula apud Barroso, op. cit. p.27



Obviamente, privilegiar uma ação ou serviço em determinada localidade em detrimento de outra(s), na mesma situação ou com o diagnóstico mais crítico em relação à oferta dos serviços de saneamento, requer bem mais que a aplicação da técnica hermenêutica de ponderação de valores.

Num olhar mais prático, toma-se como exemplo a Apelação n.º 0004772-52.20138.19.0064, de lavra do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro⁴⁴, que a decisão proferida pelo juízo de primeiro grau, reconheceu

44 Constitucional – Administrativo – Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público visando à declaração de invalidade do Convênio de Cooperação celebrado entre o Estado Rio de Janeiro, o Município de Valença e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, que outorgou a delegação da execução dos serviços de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, bem como do Contrato de Programa celebrado entre o Município de Valença e a CEDAE, referente à execução de tais serviços pela sociedade estatal.

Preliminar de inadmissibilidade das Apelações do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Valença rejeitada, na forma do parágrafo 5º do artigo 1024 do Código de Processo Civil, porque não há necessidade de ratificação de recurso interposto quando desprovidos embargos de declaração. Serviço público de saneamento básico em âmbito municipal – Tese autoral no sentido de que o contrato foi entabulado sem observância de formalidades legais, violando o princípio da legalidade, lesando o patrimônio público, por não ter sido precedido de procedimento licitatório para contratação da sociedade pública, e por não ter sido submetido à aprovação ou referendo da Câmara Municipal de Valença, ou consulta pública.

Peças de bloqueio alegando a legalidade, a regularidade e a validade do ato que celebrou o convênio, não havendo necessidade de certame licitatório, a teor dos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93 – Dispensa e inexigibilidade de licitação.

Desvio de perspectiva dos entes públicos – Ajuste com autêntica feição contratual – Exigência de prévio procedimento licitatório – Artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna, nos moldes da Lei n.º 8.666/93.

Hipótese que não implica gestão associada na prestação do serviço de saneamento básico – Fosse assim, deveriam ser observados os parâmetros instituídos pelas Lei nº 11.107/2005 e 11.445/2005, notadamente, a participação do Poder Legislativo Municipal na formação do consórcio público – Convênio de Cooperação e Contrato de Programa firmados entre as partes corretamente declarados inválidos. Artigo 23, inciso IX da Constituição Federal – Tema de relevo constitucional – Possibilidade de interferência do Poder Judiciário, sem ofensa ao princípio da separação dos poderes, quando, na escolha das políticas públicas, o administrador descumpra regra cogente, de matiz constitucional – Julgado que abordou todas as nuances da querela. Medida de apoio – Multa, decorrente da recalitrância dos órgãos públicos no cumprimento de medidas judiciais – Incidência, apenas, no caso de descumprimento do comando judicial – Valor que observou os critérios de proporcionalidade e razoabilidade- Desprovemento das Apelações. (TJ/RJ. Apelação nº 0004772-52.20138.19.0064, de relatoria do Desembargador Camilo Ribeiro Rulière, Julgamento em 24.05.2016. DJE 01.06.2016).

a invalidade do contrato de programa celebrado entre o Município de Valença, o Estado do Rio de Janeiro e a Companhia Estadual do Estado do Rio de Janeiro-CEDAE, bem assim condenou a municipalidade a prestar os serviços de abastecimento de água e saneamento básico, direta ou indiretamente, após a constituição de novo e justo título, a contar do dia subsequente ao trânsito em julgado da decisão.

Sem adentrar na questão da validade do acordo celebrado entre as partes envolvidas, que não é o nosso enfoque principal, o fato é que os serviços de saneamento, historicamente, são prestados pelas companhias estaduais, de maneira que os Municípios, especialmente os de menor porte, não têm condições técnicas para cumprir diretamente a função que lhe toca, por força do art. 30, inciso V, da Constituição. Por conseguinte, obrigar o Município a prestar diretamente os serviços de saneamento impacta diretamente no abastecimento da população, que certamente não contará com a disponibilidade da função pública, por incapacidade técnica e orçamentária do titular dos serviços.

É certo que a solução deve ser construída com base nas particularidades de cada caso concreto, sem perder de vista os impactos sociais e econômicos provenientes de decisões judiciais acaloradas e pouco refletidas. E nessa linha, como bem salienta Andreas Krell⁴⁵ “não existe um sistema acabado de solução à disposição do intérprete jurídico, a escolha da prestação material adequada deve ser gradual e cautelosa.

Reconhece-se a necessidade de aprimorar o diálogo entre os atores do setor, a fim de garantir a efetividade das obrigações impostas aos poderes estatais, e amenizar, conseqüentemente, os riscos provenientes de decisões judiciais inconsistentes em tema de realização dos direitos sociais.

45 KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços básicos (uma visão comparativa). Disponível em : <<http://www.senado.leg.br>>. Acesso em 15.07.2019.



A propósito, vale citar a discussão levada ao crivo do Judiciário, em sede de Ação Civil Pública⁴⁶, em que se debruçou sobre o Plano de Saneamento Básico nos Municípios do Amapá e a ampliação do sistema de captação e distribuição de água potável, particularmente a postura do julgador de estimar o diálogo institucional na construção da solução mais adequada ao caso concreto. Ao longo do processo, e considerando as dificuldades técnicas e financeiras dos Municípios, foram realizadas várias audiências públicas, para melhor delimitar as obrigações materiais impostas aos entes públicos, incluindo a Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, a Companhia Estadual de Saneamento- CAESA e o Instituto do Meio Ambiente (responsável por viabilizar a outorga dos recursos hídricos).

A FUNASA, em especial, assumiu o compromisso de prestar apoio técnico aos municípios do Amapá, ainda não contemplados pela instituição para a elaboração dos respectivos Planos de Saneamento. O Judiciário, por sua vez, concordou com as razões expostas pela entidade, no sentido de que a liberação de recursos públicos para atender determinada ação não pode ser imediata, devendo cumprir o cronograma físico-financeiro estipulado no plano de trabalho. As tratativas foram tomadas no curso do processo, com participação de todos entes públicos envolvidos na ação.

Sobre a importância do diálogo institucional, Malcolm Langford pondera algumas situações em que os remédios judiciais foram desenvolvidos à base do diálogo entre as partes, vejamos:

[...] Na Argentina, os tribunais intervêm fortemente para assegurar que as autoridades cumpram com o plano e destinem os recursos orçamentá-

46 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Decisões proferidas pelo Juiz Federal João Bosco Costa Soares da Silva, na Ação Civil Pública n.º 0002081-85.2008.4.01.3100. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/pagina-inicial.htm>>. Acesso em: 20.07.2019.

rios necessários para fornecer vacinas contra febre hemorrágica argentina, que constituiu uma ameaça para 3,5 milhões de habitantes (FAIRSTEIN, 2005; ARGENTINA, Viceconte, Mariela vs. Estado nacional- Ministerio de Salud y Acción Social s/amparo ley 16.986, 1998). A partir de uma análise da tendência da jurisprudência, Roach e Budlender (2005) afirmam que os tribunais tendem a tomar estas medidas quando as autoridades ou outros responsáveis não estão dispostos ou não são capazes de cumprir as ordens. Em muitos sentidos, as ordens judiciais inovadoras dadas pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education II*, relativas à eliminação da segregação racial nas escolas (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1955) têm sido reconhecidas como precursoras desta nova categoria de remédios judiciais (CHAYES, 1976, p. 1281).

Em segundo lugar, tem-se desenvolvido remédios judiciais mais “dialogais” e “cautelares”. Como exemplo, pode-se citar o maior uso de uma declaração retardatária de invalidez de um ato jurídico, por meio da qual os tribunais determinam que ocorreu uma violação, mas retardam o efeito da decisão para dar ao governo tempo para encontrar a melhor forma de reparar o defeito existente na legislação ou na política em questão (CANADÁ, *Eldridge vs. British Columbia*, 1997). A Corte Suprema do Nepal, no caso *Mira Dhungana c. Ministerio de Derecho*, negou-se a declarar a inconstitucionalidade de uma lei que havia dado a um filho uma parte dos bens de seu pai a partir do nascimento, mas não dava o mesmo direito a filhas (pelo menos até que esta completasse 35 anos e permanece até esta idade solteira), e, no lugar da declaração de inconstitucionalidade da lei, exigiu que o Estado, em um prazo de um ano, revisasse a legislação depois de consultar as partes interessadas, inclusive organizações de mulheres. Este exercício jurisdicional baseado no diálogo também é evidenciado pelo maior uso que fazem os tribunais (e, muitas vezes, organismos internacionais) do processo judicial como espaço de diálogo com as partes, o que



incluiu instigar que estas encontrem soluções antes que uma decisão final seja tomada (ÁFRICA DO SUL, *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township And Or. vs. City of Johannesburg and Others*, 2008).⁴⁷

De fato, a judicialização de temas sensíveis envolvendo políticas públicas sociais requer do intérprete do direito, além da necessária ponderação dos valores em colisão, um olhar diferenciado sobre questões de ordem técnica, econômica, financeira e social, ou seja, uma visão macro da situação posta ao crivo do Judiciário, em particular num cenário de indefinições e insegurança jurídica, como é o caso do setor de saneamento básico no Brasil.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a preocupação com o acesso adequado ao saneamento básico não se limita ao ordenamento jurídico pátrio, ao contrário, ganha cada vez mais voz no contexto internacional, em razão da transversalidade do saneamento básico com os direitos à vida, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao desenvolvimento urbano, à educação, dentre outros. Nesse cenário, mais do que nunca, cresce o número de ações judiciais envolvendo a questão da concreção de tal direito, sobretudo nos países em que a meta de universalização dos serviços está longe de ser efetivamente alcançada.

A judicialização, contudo, não se revela o caminho mais adequado para a definição de uma função pública tão complexa e repleta de indefinições, de modo que deve ser compreendida de maneira excepcional,

⁴⁷ [LANGFORD, Malcolm](#). Judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais no âmbito nacional: uma análise socio-jurídica. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**. v. 6, n.º 11, dezembro de 2009, p. 115-116.

em razão das dificuldades enfrentadas pelo Judiciário na implementação das atividades que compõem o saneamento básico no Brasil.

Num contexto de escassez de investimentos e indefinições no setor, é reconhecidamente difícil materializar os serviços elencados no artigo 3º, inciso I, da Lei Nacional de Saneamento Básico, e mais ainda estabelecer a medida certa das obrigações estatais delimitadas pelo Judiciário. Por isso, é de suma importância a manutenção de uma margem razoável de discricionariedade administrativa em matéria de tutela prestacional, para que o Estado possa deliberar sobre a via mais adequada para se efetivar o comando judicial, sob pena de engessamento de outras pautas sociais.

Como não há solução jurídica pronta para a questão ora debatida, e tendo em mente a colisão dos valores em jogo, direito ao mínimo existencial, à vida e à saúde, de um lado da balança, e do outro lado, a separação dos poderes, a organização administrativa da política pública e escassez de recursos orçamentários, reconhece-se a necessidade de fomentar o diálogo institucional, como um dos parâmetros para minimizar os riscos de uma atuação judicial indiscriminada no setor.



Saneamento Rural no Brasil

Desafio da universalização do esgotamento sanitário e a busca de soluções para o tratamento do esgoto em comunidades rurais e tradicionais.

ADRIANA DE LUCA DE ALVARENGA¹

Resumo

O propósito deste trabalho é esclarecer como o direito ao saneamento se alinha aos ditames da política e das legislações nacional e internacional que regem a matéria. Foram objetos de estudo os OTSS – Observatório de Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Serra da Bocaina –, respectivamente os da Comunidade Caiçara da Praia do Sono, em Paraty, e da Comunidade Quilombola do Campinho, ambos no estado do Rio de Janeiro. Intenta mostrar que a situação do saneamento rural no Brasil é crítica e com significativo déficit de cobertura, podendo, no entanto, ser sanada de forma simples pela justa e correta aplicação das leis e o uso de tecnologias que respeitem a diversidade cultural e ambiental desta população, mercê da adoção de técnicas e processos que considerem as

¹ Procuradora Federal em exercício na Funasa. Fundação Nacional da Saúde. Rua Coelho e Castro, 6, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: gortizz@yahoo.com

peculiaridades locais e regionais, com envolvimento das comunidades na escolha das alternativas para tratamento e disposição do esgoto.

Palavras-chave: Direito ao Saneamento, TEVAP, PLANSAB, PNSR, Comunidade Caiçara da Praia do Sono.

Abstract

The purpose of this paper is to clarify how the right to sanitation aligns with the dictates of the policy and national and international laws governing the matter. The objects of study were the OTSS - Observatory of Healthy and Sustainable Territories of Serra da Bocaina -, respectively of the Caiçara Community of Praia do Sono, in Paraty, and Quilombola Community of Campinho, both in the state of Rio de Janeiro. It intends to show that the situation of rural sanitation in Brazil is critical and with a significant coverage deficit, but can be simply remedied by just and correct application of the laws and the use of technologies that respect the cultural and environmental diversity of this population. , thanks to the adoption of techniques and processes that consider local and regional peculiarities, with the involvement of communities in the choice of alternatives for sewage treatment and disposal.

Key Words: Right to sanitation, TEVAP, PLANSAB, PNSR, Non Indigenous Communities



Sumário

1. Breve histórico sobre o Saneamento Básico nas áreas rurais no Brasil. 2. Da água e do saneamento como direitos do homem. 3. A Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. 4. Dos planos e programas existentes. 5. O Programa Nacional de Saneamento Rural — PNSR. 6. Contextualização do PNSR e da parceria Funasa/UFMG. 7. Conceitos utilizados na aplicação de políticas públicas adequadas e eficientes. 8. Situação das comunidades e projetos-piloto em pauta. 9. Saneamento rural bem-sucedido: o projeto TEVAP (Tanque de Evapotranspiração) e as tecnologias ecossustentáveis. 10. Do arcabouço jurídico para a implantação do TEVAP no Brasil e considerações finais.

Summary

1. Brief history of Basic Sanitation in rural areas in Brazil. 2. Water and sanitation as human rights. 3. The National Guidelines for Basic Sanitation Act. 4. Existing plans and programs. 5. The National Rural Sanitation Program - PNSR. 6. Contextualization of the PNSR and the FUNASA / UFMG partnership. 7. Concepts used to implement appropriate and efficient public policies. 8. Situation of the communities and pilot projects under consideration. 9. Successful rural sanitation: the TEVAP (Evapotranspiration Tank) project and eco-sustainable technologies. 10. The legal framework for the implementation of TEVAP in Brazil and final considerations.

1. BREVE HISTÓRICO SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO NAS ÁREAS RURAIS NO BRASIL.

Chegando ao fim das duas primeiras décadas do século XXI, as comunidades rurais, no Brasil, ainda carecem de um saneamento básico

[Voltar ao índice](#)

minimamente eficiente. Um problema que atinge não só os moradores dessas regiões, mas o país como um todo, acarretando, a nível nacional, epidemias, recursos híbridos poluídos, desigualdades sociais, poluição urbana e improdutividade.

Apesar de estarmos cientes de que a falta de acesso ao esgotamento sanitário é um problema que atinge também os grandes centros urbanos do país, faceta que não será objeto de estudo mais aprofundado neste trabalho, existe um enorme abismo entre a situação vigente nos meios urbanos e rurais. Em pesquisa realizada em 2015, pela WHO/UNICEF, verificou-se que de cada dez pessoas sem acesso a práticas adequadas de saneamento, sete encontram-se em áreas rurais; e dentre aquelas que dispõem de alguma forma de tratamento, 58% adotam formas inadequadas para o esgotamento sanitário. Como consequência, são as comunidades rurais, principalmente aquelas localizadas nas regiões mais pobres e isoladas, alvo constante de riscos à saúde e à vulnerabilidade social².

VIEIRA DE TOLEDO LISBOA argumenta que em termos legais, “são os municípios em todo Brasil os responsáveis por promover a prestação dos serviços de saneamento, formular políticas e elaborar plano municipal de saneamento básico”³. No entanto, pelo fato das populações rurais encon-

2 WHO/UNICEF. “Progress on sanitation and drinking water – 2015 update and MDG assessment”. Geneva: World Health Organization (WHO) and The United Nations Children’s Fund (Unicef), 2015. 90 pp. Citado por A. L. TONETTI, A. L. BRASIL et al. *Tratamento de esgotos domésticos em comunidades isoladas: referencial para a escolha de soluções*. Campinas, S.P.: Biblioteca/Unicamp, 2018, p. 32.

3 G. V. de TOLEDO LISBOA ATAIDE e P. CAMPOS BORJA. “Justiça social e ambiental em saneamento básico: um olhar sobre experiências de planejamento municipais”. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XX, n. 3, 2017, p.61-78. Citado por A. L. TONETTI, A. L. BRASIL et al. *Tratamento de esgotos domésticos em comunidades isoladas: referencial para a escolha de soluções*. Campinas, S.P.: Biblioteca/Unicamp, 2018. Disponível em http://scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000300061&lng=en&tling=en (accedido em 08 de agosto de 2019).



trarem-se a grandes distâncias da sede de seus municípios, acabam por não ser atendidas, ou mesmo mapeadas, pelo que normalmente são deixadas em segundo plano pelos departamentos ou companhias municipais; tal situação exige, muitas vezes, que a solução seja providenciada pela própria comunidade, obrigando-a a implantar seu próprio sistema de saneamento local, sem contar com qualquer conhecimento técnico para tal fim.

Cumpre, portanto, e em função do tema abordado neste trabalho, frisar que, no Brasil, é significativa a população rural localizada em territórios especiais, como: unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas e outras populações tradicionais. Todos eles, por suas características e diversidade cultural e ambiental, requerem uma abordagem diferenciada para implantação e operação de sistemas de saneamento.

Foi com base nesse cenário, que a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) tornou-se parceira em uma série de iniciativas que têm como objetivo o desenvolvimento global, regional e local. Conhecido como Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS), o programa desenvolvido pela entidade – em parceria com a Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz) – atua na formação, informação e ação local, promovendo melhorias tanto na área de saúde, como também no âmbito social remodelando, mesmo, o cenário cultural e econômico.

MESQUITA HUERT MACHADO et al. observa que o desenvolvimento e a implantação de ações de intervenção, com base nesses recortes territoriais, só serão possíveis em redes de governança, ativando uma rede de gestão participativa dos TSS. Segundo o autor, a consolidação das ações que tenham por base o conceito de Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) e a contribuição para o processo brasileiro de implementação da Agenda 2030 dependem, também, de delimitação das diretrizes de atuação, conforme a própria prática mostrou: especificar o território para que

se possa construir o TSS; estabelecer parcerias locais entre governo, academia e movimentos sociais; mapear e aplicar as experiências exitosas de implantação de tecnologias sociais; problematizar temáticas geradoras de processos de ação (água, saneamento, agroecologia e processos formativos emancipatórios de educação popular); compreender a saúde como um componente essencial ao desenvolvimento sustentável⁴.

É com base na promoção da saúde e da qualidade de vida das comunidades nos meios rurais que se pretende avaliar como as políticas públicas no Brasil, destinadas ao saneamento básico, têm funcionado. Assim, serão abordadas as soluções conceituais, estratégicas e, ao final, as práticas aplicadas na promoção dessas iniciativas, que, embora tenham a seu dispor leis e tecnologias, parecem carecer de efetiva implementação para a multiplicação e a manutenção de projetos semelhantes. Tal inércia carece de ser rompida, pois, embora o tema Saneamento Básico tenha ganhado proeminência nas últimas décadas, sabe-se, que, dos 5.570 municípios brasileiros, menos da metade possui Política de Saneamento Básico, conforme aponta o IBGE (2017b), em seu relatório de Política Municipal de Saneamento Básico⁵; é do escopo dessa mesma Política traçar as diretrizes gerais para os quatro serviços de saneamento: de água, de esgotamento sanitário, de manejo de águas pluviais e de manejo de resíduos sólidos. O Plano Nacional de Saneamento Rural (PNSR), que está em processo de finalização, traz um diagnóstico mais

4 J. MESQUITA HUERT MACHADO *et al.*, “Territórios saudáveis e sustentáveis: contribuição para saúde coletiva, desenvolvimento sustentável e governança territorial”. *Revista Ciências Saúde*, 2017, pp. 246- 247. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/periodicos/ccs_artigos/territorio_%20saudeaveis_%20sustentaveis.pdf. (acedido em 12 Agosto 2019).

5 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. “Perfil dos Municípios Brasileiros: Aspectos Gerais da Política de Saneamento Básico de 2017”. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>. (acedido em 26 de agosto de 2019).



atual a fim de identificar o déficit de cobertura de saneamento na área rural. Segundo informações da FUNASA, “esse programa aponta para um volume de investimentos durante o atual governo até 2038, identificando a necessidade do trabalho em parcerias com governos estaduais e municipais com as diversas representações da sociedade civil, e que se pretende colocar em execução já em 2020”⁶.

2. DA ÁGUA E DO SANEAMENTO COMO DIREITOS DO HOMEM

Vale notar que todas as leis e entidades aqui citadas concordam e coincidem no que diz respeito à cooperação entre entidades, o que inclui também a participação e a capacitação de comunidades locais. Orientam, ainda, para a busca de soluções sustentáveis para o saneamento, para os princípios da equidade e da qualidade do saneamento como direito, da criação e monitoramento de processos, das tecnologias adequadas a situações específicas, assim como do planejamento necessário à condição de cada comunidade ou território de atuação.

Essas entidades e leis englobam um número expressivo de princípios e ações. Elas atestam que, para o alarmante problema do saneamento básico constatado em diversos países, incluído o Brasil, só com a concorrência de muitas pernas e braços, de especificidades e competências, de recursos financeiros e tecnológicos, de políticas públicas de cooperação será possível obter alguma melhoria significativa.

6 FUNASA – Fundação Nacional de Saúde. “Funasa quer água potável e saneamento básico em todas as comunidades carentes”. (Publicação: Sex, 02 Ago 2019). Disponível em http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/funasa-quer-agua-potavel-e-saneamento-basico-em-todas-as-comunidades-ca-rentes?inheritRedirect=false. (acedido em 9 Set. 2019).

Em 28 de julho de 2010, em resolução aprovada em Assembleia Geral da ONU (Organização das Nações Unidas), reconheceu-se que o direito humano à água é distinto do direito ao saneamento. Para aquele, se reconhece que é direito do cidadão ter água potável segura e limpa. Para este, se reconhece como direito à vida, uma vez que ter saneamento básico adequado é o que garante o desfrute da vida e de todos os direitos humanos. O texto aponta, ainda, para os números alarmantes que a falta de saneamento e água potável geram, ainda hoje, em todo o mundo: são aproximadamente 884 milhões de pessoas sem água potável e 2,6 bilhões sem acesso a saneamento básico; 1,5 milhão de crianças menores de cinco anos morrem e 443 milhões perdem inúmeros dias letivos a cada ano.⁷

A caracterização como “direito humano” estabelece, por si só, que esgotamento sanitário, limpeza, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais são direitos que podem e devem ser reivindicados, porque, a par de serem nomeadamente serviços prestados pelo Estado, eles designam, acima de tudo, uma questão que está no cerne das discussões sociais e políticas: o direito humano como um direito inalienável. Assim, exortam-se os Estados e as organizações internacionais a fornecer não só recursos financeiros, mas capacitação e transferência de tecnologia, por meio de cooperação.

Dentre as conquistas da Assembleia está a decisão do Conselho de Direitos Humanos de solicitar perícia independente para avaliar a concessão de direitos humanos relacionados ao acesso à água potável e ao saneamento e submeter um relatório anual à Assembleia Geral, que deve incluir todas as agências relevantes, das Nações Unidas, a fundos e programas. O relatório deve, assim, fazer parte da sexagésima sexta sessão da ONU, que discutirá os principais desafios como a realização do direito humano à

7 ONU RESOLUTION adopted by the General Assembly on 28 July 2010 [*without reference to a Main Committee*]. “The human right to water and sanitation”.(A / 64 / L.63 / Rev.1 e Add.1) 64/292. Disponível em https://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml (acedido em 15 de Julho de 2019).



água potável e ao saneamento. A importância dessa ação é medir o impacto na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A ONU BRASIL em artigo “Assembleia Geral da ONU reconhece saneamento como direito humano distinto do direito à água potável” considera, ainda, que não ter saneamento básico significa também não poder desfrutar de outros direitos, o que ele chamou de ‘efeito dominó’. Com a resolução, espera-se agregar esforços para que grupos marginalizados possam ser atendidos, principalmente nos países em desenvolvimento, onde os esforços devam ser ampliados⁸.

A OMS (Organização Mundial de Saúde) entende que os princípios fundamentais de direitos humanos devem ser aplicados no contexto da realização de todos os direitos humanos. Considera, portanto, que: 1) não deve haver discriminação de igualdade; 2) deve haver participação da comunidade nas decisões relacionadas ao saneamento básico para seu território; 3) é preciso dar ao cidadão direito à informação, sendo necessária, também, a criação de programas e projetos planejados, disponíveis gratuitamente; 4) à justiça, cabe o controle das contas públicas que dizem respeito a tais projetos, para que cada entidade seja responsabilizada por suas ações e possíveis falhas; e 5) o acesso ao saneamento deve ser de caráter sustentável, financeiramente e fisicamente, inclusive em longo prazo. Sobre o conteúdo normativo do direito humano ao saneamento, a OMS estabelece que haja cinco princípios fundamentais: 1) Disponibilidade; 2) Acessibilidade Física; 3) Qualidade; 4) Acessibilidade Financeira; 5) Aceitabilidade ⁹.

8 ONU BRASIL. “Assembleia Geral da ONU reconhece saneamento como direito humano distinto do direito à água potável”. Publicado em 04 Jan. 2016. Disponível em <https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-saneamento-como-direito-humano-distinto-do-direito-a-agua-potavel/> (acedido em 27 de julho de 2019).

9 WHO- WORLD HEALTH ORGANIZATION. “Guidelines on sanitation and health 2018”. Disponível em https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/guidelines-on-sanitation-and-health/en/ (acedido em 11 Agosto de 2019).

Desta forma, a Disponibilidade prevê que haja um número suficiente de instalações de saneamento disponível para todos os indivíduos. A Acessibilidade Física consiste em permitir que dentro ou nas imediações de instituições domésticas, de saúde e de ensino, instituições e locais públicos e local de trabalho, todos tenham acesso a instalações sanitárias. Atente-se que a segurança física do usuário não deve ser ameaçada ao acessar tais instalações. A Qualidade prevê que as instalações de saneamento devem ser higienicamente e tecnicamente seguras. A Acessibilidade Financeira considera que o preço do saneamento e dos serviços deve ser acessível para todos, sem comprometer a capacidade de pagar por outras necessidades. A Aceitabilidade pretende garantir que os serviços, em particular as instalações de saneamento, devam ser culturalmente adequados, a saber: instalações específicas de gênero, garantindo privacidade e dignidade.

Assim, a OMS estabelece critérios que, se praticados com seriedade e respeito para e por todas as comunidades, tende a garantir que todos usufruam, igualmente, daquilo que lhes cabe, com respeito e dignidade humana.

Os ODS —Objetivos de Desenvolvimento Sustentável—, estabelecidos pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), corroboram os princípios de acesso equitativo e universal à educação de qualidade em todos os níveis, aos cuidados de saúde e proteção social, devendo se assegurar o bem-estar físico, mental e social dos indivíduos: “Os Objetivos e metas são o resultado de mais de dois anos de consulta pública intensiva e envolvimento junto à sociedade civil e outras partes interessadas em todo o mundo, prestando uma atenção especial às vozes dos mais pobres e mais vulneráveis”¹⁰.

10 ONU – Organização das Nações Unidas. “Agenda 2030”. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> (acedido em 15 de Julho de 2019).



O compromisso da UNESCO com um mundo livre de pobreza, fomes e doenças estabeleceu seus Objetivos e Metas com base no princípio de que toda vida deve prosperar, explicitando que a Nova Agenda é guiada por propósitos que vão ao encontro da Carta das Nações Unidas, que estabelece o pleno respeito pelo direito internacional.

Todos os resultados devem ser usados para que se estabeleça uma base sólida para o desenvolvimento sustentável, ajudando a moldar as novas agendas. E assim se manifestaram líderes e representantes institucionais e nacionais em eventos, tais como: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável; Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social; Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Plataforma de Ação de Pequim; Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). A UNESCO reafirmou seu compromisso com a vida ao estabelecer agendas que tratem especificamente sobre Países Menos Desenvolvidos, sobre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento; sobre Países em Desenvolvimento Sem Litoral; sobre a Redução do Risco de Desastres.

Expressando visão extremamente ambiciosa e transformadora, a entidade propõe pensar em um mundo livre do medo e da violência, com qualidade em todos os níveis de serviços, zelando pela vida com cuidado e proteção; daí o estabelecimento inequívoco do entendimento de que o acesso seja equitativo e universal. Dentre os objetivos do desenvolvimento sustentável está o de assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável. Espera-se que até 2030 seja possível alcançar saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, acabando com a defecação a céu aberto, dando atenção especial às necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

Afirma-se, assim, que a melhoria da qualidade da água, a diminuição da poluição, a eliminação dos despejos e a minimização da liberação de produtos químicos e materiais perigosos se impõem como metas que devem objetivar a reciclagem e a reutilização segura, em nível global. Consta, ainda, a proposta de uma gestão que possa integrar recursos híbridos em cooperação fronteiriça, restaurando ecossistemas que estejam relacionados com a água, o que inclui montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos. Com cooperação internacional seria possível promover dessalinização, a eficiência no uso da água e no tratamento de afluentes e, ainda, das tecnologias de reuso¹¹.

3. A LEI DE DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO

Estreitamente afinada com as políticas internacionais, a Lei n.º 11.445/07, de 05 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes para a Política Federal de Saneamento Básico, compreendendo como saneamento básico os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais¹².

Regulamenta, assim, os seguintes princípios e ações: I – Universalização; II – Integralidade; III – Abastecimento; IV – Disponibilidade; V – Métodos, Técnicas e Processos; VI - Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional; VII - Eficiência e sustentabilidade

11 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. “Agenda 2030”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> (acedido em 06 de Junho de 2019)

12 BRASIL. Presidência da República da Casa Civil. Decreto-lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. “Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para Política Federal de Saneamento Básico”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. (acedido em 20 de agosto de 2019).



econômica; VIII – Tecnologias Apropriadas; IX – Transparência; X - Controle social; XI - Segurança, Qualidade e Regularidade; XII - Integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

O artigo 48º estipula que as ações empregadas devem promover equidade social e territorial, com base no desenvolvimento sustentável. Além disso, o planejamento deve contar com indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social. Suas ações deverão promover o desenvolvimento científico e tecnológico, e menciona, entre suas diretrizes, a “garantia de meios adequados para o atendimento da população dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares”.

O artigo 49º estabelece que dentre os objetivos está o de contribuir para o desenvolvimento nacional, o que inclui a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e a inclusão social, priorizando as áreas ocupadas por população de baixa renda. Dá relevo, também, às diferentes características socioculturais (que devem ser contempladas) dos povos indígenas e de outros povos tradicionais. Determina que o saneamento básico deva ser instaurado nas comunidades rurais e outros núcleos urbanos isolados e define as políticas de gestão autossustentável economicamente, com ênfase na cooperação federativa. Prevê planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.

A Gestão Associada cuida da cooperação entre entes federativos que tenham interesse comum. Presente no artigo 241º da Constituição Federal trata da titularidade para a prestação de serviços, que deve ser exercida por meio de convênios e consórcios. São os entes federativos que deverão decidir pela abrangência da Gestão Associada, o que pode tanto

compreender meramente o planejamento, quanto envolver a delegação de funções de fiscalização e regulamentação, podendo os serviços ser realizados por terceiros ou pelos próprios entes federativos¹³.

Os princípios aqui expostos, a partir da Lei nº 11.445, promulgada em 05 de janeiro de 2007, garantem que todo cidadão tenha uma vida com qualidade, através de saneamento básico universal e equitativo. Alinhando-se, veementemente, às ações e objetivos da ONU, que declara o saneamento básico como direito à vida, e da UNESCO, que vem promovendo a expansão do conhecimento, de modo a garantir e estimular a cooperação intelectual, atuando nas transformações sociais e garantindo valores universais de justiça, liberdade e dignidade humana.

4. DOS PLANOS E PROGRAMAS EXISTENTES

Política pública se faz a partir de estatísticas, com mapeamento de pessoas, de condições financeiras, de saúde, de acesso a serviços, de bens de consumo, de classes, de territórios, de moradias, entre outros. BRAGA SILVEIRA, HELLER e REZENDE ao identificarem as correntes teóricas de planejamento para o saneamento básico, avaliam o Plano Nacional de Saneamento Básico, aprovado em 2013. O Plano nasce da necessidade de se corrigir o histórico déficit de acesso aos serviços de saneamento que atinge a população rural quando se decidiu pela elaboração e detalhamento do Programa Nacional de Saneamento Rural, tornando-se, assim,

13 BRASIL. Presidência da República da Casa Civil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), artigos 196.º, 197.º e 198.º. Emenda Constitucional n.º 29 de 2000, artigos 199.º, 200.º e 241.º. Emenda Constitucional n.º 19 de 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. (acedido em 15 de agosto de 2019).



instrumento fundamental para a implantação de políticas de saneamento básico capazes de refletir a realidade brasileira e propor ações concretas¹⁴.

Pautado por linha teórico-metodológica convergente com as orientações internacionais, o instituto estabelece as bases legais e as competências para suas atividades, buscando entender e conceituar os princípios fundamentais que possam orientar o planejamento. Ele também quantifica os aspectos socioeconômicos e culturais, verificando a qualidade dos serviços ofertados ou da solução empregada; identifica e avalia programas governamentais; analisa cenários; estabelece metas; dimensiona as necessidades de investimento, a partir de estratégias específicas; estabelece programas que deverão ser monitorados e avaliados sistematicamente.

O PLANSAB, todavia, só se tornou uma realidade após cumprir três longas etapas: o Pacto pelo Saneamento Básico, a Elaboração do Panorama do Saneamento Básico no Brasil e a Consulta Pública, que submeteu a versão preliminar do plano - elaborada com base no Panorama do Saneamento Básico no Brasil - à análise de especialistas de todo o país.

Tal análise resultou na criação de três programas: 1) Saneamento Básico Integrado – o objetivo é de financiar as iniciativas de implantação de medidas estruturais, compreendendo os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais); 2) Saneamento Rural – o programa é destinado à população do campo e às populações tradicionais. Com base em princípios sustentáveis, prever implantação de infraestruturas que possam dar suporte político e gerencial. Deve ter foco na participação popular, na educação ambiental e capacitação; 3)

14 R. BRAGA SILVEIRA, L. HELLER e S. REZENDE. "Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)". *Revista de Administração Pública*. v.XLVII, no.3. Rio de Janeiro May/June 2013. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000300004> (acedido em 05 de agosto de 2019).

Saneamento Estruturante – a finalidade é adotar medidas que visem à melhoria da gestão, da assistência técnica, da capacitação e das ações de desenvolvimento científico e tecnológico. A ênfase recai sobre a qualificação dos investimentos públicos¹⁵.

Assim, o PLANSAB, com base na já citada, Lei nº 11.445/2007, fundamenta seus princípios da seguinte forma: 1) Universalização— noção de igualdade, defesa de acesso a todos aos bens e serviços produzidos na sociedade; 2) Equidade — superação de diferenças evitáveis, desnecessárias e injustas; Integralidade — refere-se ao conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico. A população deve ter acesso ao saneamento na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; 3) Intersetorialidade— busca promover articulação matricial das estruturas setoriais, buscando diálogo entre tecnologias e práticas setoriais; 4) Sustentabilidade— abrange quatro dimensões: a ambiental, que orienta para a conservação e gestão dos recursos naturais e a melhoria da qualidade ambiental; a social, que seria a percepção dos usuários em relação aos serviços e à sua aceitabilidade social; a da governança, que envolve mecanismos institucionais, assim como culturas políticas, com o objetivo de promover uma gestão democrática e participativa que se pautar pela prestação de contas; e a econômica, que remete à viabilidade econômica dos serviços.

O foresight, processo que está inserido nas políticas públicas de saneamento básico, pode ser entendido como um processo por meio do qual se busca chegar a uma compreensão das forças que moldam o futuro de longo prazo. Essas forças estruturantes devem ser consideradas na formulação de políticas, no planejamento e na tomada de decisões¹⁶. Segundo JARI KAIVO-OJA e JOUNI MARTTINEN, a metodologia do foresight apresenta como

15 BRAGA SILVEIRA, HELLER E REZENDE, *RAP*.

16 BRAGA SILVEIRA, HELLER E REZENDE, *RAP*.



características básicas, tais como: a) a orientação para a ação – apoio, de maneira ativa, aos atores, devendo ir muito além uma simples análise de futuro; b) as diferentes alternativas – com base no princípio de que o futuro não está pré-determinado, considera que se pode apontar para várias direções, criando alternativas que serão moldadas também pela influencia desses atores e pelas decisões que são tomadas no presente; c) a participação – o processo construtivo envolve os diversos atores de diversos segmentos. Estes devem se envolver ativamente no processo de construção, participando das discussões e decisões; d) a multidisciplinaridade – tratar as questões em sua totalidade, observando as variáveis influenciadoras do processo, que podem ser de caráter quantitativo ou qualitativo¹⁷.

Não se pode esquecer que o PLANSAB é não só um plano de saneamento básico, como também uma estratégia fundamental para a saúde pública. Em vias de mão dupla, ele pode permitir melhores condições de vida para a população, prevenindo doenças como peste, febre amarela, dengue, toxoplasmose, leptospirose, cólera... Provavelmente, sua característica eminentemente transdisciplinar anime nossos agentes públicos, a comunidade e especialistas das áreas de interface a prosseguirem.

Após ter sido decretado estado de calamidade no Rio de Janeiro em 11 de abril de 2019, JULIA NEVES atualizou a entrevista no site da Fiocruz, em que o Doutor em Medicina Tropical pelo Instituto Oswaldo Cruz/Fiocruz e coordenador do Laboratório de Educação Profissional em Vigilância em Saúde da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio

17 J. KAIVO-OJA e J. MARTTINEN. "Foresight systems and core activities at national and regional levels in Finland 1990/2008: developing foresight systems for a better life in Finland and Europe". *Helsinki: Finland Futures Research Centre*, 2008. Citado por R. B. SILVEIRA, L. HELLER, S. REZENDE. "Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)". *Rev. Adm. Pública vol.47 no. 3*. Rio de Janeiro, May/June 2013. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000300004>. (Acedido em 05 Aug. 2019)

(Lavsas/EPSJV), ALEXANDRE PESSOA, afirma: “Cabe ao plano estabelecer e atualizar, a partir do Programa Nacional de Saneamento Rural [PNSR], os recursos destinados às populações do campo, da floresta e das águas, bem como avaliar em que medida compete ao Programa Estruturante e ao Programa de Saneamento Básico Integrado avançaram ou não. Para que esses investimentos públicos sejam efetivados, é necessário investimento na gestão pública, na educação, na participação, e principalmente, no controle social. A revisão do Plansab propõe reduzir as macrodiretrizes de 41 para 15, e as estratégias, de 137 para 87”¹⁸.

O PLANSAB, segundo o coordenador, é a referência para o futuro, representando, antes de tudo, uma iniciativa simbólica de estímulo, prevenindo metas a serem perseguidas e alcançadas. Em perspectiva, dele nasce o encorajamento às universidades, instituições de pesquisa, agentes sociais e comunidade para submeter suas recomendações e observações a críticas que possam apontar para o melhor caminho, fazendo uso de avaliações acuradas e referenciais. Contudo, o que cumpre ser evitado é que, em meio a disputas políticas e jogos de interesses, se perca a objetividade — o foco daquilo que há de mais fundamental: o direito à vida.¹⁹

Do que se conclui que o Plano Nacional de Saneamento Básico assume, assim, importância estratégica, porque disciplina todo um processo de tomada de decisões. Ao envolver todos os agentes, assume um caráter transversal e sistêmico, promovendo reflexões e oferecendo alternativas, contribuindo com visão crítica para que se caminhe na direção mais adequada.

18 A. PESSOA. “O melhor plano de saneamento é aquele que realmente seja efetivado tendo como estratégia a saúde pública”. *Escola Politécnica Joaquim Venâncio*. Entrevista: com Alexandre Pessoa. EPSJV/Fiocruz. 05/04/2019. Por JULIA NEVES. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/o-melhor-plano-de-saneamento-e-aquele-que-realmente-seja-efetivado-tendo-como> (acedido em 10 de julho de 2019).

19 PESSOA, *EPJV*.



5. O PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL — PNSR

O Programa Nacional de Saneamento Rural – PNSR²⁰, nascido do PLAN-SAB, busca desenhar um caminho que permita a todo brasileiro, em áreas rurais, desfrutar o direito à água, ao esgotamento sanitário, ao manejo de resíduos sólidos e à drenagem. Sua metodologia é norteadada pelo já aludido conceito de foresight, que significa prospectiva estratégica e que tem como objetivo identificar a realidade para construir uma visão de futuro que envolva todas as forças interessadas; permitindo visões diferenciadas que, segundo a lógica do conceito, tende a agregar valores ao processo.

O Programa, que se encontra em vias de finalização, trará um diagnóstico mais atual sobre o déficit de cobertura no saneamento rural no Brasil. Ele teve como responsáveis por sua elaboração, não só as universidades UFMG, UFRJ e UFBA, mas a participação da comunidade. A parceria entre FUNASA e UFMG, realizada através do Termo de Execução Descentralizada nº 01-2015, teve como objetivo aprofundar estudos para concepção, formulação e gestão de programa; e contou, ainda, com a participação do Grupo Terra, que integra de forma colegiada o Ministério da Saúde, e que elabora e acompanha a Política Nacional de Saúde Integral das populações do campo, da floresta e das águas.

Seu horizonte de atendimento, assim como o PLAN-SAB, visa os próximos 20 anos e seus princípios também seguem o mesmo modelo de ação do Plano Nacional de Saneamento Básico: Universalidade, Equidade, Integralidade, Intersetorialidade, Sustentabilidade, Participação e Controle Social, estando a universalização restrita ao meio rural, setor para onde aponta sua meta. Importante de se destacar sobre o PNSR é que, por tratar comunidades específicas, com características muito particulares, foi pensado de forma diferenciada, necessariamente evoluindo outras variáveis,

20 PNSR – PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL. FUNASA. [em construção]. Disponível em <http://pnsr.desa.ufmg.br/> (acedido em 10 de junho de 2019).

tais como: dispersão geográfica; isolamento político e geográfico, distanciamento das sedes municipais; localização em áreas de difícil acesso, etc.²¹

Todas essas realidades — e tantas outras, distintas —, que marcam diariamente a vida do brasileiro rural, precisaram ser levadas em consideração. Caso contrário, seria impossível prosseguir com um plano estratégico que chegasse, pelo menos, perto da realidade rural do Brasil. O povo rural é, sem dúvida, alguma coisa à parte, pois, como se vê, o Brasil, feito de tantos “Brasis”, em pleno século XXI, ainda nega água potável a seus habitantes. Com base nesse mapeamento singular, o programa ainda define outros povos, desse Brasil feito de tantas singularidades: “[...] o programa dá ênfase às populações do campo, da floresta e das águas, propondo um subprograma para os povos originários. Assim sendo, essas populações são 38, compreendidas como: camponeses e camponesas, indivíduos pertencentes a comunidades tradicionais, como os quilombolas; indivíduos residentes em comunidades costeiras e ribeirinhas, que vivem da pesca artesanal e do extrativismo; indivíduos residentes em Unidades de Conservação (UCs) e os povos indígenas”²².

Aqui, o PNSR busca cumprir sua missão colocando em prática o princípio da Interssetorialidade, que consiste em promover articulação matricial das estruturas setoriais, com diálogo entre tecnologias e práticas setoriais, dando ênfase às comunidades de forma distinta e propondo subprogramas para os povos originários, especificando diferenças étnico-culturais, sociais, econômicas e territoriais. Entende-se que “a proposta do Programa Nacional de Saneamento Rural está pautada na premissa de

21 PNSR – PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL. FUNASA. [em construção]. Disponível em <http://pnsr.desa.ufmg.br/> (acedido em 10 de junho de 2019). 1)

22 G. C. X. M. PONTUAL MACHADO, C. ROALE, F. XAVIER SOBRINHO et alii. “Caminhos e cuidados com a água: faça você mesmo seu sistema de saneamento ecológico”. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2019. Disponível em versão digital em: https://issuu.com/otss/docs/v5_finaisiteotss_cartilha_saneament/52. (acedido em 10 de junho de 2019).



que é necessário se alcançar a compreensão das diferentes demandas da população rural do Brasil, a fim de se compor soluções que sejam capazes de garantir a universalização do acesso, de forma compatível com as necessidades e realidades encontradas nas diferentes regiões do país”²³.

A Interssetorialidade abrange as três esferas do poder: o Governo Federal, os Estados e os Municípios, que juntos, pretendem implantar soluções de saneamento para as comunidades rurais, integrando saúde, educação, recursos hídricos, habitação, igualdade racial e meio ambiente. Há que se ter cuidado em não se interferir nos padrões culturais e sociais das comunidades, preservando suas identidades. Ao destacar o uso de tecnologias, por exemplo, estipula que estas poderão ou não ser utilizadas, a depender do grau de entendimento da comunidade, de sua adequação e aceitação. Entende-se que “neste cenário de transformação da visão do saneamento rural, essa tese de pesquisa-ação em saneamento ecológico se enquadra como uma ação contra-hegemônica para promoção da saúde. A definição das prioridades temáticas e intervenções territoriais foram realizadas em conjunto com as Comunidades Tradicionais que são o público alvo do projeto e simultaneamente atores de seu próprio processo de transformação”²⁴.

Sendo, todavia, fora de questão pensar Interssetorialidade sem que se recorra ao viés e a ferramentas interdisciplinares e transdisciplinares, vale ressaltar que formar para ação significa, antes de tudo, criar possibilidades de acesso. E a tecnologia, hoje, não pode estar dissociada da Educação e da Cultura. Necessário é que, em se mapeando comunidades, haja um caminho de construção técnico sem que se deixe de lado o que realmente há de particular em cada uma delas. A técnica deve ser e está entendida como um direito,

23 PNSR – PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL. FUNASA. [em construção]. Disponível em <http://pnsr.desa.ufmg.br/>. (acedido em 10 de junho de 2019)

24 PNSR – PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL. FUNASA. [em construção]. Disponível em <http://pnsr.desa.ufmg.br/>. (acedido em 10 de junho de 2019).

porque estreitamente ligada a um novo cenário cultural e social e, portanto, ao acesso à educação (além de previsão legal). Toda solução deve, em âmbito específico e caráter universal, integrar saneamento básico e qualidade de vida, preservando singularidades e dando acesso ao conhecimento tecnológico.

6. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PNSR E DA PARCERIA FUNASA/UFMG

O PNSR é um dos três programas previstos para a Política Federal de Saneamento Básico. Em 2018 foi apresentada uma versão preliminar do Programa, que vem sendo aprimorada através de consultas públicas e contribuições que foram analisadas e consolidadas para que o Programa seja referendado, o que está em vias de acontecer.

ZANCUL, Coordenadora de Saneamento em Áreas Rurais e Comunidades Tradicionais da Fundação Nacional de Saúde, ao expor a contextualização do Programa Nacional de Saneamento Rural aponta o contexto dentro do qual o plano precisou ser pensado. Além do elevado déficit de cobertura para a população rural e dos pequenos municípios (Tabela 1), que ainda se encontram sem serviços de saneamento básico, destaca-se a singularidade desses espaços, pensamento este que vem sendo considerado pelos críticos como princípio fundamental. Dessa forma, “o significativo déficit em saneamento rural e as especificidades desses territórios exigem uma abordagem própria e distinta da convencionalmente adotada nas áreas urbanas, tanto na dimensão tecnológica, quanto na da gestão e da relação com as comunidades”²⁵.

Dentro desse contexto, ao diagnosticar as necessidades específicas, definir as ações, estabelecer metas, indicar os investimentos e adotar as estratégias de gestão, busca-se alcançar resultados favoráveis para a população

25 J. ZANCUL. “Contextualização do Programa Nacional de Saneamento Rural e da parceria Funasa/UFMG”. [relatório em *powerpoint*]. Belo Horizonte: Funasa/UFMG, 2016.



Tabela1

Caracterização da situação em relação ao déficit em saneamento rural no Brasil

Serviço de Saneamento	Situação do Serviço					
	Adequado		Déficit*			
			Atendimento Precário		Sem Atendimento	
Nº de domicílios	%	Nº de domicílios	%	Nº de domicílios	%	
Abastecimento de água	5.224.326	64,6%	1.392.989	17,2%	1.474.988	18,2%
Esgotamento sanitário	1.387.456	17,1%	4.390.060	54,2%	2.314.786	28,6%
Manejo de resíduos sólidos	2.180.154	26,9%	291.881	3,6%	5.620.268	69,5%

* Definição de déficit de acordo com o Plansab

Fonte: Departamento de Engenharia de Saúde Pública da Funasa (com dados do Censo Demográfico- IBGE, 2010). Apud FUNASA (PANORAMA DO SANEAMENTO RURAL NO BRASIL)

Figura 1

Lançamento de esgoto in natura diretamente no solo em propriedade rural



Foto: Isabel Figueiredo. FONTE: (TONETTI: 2018,p. 33)

[Voltar ao índice](#)

rural, tirando-as de condições de total insalubridade para lhes dar um direito básico que lhes é negado todos os dias. Ressalte-se, também, o fato de que, historicamente, os investimentos em saneamento básico estão concentrados em áreas urbanas. O diagnóstico sobre essa difícil realidade do Brasil pode ser conferido em artigo publicado “Invisibilidade e exclusão sanitária: frutos da diversidade incompreendida”, que mostra que a ausência desses serviços, que ou não existem ou se dão de forma incompleta, obriga as populações rurais a se reinventarem, abusando de criatividade para que possa desenvolver métodos alternativos que atendam às suas necessidades. Sabe-se, ainda, que “69% das áreas rurais ainda destinam seus resíduos de forma inadequada – jogando-os em rios e lagos, deixando-os a céu aberto, queimando-os, comprometendo a salubridade”²⁶.

De acordo com SONALY, “é comum que soluções não sejam apropriadas e se deteriorem, em razão de técnicas que são desconectadas do dia a dia das comunidades. A proposta prevê o envolvimento dos usuários e dos agentes domiciliares e comunitários”. Acrescentando que “o PNSR, cujas metas remetem a 2038, contém ainda atribuições de responsabilidades, estimativas de investimentos e fontes de financiamento” (UFMG, 2018). No trabalho realizado pela UFMG, junto à FUNASA, alertou-se, ainda, para a necessidade de que o programa tenha como objetivo abarcar efetivamente as pessoas à margem das ações do poder público, que privilegia o saneamento urbano. A professora enfatiza que o PNSR contém dados sobre déficit e soluções na área do saneamento rural, além da matriz tecnológica para cada componente, considerando as condicionantes socioambientais e culturais. Uma grande inovação do trabalho, segundo ela, é a identificação dos requisitos de gestão relativos às operações rotineiras

26 PNSR - em construção. “Invisibilidade e exclusão sanitária: frutos da diversidade incompreendida” (Publicado em 16 Mar. 2019) Disponível em <http://pnsr.desa.ufmg.br/invisibilidade-e-exclusao-sanitaria-frutos-da-diversidade-incompreendida/>. (acedido em 19 Julho de 2019).



e de maior complexidade, resultando em sustentabilidade e perenidade para as soluções tecnológicas, com os respectivos registros detalhados²⁷.

7. CONCEITOS UTILIZADOS NA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ADEQUADAS E EFICIENTES.

A dicotomia entre comunidade rural e comunidade urbana tem dificultado a definição precisa do que seria, de fato, a população rural no Brasil. O IBGE reconhece e anota em seu relatório “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil”, de 2017, a necessidade de se repensar a definição desses espaços que, nos últimos cinquenta anos, sofreram mudanças de caráter estrutural, econômico e tecnológico, que se apresentam, hoje, de maneira complexa e heterogênea e, portanto, de difícil caracterização (Tabela 2). Entendidos como conceitos centrais de Geografia, “os espaços urbanos e rurais se apresentam na atualidade com características diversas e são marcados por relações e funções cada vez mais interligadas, o que evidencia a complexidade na definição de uma abordagem única para sua delimitação. Mesmo reconhecendo a dificuldade em estabelecer distinções entre o meio urbano e o meio rural, não se pode ignorar sua importância para fins da ação pública e privada tendo em vista o planejamento territorial do Brasil”²⁸.

27 S. REZENDE. Depoimento dado ao setor de comunicação da UFMG, por ocasião da apresentação (em 18 de setembro de 2018, em Brasília) da versão preliminar do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR). Elaborado por pesquisadores da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) e técnicos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o documento expressa os resultados de três anos de trabalho e foi submetido a consulta pública por 30 dias. Disponível em em <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/ufmg-apresenta-proposta-de-programa-nacional-de-saneamento-rural> (acedido em 12 de setembro de 2019).

28 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. “Classificação e caracterização dos espaços urbanos no Brasil – IBGE (2017)”. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. (acedido em 20 de agosto de 2019).

Como seriam definidos, por exemplo, os trabalhadores que moram em áreas essencialmente rurais e trabalham nas cidades, no meio urbano? Sabe-se que é possível encontrar áreas em uma cidade similares a áreas rurais e áreas na zona rural com características que podem ser consideradas urbanas. Como, então, classificá-las? É dessa heterogeneidade que o Brasil é feito, por isso que ir além da dicotomia rural vs. urbano é o primeiro passo para se adentrar na realidade brasileira.

Tabela 2

Distribuição dos setores censitários e população, segundo códigos do IBGE.

Código do setor	Setores censitários		População			
	Valor absoluto	%	%	Valor absoluto (hab)	%	%
1	227.250	73,28		156.561.133	82,49	
2	6.191	2,00	76,34 (urbanos)	2.393.955	1,26	84,43 (urbana)
3	3.273	1,06		1.291.422	0,68	
4	1.514	0,49		866.270	0,46	
5	9.200	2,97	23,66 (rurais)	4.159.538	2,19	15,57 (rural)
6	236	0,08		91.462	0,05	
7	1.281	0,41		307.856	0,16	
8	61.175	19,73		24.118.575	12,71	
Total	310.120	100,00	100,00	189.790.211	100,00	100,00

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010.

Nos censos demográficos brasileiros, a densidade demográfica torna-se a principal variável para a identificação das áreas rurais no país; áreas densas (urbanas) e áreas dispersas (rurais). São, porém, limitadoras em si mesmas. É possível encontrar muitas áreas urbanas com densidades menores, sem que isso as caracterize como rurais. (Tabela 3).



Tabela3

Descrição de setores censitários e distinção de áreas urbanas e rurais

Situação urbana – setores censitários de códigos 1, 2 ou 3	
1	Área urbanizada de cidade ou vila: “Áreas legalmente definidas como urbanas e caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana”.
2	Área não-urbanizada de cidade ou vila: “Áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural”.
3	Área urbana isolada: “Áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal”.
Situação rural – setores censitários de códigos 4, 5, 6, 7 ou 8	
4	Aglomerado rural de extensão urbana: “Localidade que tem as características definidoras de Aglomerado Rural e está localizada a menos de 1 Km de distância da área urbana de uma Cidade ou Vila. Constitui simples extensão da área urbana legalmente definida”.
5	Aglomerado rural isolado – povoado: “Localidade que tem a característica definidora de Aglomerado Rural Isolado e possui pelo menos 1 (um) estabelecimento comercial de bens de consumo frequente e 2 (dois) dos seguintes serviços ou equipamentos: 1 (um) estabelecimento de ensino de 1º grau em funcionamento regular, 1 (um) posto de saúde com atendimento regular e 1 (um) templo religioso de qualquer credo. Corresponde a um aglomerado sem caráter privado ou empresarial ou que não está vinculado a um único proprietário do solo, cujos moradores exercem atividades econômicas, quer primárias, terciárias ou, mesmo secundárias, na própria localidade ou fora dela”.
6	Aglomerado rural isolado – núcleo: “Localidade que tem a característica definidora de Aglomerado Rural Isolado e possui caráter privado ou empresarial, estando vinculado a um único proprietário do solo (empresas agrícolas, indústrias, usinas, etc.)”.
7	Aglomerado rural isolado - outros aglomerados: “São os aglomerados que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina, etc..)”.
8	Zona rural, exclusive aglomerado rural: “São áreas rurais não classificadas como aglomerados”.

Fonte: Consulta Pública. Programa Nacional de Saneamento Rural (em construção). Disponível em: <http://pnsr.desa.ufmg.br/consulta>.

RANGEL RIGOTTI, da UFMG, e Renato HADAD²⁹ acreditam que, de acordo com o critério do Censo Demográfico atual e, levando em consi-

29 J.I. RANGEL RIGOTTI E R. HADAD. “A Definição De Áreas Rurais No Brasil: subsídios ao plano nacional de saneamento rural”. [apresentação de *powerpoint*]. Belo Horizonte: PUC (MG)/ UFMG, 2018.

deração suas variáveis, a população estimada para as áreas tipicamente rurais do Brasil, em 2010, é de 39.912.496 pessoas (Tabela4), ou seja, 21,0% da população residente no país³⁰. Segundo o IBGE, “o processo de elaboração e análise dos resultados da tipologia proposta no presente estudo, além de tornar evidente a amplitude e complexidade na definição de uma tipologia rural urbana na escala municipal, abre caminho para a reflexão e produção futura no sentido do desenvolvimento de conceitos, métodos e técnicas operacionais voltadas a uma abordagem morfológica mais detalhada e que reflita as especificidades regionais brasileiras, especialmente considerando suas dimensões continentais”³¹.

Do que se conclui que a realidade rural brasileira não está adequadamente refletida nos números elaborados pelas instituições públicas, já que os conceitos e critérios de avaliação destas excluem os pormenores daquela realidade. O saneamento básico no Brasil é um problema de grandes proporções, e que requer caracterização censitária precisa. Tal complexi-

30 Segundo J.I. RANGEL RIGOTTI “Os setores de código 1 com densidades relativamente baixas, isto é, menor do que 605 hab./km² e com vizinhança de pelo menos um outro setor rural (de 2 a 8) totalizaram 6.683.418 milhões de pessoas, correspondente a 3,5% do total do país. Enfim, a população estimada para as áreas tipicamente rurais do Brasil em 2010 pelos critérios [...] propostos é de 39.912.496 milhões de pessoas, ou seja, 21,0% da população residente no país”.(J.I. RANGEL RIGOTTI E R. HADAD. “A Definição De Áreas Rurais No Brasil: subsídios ao plano nacional de saneamento rural”. [apresentação de *powerpoint*]. Belo Horizonte: PUC (MG)/ UFMG, 2018.). Nessa nova proposta, observe-se que se considera “URBANO”, apenas o subscrito como “Código 1a”. Os demais, caracterizados como “RURAL”, compreendem os Códigos 1b a 8, distribuídos em quatro categorias, A, B, C, D, assim definidos: “A. Aglomerações próximas do urbano (Códigos 1b, 2 e 4)”; “B. Aglomerações mais adensadas isoladas (Código 3)”; “C. Aglomerações menos adensadas isoladas (Códigos 5, 6 e 7)”; e “D. Sem aglomerações, com domicílios relativamente próximos de aglomerações mais adensadas ou isolados(Código 8)” (PNSR – PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL. FUNASA. [em construção])

31 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. “Classificação e caracterização dos espaços urbanos no Brasil – IBGE (2017)”. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. (acedido em 22 de agosto de 2019).



dade está a exigir um arcabouço legal que contemple e proteja a realidade, sob o risco de a legislação em vigor e a desatualização estatística tornarem ainda mais difícil a aplicação de políticas adequadas e eficientes.

Tabela 4

Proposta de distribuição dos setores censitários e população

Agregados de setores censitários	Setores censitários		População	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto (hab.)	%
Aglomerações próximas do urbano (códigos 1b, 2 e 4)	22.312	22,9	9.943.643	24,9
Aglomerações mais adensadas isoladas (código 3)	3.273	3,4	1.291.422	3,2
Aglomerações menos adensadas isoladas (códigos 5, 6 e 7)	10.717	11,0	4.558.856	11,4
Sem aglomerações, com domicílios relativamente próximos de aglomerações ou isolados (código 8)	61.175	62,8	24.118.575	60,4
Total	97.477	100,0	39.912.496	100,0

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010
(Disponível em <http://pnsr.desa.ufmg.br/consulta>).

8. Situação das comunidades, problemas enfrentados na escolha da tecnologia sanitária e projetos-piloto em pauta

Um dos grandes problemas enfrentados pelas instituições nacionais que atuam na área de saneamento rural está na hora da escolha do processo de seleção de tecnologia sanitária a ser utilizada. Nesse momento, é fundamental que, para ser aceito —e possa ser mantido— o processo passe, primeiramente, pela aceitação da população e com seu engajamento. Para isso, são imprescindíveis os técnicos, treinados para esclai-

Voltar ao índice

recimento de dúvidas e apresentação de soluções. Pois o que se observa é que, quando as tecnologias escolhidas e implantadas não contam com a participação dos próprios beneficiados por programas governamentais ou pelas instituições de pesquisa —e, portanto, eles não se consideram inseridos no processo—, elas acabam por ser abandonadas, não só pelo seu desinteresse frente à escolha, mas, muitas vezes, também pela incapacidade de serem mantidas por eles.

O Projeto de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina criou, a partir de dois projetos-piloto, um modelo equitativo de desenvolvimento, com vistas à proteção do ambiente e dos recursos naturais, promovendo melhoria da qualidade de vida das populações. Tomando como exemplo a Comunidade Quilombola do Campinho e a Comunidade Caiçara da Praia do Sono³², que são tidos como povos tradicionais, graças ao conceito de áreas protegidas estabelecido no Brasil, têm sido apresentados experiências e resultados concretos em abordagem, metodologia e práticas efetivas da aplicação tecnológica³³.

32 A. FARAONI FREITAS SETTI, H. AZEITEIRO RIBEIRO, U. MIRANDA AZEITEIRO, E. GALLO. "Governance and the promotion of sustainable and healthy territories: the experience of Bocaina, Brazil". In.: *Journal of Integrated Coastal Zone Management / Revista de Gestão Costeira Integrada*, 16(1): 57-69 (2016). Disponível em http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-612_Setti.pdf. (acedido em 19 de agosto de 2019).

33 Vale reprimir que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos – Decreto N° 6.040/07 (BRASIL. Presidência da República da Casa Civil, 2007) — reconhece como Comunidades Tradicionais aqueles grupos que se diferenciam por usarem territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Os Caiçaras, que estão caracterizados como tal, são considerados um povo de maior vulnerabilidade quando comparados aos demais grupos tradicionais, pois não há assistência específica de órgão governamental. Há, também, o problema da inexistência de legislação específica que assegurem o direito à terra e às demais políticas. Estes, raramente, aparecem nos arquivos e documentos históricos. Além disso, vigora o turismo predatório e grassa a especulação imobiliária, os quais interferiram e se infiltraram de tal forma nessas comunidades que, hoje, esse povo precisa se reinventar para garantir sua subsistência e, até, garantir o direito de permanecer em suas terras. O desafio de preservar sua cultura é marcado pela resistência territorial.



O projeto valorizou o conhecimento histórico e socialmente produzido do povo de Bocaina, alinhando-o às técnicas modernas das ciências e da tecnologia de forma sustentável, mantendo, porém, a autonomia e a dinâmica de cada conhecimento. A ideia é respeitar o saber popular como fundamental para o desenvolvimento e o sucesso do projeto, já que muitos recursos biológicos dependem das comunidades locais e populações com uma tradição e um estilo de vida, conforme declara a própria Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD).

O Projeto Bocaina teve (e continua tendo) como diretriz a preservação das particularidades desses povos tradicionais, respeitando e zelando por seus modos de vida, guiando suas ações para que se possam fortalecer as particularidades originais dessas comunidades, criando um modelo de gestão que possa atender a essas necessidades. A intensa participação da comunidade corrobora o sucesso do projeto, além de estimular e consolidar a autonomia dessa população, pois incentiva suas vocações, dota-os de consciência de direitos e prioriza o conhecimento compartilhado como fator decisivo para o modelo de economia solidária. É nesse contexto que o saneamento básico ganha dimensão diferenciada para o povoado, pois passa a integrar a perspectiva de uma vida de qualidade associando de forma estrutural e consciente a garantia de saúde com a promoção da cultura e da educação, além da conservação das singularidades socioeconômicas em função de um modelo sustentável.

Com o intuito de avaliar alguns contextos do saneamento rural no Brasil, A FUNASA, a Fiocruz e o Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba firmaram os alicerces fundadores do Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis – OTSS, de Bocaina. O FCT surge do consenso da comunidade. É um movimento organizado por comunidades indígenas, formada por quilombolas e

caixaras, que representa a luta para fazer valer seus direitos, não como meros coadjuvantes, mas como participantes das tomadas de decisões.

O projeto de Bocaina, que está inserido num território de alta sócio-biodiversidade, tem como desafio desenvolver inovações que possam dar conta das singularidades do território, tornando fundamental a cooperação com movimentos sociais e populações tradicionais. Sua metodologia consiste na concentração e ação territorializada, com a abordagem ecossistêmica. Ao se concentrar no território e suas necessidades específicas, o projeto encontra base na economia solidária, o que significa envolver a força de trabalho local e desenvolver mecanismos que priorizem a economia local.

A FUNASA, instituição que deu valioso apoio ao projeto, desde a sua fundação, participa dos processos de planejamento e decisões estratégicas. Nessa trajetória, foram firmados três termos de cooperação. Em conjunto, todos eles trouxeram como proposta o saneamento ecológico e outras tecnologias territorializadas. Essa cooperação entre acadêmicos e movimentos sociais conferiu ao projeto característica única, com seus vários níveis de complexidade, o que também exigiu uma gestão inovadora, modificando a abordagem do problema.

De sua complexidade nasceu a necessidade de se criar estratégias bem definidas, prevendo e ajustando processos que pudessem englobar os seguintes objetivos: fortalecimento e qualificação do FCT; saneamento ecológico; educação diferenciada; incubadora de tecnologias sociais; agroecologia; turismo de base comunitária; dados georreferenciados sobre o território, incluindo metodologias participativas como a cartografia social; defesa do território mediante assessoria jurídica, mobilizações e articulações institucionais estratégicas; articulação de redes de solida-



riedade internacionais para cooperação com países africanos, a partir da Rede Ibero-Americana de Territórios Sustentáveis e Saudáveis; avaliação e monitoramento territorializado dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

A característica de gestão horizontal adotada na OTSS instaura uma estratégia fundamental para o sucesso do projeto, uma vez que permite a comunhão dos saberes científico e tradicional. É nessa perspectiva de horizontalização do conhecimento que o projeto vai construindo um caminho de capacitação e desenvolvimento de habilidades, gerando, dentro das equipes, um sentimento de confiança, de motivação, de comprometimento e de autonomia.

9. Saneamento rural bem-sucedido: o projeto TEVAP (Tanque de Evapotranspiração) e as tecnologias ecossustentáveis

Há dez anos, a Funasa, a Fiocruz e o FCT inauguraram uma experiência transformadora na Serra da Bocaina, com o saneamento ecológico da Praia do Sono (Paraty - RJ). Foram implantados, progressivamente, 11 módulos, nos espaços disponíveis pela Associação de Moradores e na escola da comunidade. Para estes casos foi selecionado o Tanque de Evapotranspiração (TEVAP), cuja consecução palmilha todas as etapas previstas na tecnologia social. A equipe de trabalho foi composta por técnicos e comunitários assegurando a participação social e a troca de saberes, formalizando a contratação – como construtores – de moradores da comunidade, durante a construção dos módulos de saneamento, com o intuito de que não só aprendessem a tecnologia, como também para que se tornassem multiplicadores nas comunidades.

[Voltar ao índice](#)

Lastreado nesse empreendimento bem sucedido, e fazendo o registro detalhado dos procedimentos e tecnologias empregadas, foi lançada em maio de 2019 — durante a oficina de trabalho para construção da Capacitação em Territórios Saudáveis e Sustentáveis: Experiências e Tecnologias Aplicadas para Promoção da Saúde, realizada na cidade de Paraty no RJ — uma publicação de extrema importância: Caminho e cuidado com as águas (MACHADO: 2019). Parte fundamental da programação foram as visitas a campo, durante as quais os técnicos da Funasa³⁴ e os participantes da Capacitação puderam conhecer em funcionamento o projeto do Saneamento Ecológico da Praia do Sono e os processos agroecológicos do Quilombo do Campinho.

Gustavo Machado, assessor técnico da equipe do OTSS, e um dos vários especialistas presentes no evento que hospedou o lançamento desse Guia, afirmou que tais publicações são fundamentais na efetivação de políticas públicas e ações territoriais, por constatarem a necessidade e a eficiência do processo de atuação das comunidades e a promoção de saúde de maneira participativa (FUNASA (a): 2019). Em consonância com essa constatação, Hamilton Góes, Coordenador de Educação em Saúde Ambiental (FUNASA), atesta que “o projeto pode iniciar todo um processo de autonomia e protagonismo desses sujeitos residentes nessas comunidades, sem que a gente precise assumir o papel de tutelar essas ações. Nós vemos que as populações tradicionais se tornam sujeitas de suas ações e das transformações ocasionadas, se empoderando e validando as tecnologias sociais aplicadas nos territórios” (DSS: 2019).

34 Originou-se desta visita o interesse da autora deste trabalho pela temática, assim como pelos resultados tecnológicos e soluções práticas, onde foi comprovada *in loco* a funcionalidade do que havia sido apresentado no Seminário e na Capacitação. A aparente indissociabilidade de conceitos e aplicação incentivaram a pesquisa bibliográfica culminando na realização deste artigo.



Diferentemente dos processos de Saneamento Tradicional, o Tanque de Evapotranspiração (Fossa de Bananeiras, ver Figura 2), utilizado, é entendido no âmbito do saneamento ecológico de Tecnologia Social (TS). O que difere o saneamento ecológico do saneamento básico (tradicional) são questões de espécie vária, compreendendo não só aspectos do processo físico e material de construção, porém conceituais, metodológicos sociais e de resultados: enquanto este atua na prevenção de doenças e no controle de poluição, aquele também se concentra na promoção de saúde; este restringe-se à adequação dos padrões da legislação para disposição final do efluente, de forma adequada; aquele é sustentável, socialmente aceito e economicamente viável; este (classificado como Tecnologia Convencional) atém-se majoritariamente aos aspectos técnico/econômicos, aquele (caracterizado como Tecnologia Social - TS), considera os aspectos sociais, ambientais, técnico/econômicos e culturais; este estatui as excretas e águas residuais como rejeitos, a serem tratados e dispostos adequadamente, aquele (esta é uma diferença fundamental), aproveita a excreta e águas residuais como recursos, a serem reinseridos no ciclo biológico, protegendo assim os recursos naturais; este trata o ciclo dos nutrientes e da água de forma linear, aberta; aquele promove o fechamento do ciclo dos nutrientes e da água com seu reaproveitamento; este, padronizado de forma convencional, aquele, engenheirado considerando as dimensões socioambientais e culturais locais; este, construído para a população, enquanto beneficiária passiva, aquele, em parceria com a população, de forma a gerar autonomia, tendo o sujeito de direitos ativo nos territórios; este, envidado por técnicos, excluindo a possibilidade de interações, aquele, conduzido em diálogo e com participação comunitária; este, feito com treinamentos curtos e rápidos, aquele, considerando processos de capacitação e de educação em saúde, com educação popular, partilhas construtivas, rodas de conversa,

Figura 2

Proposta de distribuição dos setores censitários e população



Fonte: Guia das Águas (MACHADO: 2019, p. 63).

dentre outras; este, privilegiando a informação e o conhecimento individualizados, instrumental e atemporal, baseando-se na solução técnica, aquele, elegendo a formação coletiva e a mobilização social educadora, tornando-se parte e expressão dos arranjos comunitários³⁵.

O TEVAP (Tanque de Evaporação) é uma técnica de construção caracterizada explicita e integralmente como de saneamento ecológico. De forma sintética pode ser assim descrito: uma caixa de alvenaria (ou outro material) selada/impermeabilizada, onde ocorre a decomposição anaeróbia dos dejetos sólidos, intermediada por entulho e finalizada com uma camada de terra fértil, onde as plantas absorvem a matéria

35 G. C. X. M. PONTUAL MACHADO, C. ROALE, F. XAVIER SOBRINHO et al. *Caminhos e cuidados com a água: faça você mesmo seu sistema de saneamento ecológico*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2019. Disponível em versão digital em: https://issuu.com/otss/docs/v5_finaisiteotss_cartilha_saneament/52. (acedido em 10 de junho de 2019).



orgânica, incorporando-a à sua biomassa e eliminando a água por evapotranspiração. As seções – ou compartimentos – estão dispostas de forma ilustrativa na Figura 3.

Observe-se que todo o processo de construção é simples (podendo ser levado a cabo através de mutirão, em 48 horas, e sem a necessidade de supervisão técnica), utiliza materiais baratos e comuns de obra (cimento, vergalhão, hiperadobe, areia), aproveita de forma estrutural - e integralmente- material de difícil reciclagem (caso dos pneus e do entulho pesado e concreto), além da própria matéria orgânica do ecossistema (sol, água, terra, bananeiras – e, também, os dejetos), além do próprio. O motor é o sol, as engrenagens, a matéria local, a estrutura, a matéria inorgânica e/ou não reciclável, e a tecnologia resume-se ao arranjo singular e inteligente desse material, que permite a catalisação e o funcionamento. Segundo depoimento dado pelas crianças locais, e colhido pelo autor do Guia, a ideia foi colocar tudo de ponta-cabeça: “a tampa do sumidouro que está em cima é colocada no fundo”³⁶. E sintetiza a operação traduzindo-a pelo desempenho: “toda a água que chega com fezes é tratada e sai por cima, por evaporação e transpiração das bananeiras”. Esse “tratado” diz respeito à biodigestão do esgoto, executada no túnel de pneus, que mata as bactérias nocivas. Por capilaridade, a água sobe, sendo filtrada pelas camadas sucessivamente mais finas de entulho, brita, areia, até chegar à terra fértil. Essa água, que carrega consigo nutrientes, é, então, absorvida pelas plantas (no caso as bananeiras), podendo gerar frutos, que podem ser plenamente consumidos. As bananeiras têm uma aplicação particular e importante, pela

36 G. C. X. M. PONTUAL MACHADO, C. ROALE, F. XAVIER SOBRINHO et al. *Caminhos e cuidados com a água: faça você mesmo seu sistema de saneamento ecológico*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2019. p. 52. Disponível em versão digital em: https://issuu.com/otss/docs/v5_finalsiteotss_cartilha_saneament/52. (acedido em 10 de junho de 2019).

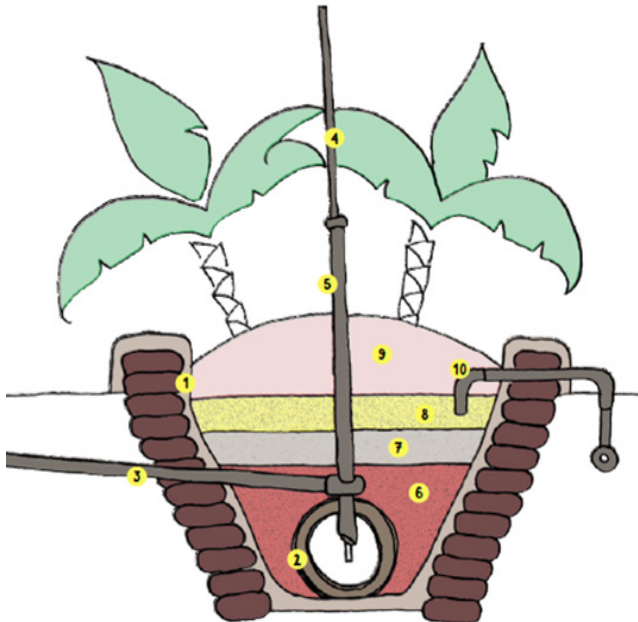
sua capacidade ímpar de absorver e “bombear” a água de volta para a atmosfera, através da evaporação pelas folhas (além do próprio solo); daí a nomeação do processo de “evapotranspiração”.

Figura 3

TEVAP (Tanque de Evapotranspiração), Praia do Sono. Ilustração.

Legenda:

- 1 Parede de Hiperadobe - 2 Pneus - 3 Ponto de entrada do esgoto - 4 Respiro de gases - 5 Tubo de inspeção - 6 Camada de pedras e entulhos - 7 Camada de brita n°1 - 8 Camada de areia - 9 Camada de terra fértil - 10 Ladrão



Fonte: Guia das Águas (MACHADO: 2019, p. 62).

[Voltar ao índice](#)



Existem muitos outros processos ecológicos de tratamento de esgotos e de águas cinzas (citamos apenas os apresentados no Guia: Biossistema Integrado (BSI), Banheiro Seco, Fossa Biodigestora, Filtro de Águas Cinzas, Vala de Infiltração, Zona de Raízes e Jardim Flutuante), mas o destaque com mérito deve ser dado ao TEVAP, não apenas por ter demonstrado sucesso e eficiência – em seu período de provação -, porém por ter sido aprovado em todos os níveis de implementação e por todas as instituições, grupos sociais, saberes e experts envolvidos, afirmando-se como Tecnologia Social adequada ao Saneamento Rural e indo ao encontro de todos os conceitos abordados e as metodologias pertinentes.

10. Do arcabouço jurídico para a implantação do tevap no Brasil e considerações finais

O TEVAP, seja ele considerado serviço público por atender a localidades de pequeno porte (Decreto nº 7.217/2010, artigo 2º, § 2º, inciso I),³⁷ seja ele assim não considerado por constituir solução individual em que o usuário não depende de terceiros para operar os serviços (Decreto nº 7.217/2010, artigo 2º, § 1º, inciso I),³⁸ pode ser objeto de convênio, a ser celebrado pela FUNASA com municípios ou com entidades privadas sem fins lucrativos (Decreto nº 6.170/2007, artigo 1º, § 1º, inciso I)³⁹.

37 BRASIL. Presidência da República da Casa Civil. Decreto nº 7.217/2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. (acedido em 20 de Junho de 2019).

38 BRASIL. Presidência da República da Casa Civil. Decreto nº 7.217/2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. (acedido em 20 de Junho de 2019).

39 BRASIL. Presidência da República da Casa Civil. Decreto nº 6.170/2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. (acedido em 20 de Junho de 2019).

A Lei nº 11.445/2007, em seu artigo 10, § 1º, inciso I, excepciona da obrigatoriedade da celebração de contrato para a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular, aqueles que o poder público autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações.

Na hipótese de o TEVAP não ser considerado serviço público, ainda assim poderia ser objeto de convênio. Situação equivalente à dos convênios da FUNASA que têm por objeto a implementação de melhorias sanitárias domiciliares (MSD).

Sucedo que, embora tal ação não esteja regulada diretamente pela Lei nº 11.445/2007, o serviço relacionado ao saneamento básico deve ser desenvolvido de forma articulada 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.

Vimos, desde o início deste trabalho que políticas, leis e linhas de ação convergem na busca de implantação de projetos coerentes com os ditames das legislações nacionais e internacionais no que se refere ao direito ao saneamento. A declaração da ONU de que o saneamento básico deve ser entendido como direito à vida consolida o pensamento de que a promoção da saúde da população deve ser colocada no centro das ações sociais. Para a OMS (Organização Mundial de Saúde), para a qual os princípios de direitos humanos devem ser aplicados no contexto da realização de todos os direitos humanos e a UNESCO, através dos ODS, estabelecendo que o acesso à educação de qualidade em todos os níveis, especialmente de saúde e proteção social, deve ser equitativo e universal. A Constituição



Federal – artigos 196 a 200 – estabelece que todo cidadão brasileiro tem direito à saúde, sendo previstas as ações de vigilância sanitária. Corrobora esse direito a Lei 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico no Brasil, com base nos princípios da universalização do acesso, com integralidade das ações e acesso à informação. A Lei de Saneamento Básico Nacional define, também, em seu artigo. 52º, as competências quanto à coordenação e atuação dos diversos agentes envolvidos no planejamento e execução da política federal de saneamento básico. É atribuída ao Governo Federal, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Dessa forma, o PLANSAB tem como objetivo explícito estabelecer as políticas públicas de saneamento básico do Brasil através de quantificadores socioeconômicos e culturais, verificando a qualidade dos serviços ofertados ou da solução empregada.

Por conta disso, as áreas rurais, por sua singularidade e elevado déficit de cobertura de saneamento básico, ganham uma abordagem específica e distinta através do Plano Nacional de Saneamento Rural – PNSR. Atuando numa área muito singular, o programa requer um mapeamento preciso das diferentes características étnico-culturais, sociais, econômicas e territoriais. Exige, também, abordagem diferenciada no campo da geografia: dispersão, isolamento político e geográfico, distanciamento das sedes municipais; localização em áreas de difícil acesso, etc.; contemplando quilombolas, moradores, resistentes, das comunidades costeiras e ribeirinhas, que vivem da pesca artesanal e do extrativismo; englobando, também, indivíduos residentes em Unidades de Conservação (UCs) e os povos indígenas.

Seguindo essa linha de desenvolvimento e ação sustentável, verifica-se que as tecnologias aplicadas no Observatório de Territórios Sustentáveis

e Saudáveis da Bocaina funcionam; os resultados são 100% positivos no momento em que se aposta nas diretrizes determinadas, observadas as singularidades dos casos e a adequação das tecnologias aplicáveis; ainda, assumindo-se como acertada a escolha, instaladas as adaptações; e, por fim, garantido o apoio governamental em feitió também de formação e educação, aliadas à vontade da comunidade, em seu meio e consonância com suas características culturais. Elas são o resultado das trocas efetivas entre as especificidades técnicas, a academia e os saberes dos povos tradicionais.

A experiência implantada pelo Observatório tem permitido que camponeses, quilombolas, indígenas e comunidades ribeirinhas participem diretamente da construção do programa, orientados para soluções sustentáveis, com aprimoramento das tecnologias necessárias, que farão desses povos não mais meros expectadores de ações governamentais, mas agentes de seu desenvolvimento e transformação social, política, econômica, educacional e cultural.

“Vivendo, se aprende; mas o que se aprende, mais, é só fazer outras maiores perguntas”.

Guimarães Rosa



A gestão associada dos serviços públicos de saneamento básico

Parcerias “Público-Público” como forma de materialização do Federalismo-Cooperativo Brasileiro

ALYRE MARQUES PINTO¹

Resumo

Propõe-se, no artigo, tecer considerações sobre a gestão associada de serviços públicos, como mecanismo de colaboração federativa à disposição dos entes federados, com ênfase na sua aplicação para a consecução da prestação e universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Para tanto, serão evidenciados, primeiramente, os desafios que ainda enfrenta o setor no Brasil. Em seguida, será abordada a temática dos tipos de prestadores de serviços presentes no cenário nacional e suas respectivas organizações jurídicas, com esclarecimentos sobre a

1 Procuradora Federal, desde outubro/2006. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Católica Dom Bosco em convênio com o Instituto Nacional de Pós Graduação – INPG. Agente Fiscal de Rendas Municipal: 2003/2006. Procuradora Municipal: 1995/2003. alyre.marques@agu.gov.br, Advocacia-Geral da União, em exercício na Procuradoria Federal Especializada da FUNASA, Superintendência do Estado de Mato Grosso do Sul, Rua Barão de Melgaço n.º 379, Centro, Campo Grande/MS, CEP: 79002-080.

evolução histórica dos serviços que configurou tal realidade. Em sequência, discorrer-se-á sobre as competências dos entes federados para dispor sobre o tema, de forma a compreender por que o desafio do saneamento é obrigação comum a todos esses. Nesse sentido, serão examinados os serviços de saneamento que se amoldam a uma gestão de forma associada, suas vantagens e os instrumentos jurídicos de que dispõe os entes federados para sua implementação. Como forma de vislumbrar outras possibilidades de cooperação federativa em território nacional, será feita uma breve exposição sobre o modelo de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário adotado em Portugal. E, ao final, serão apresentados dados sobre a gestão associada dos serviços de água e esgoto já presente no Estado de Mato Grosso do Sul.

Palavras-chave: Serviços Públicos. Saneamento Básico. Gestão Associada. Federalismo Cooperativo. Universalização do Saneamento.

Abstract

This article proposes considerations about associated management of public services, as a mechanism of federative collaboration available to the federated entities, with emphasis on its application to achieve the provision and universalization of access to public sanitation services. For this purpose, we will first highlight the challenges still facing this sector in Brazil. And then, the theme of types of service providers present in the national scenario and their respective of legal organizations will be addressed, with explanation about historical evolution of the services that shaped that reality. Going on, we will discuss the competences of federated entities to dispose on the theme, in order to understand why the challenge of sanitation is an obli-



gation common to all of them. In this sense, sanitation services that conform to an associated management, its advantages and the legal instruments available to the federated entities for its implementation, will be examined. As another point of view, other possibilities of federative cooperation in the national territory, a brief presentation will be given about the model of water supply and sewage services adopted in Portugal. In the end, data will be presented on the associated management of water and sewage services already present in the state of Mato Grosso do Sul.

Keywords: *Public Services. Basic Sanitation. Associated Management. Cooperative Federalism. Universal Sanitation.*

Sumário

1. Considerações iniciais. 2. Saneamento Básico: Das competências constitucionais dos entes federados em harmonia com o federalismo cooperativo consagrado na Constituição Federal Brasileira. 3. Dos serviços públicos de saneamento básico e a possibilidade de sua gestão de forma associada entre os entes federativos. 4. Das vantagens da prestação dos serviços públicos de saneamento básico de forma associada. 5. Instrumentos da gestão associada: Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação. O Contrato de Programa como instrumento jurídico hábil a formalizar as obrigações dos entes consorciados ou conveniados. 6. Da gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Portugal. 7. Da gestão associada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Mato Grosso do Sul. 8. Conclusão.

[Voltar ao índice](#)

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, referentes ao ano de 2017, consolidados na vigésima terceira edição do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos², divulgada em fevereiro deste ano de 2019, pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNS/MDR), o Brasil conta com uma média nacional³ de 93,0% da população urbana atendida com redes de abastecimento de água, com destaque para as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, nas quais os índices médios são de 98,4%, 98,1% e 95,9%, respectivamente. Para as regiões Norte e Nordeste, os índices caem para 70,0% e 88,8%.

Contudo, se considerarmos a população total residente, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a média nacional cai para 83,5%. Para as macrorregiões, as quedas são de 89,7% para a região Sul, 90,1% para a Centro-Oeste, 91,3% para a Sudeste, 57,5% para a Norte e 73,3% para a Nordeste.

Relativamente ao atendimento por esgotamento sanitário, os índices são bem menos animadores. Apenas 52,4% da população total do país, em 2017, é atendida por rede coletora de esgoto. Considerando tão somente a população urbana, a média sobe um pouco, alcançando o percentual de 60,2%. O menor índice fica para a região Norte, com apenas

2 BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO – SNS, “Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento- SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, Brasília: SNS/MDR, 2019, 226 p. : il., disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017> (acesso em 09 de julho de 2019).

3 Conforme esclarece o Diagnóstico “Os dados dos serviços de água e esgotos são fornecidos ao SNIS por companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e, em muitos casos, pelas próprias prefeituras, todos denominados no SNIS como prestadores de serviços.”, “SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, p. 15.



13,0% da população urbana atendida com esgotamento sanitário, e o maior com a região Sudeste, que alcança a média de 83,2%. Centro-Oeste, Sul e Nordeste apresentam as médias de atendimento de 59,5%, 50,6% e 34,8%, respectivamente.

Quanto ao tratamento dos esgotos gerados, o índice médio do país chega ao triste percentual de apenas 46,0%. Na comparação entre as macrorregiões, os menores índices ficam com as regiões Norte e Nordeste. A primeira com apenas 22,6% de esgoto gerado tratado. E, a segunda com índice de 34,7%. As demais regiões se aproximam ao índice médio nacional, sendo 44,9% de esgoto tratado para a região Sul, 50,4% de esgoto tratado para a região Sudeste e 52% de esgoto tratado para a região Centro-Oeste.

Alarmante realidade que remonta à época do Brasil Colônia e Império, quando “os escravos eram os responsáveis por realizar o transporte dos dejetos das residências para despejo no mar”, conforme relata ADRIANA DE SOUZA MACHADO⁴, inclusive, citando narrativa de Laurentino Gomes sobre a insalubre realidade da cidade naquela época, na qual os escravos, responsáveis pela degradante tarefa, ficaram conhecidos como “tigres”:

“Devido a pouca profundidade do lençol freático, a construção das fossas sanitárias era proibida. A urina e as fezes dos moradores, recolhidas durante a noite, eram transportadas de manhã para serem despejadas no mar por escravos que carregavam grandes tonéis de esgoto nas costas. Durante o percurso, parte

4 A. DE SOUZA MACHADO, *A estrutura tarifária e a universalização dos serviços de saneamento básico: tensões e possíveis conciliações*, 2018. 119 f. Dissertação (mestrado), Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Orientador: Joaquim Falcão, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27362/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Adriana..Machado.%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (acesso em 31 de agosto 2019), pp. 20-21.

do conteúdo desses tonéis repleto de amônia e ureia, caía sobre a pele e, com o passar do tempo, deixava listras brancas sobre suas costas negras. Por isso, esses escravos eram conhecidos como “tigres”. Devido à falta de um sistema de coleta de esgoto, os “tigres” continuaram em atividade no Rio de Janeiro até 1860 e no Recife até 1882. O sociólogo Gilberto Freire diz que a facilidade de dispor de “tigres” e seu baixo custo retardou a criação de redes de saneamento nas cidades litorâneas brasileiras.”

Como se vê, em termos de esgotamento sanitário, temos um longo caminho a percorrer. Ainda hoje, as redes são significativamente insuficientes e o esgoto, sem qualquer tratamento, é lançado ao mar e nos rios, poluindo nossos recursos hídricos, causando degradação ambiental, e mais, ainda, contribuindo para a proliferação de doenças, em prejuízo à saúde da população.

De fato, os resultados relatados permitem dimensionar os grandes desafios que ainda enfrenta o setor do saneamento básico nacional, em prol da universalização dos serviços, primordialmente no campo do esgotamento sanitário.

Importante advertir que a nova ordem jurídica nacional, advinda com a Constituição Federal Brasileira de 1988, doravante CF, proclama a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa (inciso III do artigo 1.º da CF⁵) e a saúde como direito de todos e dever do Estado (artigo 196 da CF⁶).

Logo, é dever de todos os entes federados, em harmônica cooperação, transformar essa triste realidade, assegurando, através da insti-

5 “Artigo 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III- a dignidade da pessoa humana;”

6 Artigo 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”



tuição de políticas públicas, o acesso à água potável e ao saneamento básico a toda população.

Como ressalta o Instituto TRATA BRASIL, ao definir saneamento e destacar sua importância, “Ter saneamento básico é um fator essencial para um país poder ser chamado de país desenvolvido. Os serviços de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos levam à melhoria da qualidade de vidas das pessoas, sobretudo na saúde infantil com redução da mortalidade infantil, melhorias na educação, na expansão do turismo, na valorização dos imóveis, na renda do trabalhador, na despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos, etc.”⁷.

Sob outro enfoque, o Diagnóstico de 2017 traz também importantes informações sobre os tipos de prestadores de serviços presentes nos Municípios que apresentam sistemas públicos de saneamento⁸, os quais são identificados como de abrangência regional (atendem a diversos municípios em um mesmo estado, limítrofes uns dos outros ou não); de abrangência microrregional (atendem a dois ou mais municípios limítrofes uns dos outros no mesmo estado); e prestadores de abrangência local (atendem a um único município), inclusive, com a quantidade de municípios atendidos por cada categoria e respectiva população urbana. Confira-se⁹:

7 “O que é saneamento?”, Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em: 14 set. 2019.

8 Segundo o Diagnóstico, a ausência de sistema público de saneamento diz respeito às chamadas soluções alternativas e individuais, tais como, para esgotamento sanitário, fossas sépticas, fossas rudimentares, galerias de águas pluviais, lançamento de esgotos em curso d’água, etc. e, para abastecimento de água, uso de poço ou nascente, chafariz, cisterna, açude, caminhão pipa, etc. “SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, p. 20.

9 Quadro 2 do Diagnóstico, “SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, p. 24.

Quadro 2

Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2017, que responderam aos formulários completos, segundo abrangência e algumas características do atendimento.

Prestadores de serviços		Quantidade de municípios atendidos		População urbana dos municípios	
Abrangência	Quantidade	Água	Esgotos	Água	Esgotos
		(GE05a)	(GE05b)	(GE06a)	(GE06b)
Regional	28	4.033	1.370	129.235.803	104.811.274
Microrregional	6	17	16	710.449	705.611
Local	1.501	1.100	1.069	43.731.061	50.767.727

Os prestadores são classificados, ainda, no SNIS, segundo as diferentes formas de organização jurídica que apresentam: a) administração direta; b) autarquia; c) sociedade de economia mista; d) empresa pública; e) empresa privada; e f) organização social. Vejamos os quantitativos apurados segundo abrangência e natureza jurídico-administrativa dos prestadores de serviços¹⁰:

Quadro 3

Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2017, que responderam aos formulários completos, segundo abrangência e natureza jurídico-administrativa.

Abrangência	Natureza Jurídica					
	Administração Direta	Autarquia	Sociedade Economia Mista	Empresa Pública	Empresa Privada	Organização Social
Regional	0	2	24	1	1	0
Microrregional	0	3	0	0	3	0
Local	973	415	7	4	99	3
Brasil	973	420	31	5	103	3 ¹

¹⁰ Quadro 3 do Diagnóstico, “SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, p. 24.



de 1.535 prestadores, sendo 28 de abrangência regional; 6 de abrangência microrregional; e 1.501 prestadores de abrangência local.

Vê-se, ainda, que os prestadores de abrangência regional, ou seja, aqueles que atendem a diversos municípios em um mesmo estado apresentam quase sempre a natureza jurídica de sociedade de economia mista. Já os prestadores de abrangência local, assim considerados aqueles que atendem a um único município, em sua maioria, ou integram a administração direta do município, ou são constituídos sob a forma de autarquia municipal. A participação do setor privado se restringe quase que basicamente aos prestadores locais, sendo mesmo nestes, pouco relevante, menor que 10% dos prestadores.

Destaca-se, também, do Diagnóstico, a informação de que “os prestadores de serviços de abrangência regional (as chamadas companhias estaduais de saneamento) são responsáveis pelo atendimento de 78,3% dos municípios que responderam ao SNIS em 2017 para abastecimento de água e 55,8% para esgotamento sanitário. Em termos de população urbana, esses percentuais são de 74,4% para abastecimento de água e 67,1% para esgotamento sanitário”¹¹.

Em sequência, o Relatório enfatiza que “Na comparação com o total de municípios do país, os prestadores de serviços de abrangência regional atendem a 72,4% dos municípios brasileiros com abastecimento de água e

11 Considerando prestadores de serviços que responderam os formulários Completos tem-se a totalização de dados referentes a 5.117 municípios atendidos com abastecimento de água e a 2.444 municípios atendidos com esgotamento sanitário (91,9% e 43,9% da quantidade total de municípios do país, respectivamente). Esses prestadores atuam em municípios com população urbana de 172,1 e 149,4 milhões de habitantes, respectivamente (correspondendo a 98,0% e 85,1% de toda a população urbana do país, respectivamente). “SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, pp. 23-24.

a 24,6% com esgotamento sanitário, números esses que correspondem a um percentual da população urbana residente de 73,6% e 59,7%”¹².

Há que se reconhecer que temos no Brasil um sistema de prestação de serviços de saneamento de abrangência prevalentemente regional, no qual se destacam as companhias estaduais de saneamento, em sua maioria, constituídas sob a forma de sociedades de economias mista.

Tal conjuntura se deve a evolução histórica dos serviços de saneamento no País, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento, doravante denominado PLANASA, lançado em 1971, no VI Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, tendo como um dos principais objetivos garantir que o acesso da população urbana atingisse 80% para abastecimento de água potável e 50% para o sistema de esgotamento sanitário¹³.

Conforme reiterado na doutrina, o modelo caracterizou-se pela concentração das funções de planejamento, coordenação, controle e apoio financeiro nas mãos da União, cabendo aos Estados a prestação dos serviços, através das Companhias Estaduais de Saneamento. Os Municípios, em que pese figurarem como “poder concedente” das concessões celebradas, tiveram participação reduzida, ou praticamente excluída, pouco decidindo a respeito dos serviços.

Também registrado que muito se alcançou com o Plano, tendo, de fato, provocado uma grande expansão do saneamento. Contudo, como observa ADRIANA DE SOUZA MACHADO, “apesar do sucesso inicial do PLANASA, os avanços na prestação dos serviços deixaram de acompanhar o crescimento populacional e a urbanização, ficando aquém dos níveis

12 “SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, pp. 23-24.

13 Conforme esclarece SOUZA MACHADO, *A estrutura*, p. 29.



necessários. O crescimento desse déficit decorreu, sobretudo, da insuficiência de recursos e das insatisfatórias condições operacionais e administrativas de grande parte dos prestadores de serviço, dos quais grande parte era de Companhias Estaduais”¹⁴.

Na verdade, as adversidades econômicas enfrentadas na década de 1980, de forte inflação e escassez de recursos, contribuíram para o enfraquecimento do modelo PLANASA. Ademais, a política tarifária almejada pelo sistema não contemplava as necessidades plenas do setor, favorecendo a deterioração da saúde financeira das companhias estaduais.

Ressalte-se, no entanto, que o modelo centralizador só veio a ser rompido com a Constituição Federal de 1988, haja vista que esta solidificou a titularidade dos serviços locais para os entes municipais, confirmando, assim, a competência dos Municípios para a prestação dos serviços de saneamento em seu âmbito territorial, inobstante as discussões doutrinárias e jurisprudenciais travadas sobre o tema, seja em favor da titularidade municipal; seja em defesa da relativização da titularidade municipal em favor do Estado; seja em favor da titularidade conjugada de Estados e Municípios.

Anote-se que a divergência se instalou, inicialmente, sob o fato de que o domínio das águas encontrava-se nos planos federal e estadual, o que afastaria a titularidade municipal sobre saneamento, contudo, com o advento das legislações específicas sobre cada tema, se confirmou que se tratavam de competências distintas, não anulando a competência municipal para os serviços locais de saneamento.

14 SOUZA MACHADO, *A estrutura*, p. 32.

Posteriormente, a polêmica persistiu, em sede de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões¹⁵, instituídas obrigatoriamente por Lei Complementar Estadual¹⁶, o que levou a tais entes a avocarem pra si a titularidade dos serviços locais, incluindo o saneamento básico como serviço comum ou regional. Contudo, a questão foi pacificada pela máxima Corte do País, o Supremo Tribunal Federal, doravante denominado STF, o qual, em sede de controle concentrado de constitucionalidade de Lei Estadual, firmou o entendimento de que “no caso de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões não há a transferência de competências municipais para o Estado membro, mas cria-se, apenas, um regime colegiado para o exercício das competências que continuam municipais”¹⁷.

Contudo, de forma contraditória ao disposto na nova ordem constitucional, a histórica exclusão dos Municípios do setor do saneamento, com preponderância das determinações federais e estaduais, evidencia um presente em que muitos daqueles não possuem expertise técnica, aliada a escassez de recursos, para gestão autônoma dos serviços de saneamento local, fatores indicativos para que se perpetue a interação e cooperação dos entes federados, iniciada no PLANASA, porém, sob nova perspectiva, ou seja, assegurando efetivamente a titularidade municipal para direcionar as políticas públicas do saneamento básico local.

15 Nesse sentido, esclarece W. ANTONIO RIBEIRO, “Consórcios Públicos de Saneamento Básico: Um Guia para os Municípios”. Texto disponibilizado pelo professor Wladimir Antonio Ribeiro, no Curso de Extensão do Direito do Saneamento, oferecido pela Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, em parceria com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP), aula do dia 31 de maio de 2019, p. 33.

16 CF: “Artigo 25. (...)”

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

17 STF, Pleno. ADI n.º 1.842-RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, maioria de votos. Julg. 6.3.2013.



Feitas tais considerações iniciais, vejamos com mais detalhes as competências dos entes federados para dispor sobre o saneamento básico no item seguinte, objetivando compreender por que o desafio do saneamento é obrigação comum a todos esses.

2. SANEAMENTO BÁSICO: DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERADOS EM HARMONIA COM O FEDERALISMO COOPERATIVO CONSAGRADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA.

Nos termos do caput do artigo 1.º¹⁸ da Constituição da República de 1988, o Brasil constituiu-se em uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados-membros e Municípios e do Distrito Federal, todos autônomos entre si, conforme expressamente consignado no artigo 18¹⁹ da CF.

A forma federativa de Estado, consagrada na nova ordem jurídico-constitucional, assegurou aos entes federados a capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, além da autonomia político-administrativa para exercerem as competências especificadas no texto constitucional.

Contudo, estas, muitas vezes, se entrelaçam, já que a par das exclusivas, de regra, as tributárias, a Constituição Federal dispõe sobre as competências comuns e concorrentes da União, Estados membros e Municípios, no que toca às atribuições político-administrativas e legislativas.

18 “Artigo 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”

19 “Artigo 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Na seara do saneamento, coube à União instituir as diretrizes nacionais para o saneamento básico (inciso XX do artigo 21 da CF²⁰), e a todos os entes, em conjunto, promover a melhoria dos programas com tal finalidade, haja vista o disposto no inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal que assim prevê: “Artigo. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, “mediante a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, nas palavras do professor WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO²¹, ao comentar o parágrafo único do artigo 23²² da CF.

Ressalte-se, também, a competência dos Municípios e do Distrito Federal para legislar sobre a matéria, em seu âmbito territorial, uma vez que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (incisos I e II do artigo 30 da CF²³) e ao Distrito Federal as competências legislativas

20 “Artigo 21. Compete à União:

(...)

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

21 W. ANTONIO RIBEIRO, “Uma proposta para o saneamento básico no Brasil (parte 5)”. Revista **Consultor Jurídico**, 5 de novembro de 2018, 6h25, disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-nov-05/wladimir-ribeiro-proposta-saneamento-basico-parte> (acesso em 08 de setembro de 2019), p. 1.

22 “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” ([Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006](#))

23 “Artigo 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”



reservadas aos Municípios (§ 1.º do artigo 32 da CF²⁴). Portanto, é possível concluir que compete aos Municípios a efetiva prestação dos serviços de saneamento básico, posto que restou reservado a estes “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (inciso V do artigo 30, da CF).

Nesse sentido, enfatiza o professor WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO: «Também merece ser mencionada, apesar de não utilizar literalmente a expressão “saneamento básico”, a norma constitucional que prevê que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (inciso V do artigo 30), o que leva ao reconhecimento da titularidade municipal sobre a competência de legislar, planejar, fiscalizar, regular e prestar (diretamente ou mediante entidade contratada) os serviços públicos de saneamento básico»²⁵.

Destaca-se, ainda, a competência da União de participar, em conjunto com os demais entes, do planejamento e da execução das ações de saneamento básico, na exata previsão do inciso IV, do artigo 200, da CF: “Artigo. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) IV- participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”.

Assim, é necessário reconhecer que o modelo traçado pela Constituição Brasileira, além de incluir os Municípios no pacto federativo (artigos

24 “Artigo 32. (...)”

§ 1.º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.”

25 W. ANTONIO RIBEIRO, “O saneamento básico como um direito social”, *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 13, n.º 52, p. 229-251, out./dez. 2015, disponível em <http://www.stiueg.org.br/Documentos/7/O%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf> (acesso em 09 de setembro de 2019), p. 244.

1.º e 18, da CF), atribuiu-lhes a competência para cuidar sobre as matérias de interesse local (inciso V do artigo 30 da CF), cuja diretriz, no entanto, é harmonizada com a competência comum de todos os entes federados em cooperar para a melhoria dos serviços (inciso IX e parágrafo único do artigo 23 da CF), por meio da gestão associada, traduzindo-se, de fato, em um dever constitucional da União e dos Estados-membros em cooperar com os Municípios, consagrando o federalismo cooperativo almejado pelo constituinte originário e ratificado pelo constituinte derivado, ao conferir nova redação ao artigo 241²⁶ da CF, por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/1998, doravante denominada EC n.º 19/1998.

Oportuno, anotar, que a Lei de Diretrizes do setor veio apenas em 2007, com a promulgação da Lei Federal n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007, Lei Nacional do Saneamento Básico, doravante denominada LNSB, fixando o Marco Regulatório do Saneamento Básico Brasileiro.

Conforme relata ADRIANA DE SOUZA MACHADO, com apoio no Relatório Final do PLS 219/2006, o Congresso Nacional, ao aprovar a Lei Geral, estabeleceu as novas diretrizes e objetivos para a Política Federal de Saneamento, quais sejam: a contribuição para o desenvolvimento nacional; a redução das desigualdades regionais; a criação de empregos e renda, a fim de promover a inclusão social; a garantia da aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público em conformidade com a salubridade ambiental; a maximização da relação custo-benefício e maior retorno social; o incentivo à adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da pres-

26 “Artigo 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” ([Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998](#))



tação dos serviços de saneamento básico; e a promoção de alternativas de gestão que viabilizem a sustentabilidade econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, enfatizando a cooperação federativa²⁷.

Sua regulamentação se deu através do Decreto n.º 7.217, de 21/06/2010, tendo este fixado as normas para a execução da Lei de Diretrizes, definindo conceitos; detalhando os serviços públicos de saneamento e sua relação com os recursos hídricos e meio ambiente; dispondo sobre planejamento, regulação, controle social e prestação dos serviços públicos de saneamento básico; da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços; e por fim, sobre a Política Federal de Saneamento Básico.

Indo além, há que se reconhecer, como pondera o eminente Ministro do STF LUÍS ROBERTO BARROSO, que “É natural que o saneamento sofra repercussão direta do tratamento jurídico da água, na medida em que esta é seu elemento material primário”²⁸, cujo domínio, por sua vez, encontra-se concentrado entre a União e os Estados-membros, nos termos dos incisos III e VI do artigo 20²⁹ e inciso I do artigo 26³⁰, da Constituição Federal de 1988, ficando de fora da partilha original os Municípios. Tal fato evidencia que o ente prestador do serviço de saneamento deverá

27 SOUZA MACHADO, *A estrutura*, p. 32.

28 L. R. BARROSO, “Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios”. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, pp. 255-270, jan./mar. 2002, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/762> (acesso em 01 de setembro de 2019), p. 257.

29 “Artigo 20. São bens da União:

(...)

III- os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

(...)

VI- o mar territorial;”

30 “Artigo 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I- as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;”

necessariamente obter outorga do proprietário da água, entrelaçando-se, portanto, as competências dos entes federais, mas, de forma alguma, anulando a competência municipal.

Ademais, outras matérias, de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados, se relacionam intrinsecamente ao saneamento, como direito urbanístico; proteção ao meio ambiente e controle de poluição; proteção ao patrimônio paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente; e também pela proteção e defesa da saúde, conforme previsão dos incisos I, VI, VII, VIII e XII do artigo 24 da CF, as quais, necessariamente, devem ser harmonizadas com a competência municipal para legislar sobre o interesse local.

Evidencia-se, portanto, a coexistência de competências normativas e materiais dos entes federais para dispor sobre saneamento básico e sobre matérias intrinsecamente relacionadas, como saúde, meio ambiente, recursos hídricos, as quais, dessa forma, se inter-relacionam e, assim, devem ser interpretadas de forma integrada e harmônica, respeitando a titularidade municipal para dispor e prestar os serviços públicos de saneamento básico, em âmbito local.

O professor WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO sintetiza bem esse feixe de normas constitucionais, as quais, segundo ele, evidenciam como funciona (ou deveria funcionar) a gestão do saneamento básico no Brasil, em um desejado sistema de nítida cooperação entre os entes federados: “A junção dos dispositivos constitucionais esclarece, facilmente, como funciona (ou deveria funcionar) a gestão do saneamento básico no Brasil: (i) a União estabelece diretrizes, a serem atendidas por todos; (ii) a União e os Estados-membros devem possuir políticas de saneamento básico próprias, por meio das quais cooperam com os municípios; (iii) os municípios legislam sobre os serviços, atendidas as diretrizes fixadas pela União,



bem como se responsabilizam pela gestão dos serviços de saneamento básico (planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou contratada dos serviços), contando para isso com a cooperação da União e do Estado-membro”³¹.

Antes de prosseguir, importante registrar, como cita RAUL FELIPE BORELLI³², que os modelos federais apresentam como sustentáculo comum, desde seus primórdios, as noções de união, coordenação, cooperação e esforço mútuo, em que pesem as vicissitudes históricas vividas pelas diferentes experiências federativas.

Nesse contexto, o mesmo autor esclarece que a cooperação, como condição para a manutenção da integridade federal, seria um dever implícito a todos os entes políticos, materializando-se de forma voluntária. A coordenação, por outro lado, corresponderia às situações em que um dos entes envolvidos (o coordenador) possui alguma forma de preponderância ou superioridade sobre os coordenados, implementando-se de forma compulsória, como no caso das regiões metropolitanas, sistema único de saúde e políticas de educação³³.

Dessa forma, a gestão associada autorizada pela Constituição Federal constitui instrumento de cooperação federativa, haja vista sua voluntariedade, a qual, contudo, deve ser perseguida por todos os entes federativos, com vistas a dar verdadeira efetividade aos princípios fundamentais

31 ANTONIO RIBEIRO, *RDPE*, p. 245.

32 R. F. BORELLI, *Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico*, 2010, 160 f., Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Curso de Pós graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, Orientador: Maria Sylvia Zanella di Pietro, disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php> (acesso em 28 de julho de 2019), p. 100.

33 BORELLI, *Aspectos*, pp. 102-103.

da universalização do acesso e integralidade dos serviços, deveres comuns de todos os entes federados.

Passemos, então, ao exame estrutural dos serviços públicos de saneamento básico, a fim de evidenciar os segmentos mais compatíveis com sua gestão de forma associada.

3. DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO E A POSSIBILIDADE DE SUA GESTÃO DE FORMA ASSOCIADA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.

Para WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO, “Saneamento é palavra originada do latim sanus, que possui significado de “boa saúde, sadio”. Portanto, saneamento ambiental é o conjunto de atividades que proporcionam as condições ambientais que preservam ou promovem a saúde humana, ou, dito de forma mais sintética, que proporcionam a salubridade ambiental”³⁴.

Prosseguindo, pondera que “dentro do conjunto do saneamento ambiental, há um subconjunto de atividades que são consideradas básicas, essenciais à saúde humana, constituindo-se em um dever do Estado promovê-las. Tais atividades essenciais de saneamento ambiental constituem o saneamento básico”³⁵.

Em sequência, assevera que do consenso técnico e científico pode se compreender o saneamento básico como sendo cinco serviços públicos e um conjunto de ações de saúde, quais sejam: “1) o serviço público

34 ANTONIO RIBEIRO, “Consórcios Públicos de Saneamento Básico: Um Guia para os Municípios”, p. 28.

35 ANTONIO RIBEIRO, “Consórcios Públicos de Saneamento Básico: Um Guia para os Municípios”, p. 29.



de abastecimento de água potável; 2) o serviço público de esgotamento sanitário; 3) o serviço público de manejo de águas pluviais urbanas; 4) o serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos; 5) o serviço público de limpeza pública; 6) as ações de saúde de combate a vetores e reservatórios de doenças”³⁶.

No mesmo sentido, mas agora de forma normativa, o artigo 3.º da LNSB considera saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, relativas à abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

Serviços díspares, em sua estrutura econômica, mas que apresentam interferências recíprocas em prol do meio ambiente, da saúde pública e do bem-estar humano, como pontua RAUL FELIPE BORELLI, inclusive, destacando: “Os serviços em questão, direta ou indiretamente, propiciam aos cidadãos condições sanitárias de vida adequadas, circunstância que justifica seu tratamento sistêmico e integrado. Seriam incompletas as ações de saneamento que prescindissem de qualquer das atividades descritas no inciso I do artigo 3.º da Lei n. 11.445/2007”³⁷.

Como já acentuado, compete ao Município a prestação dos serviços de saneamento básico, cuja titularidade alberga as funções de legislar; planejar; fiscalizar; e prestar os serviços, haja vista o disposto nos incisos I e V do artigo 30 da CF e as diretrizes traçadas na LNSB, em seu capítulo II (Do Exercício da Titularidade); capítulo IV (Do Planejamento); e capítulo V (Da Regulação).

36 ANTONIO RIBEIRO, “Consórcios Públicos de Saneamento Básico: Um Guia para os Municípios”, p. 29.

37 BORELLI, *Aspectos*, p. 53.

No entanto, conforme reiterado, o que o ordenamento constitucional almeja é que seu exercício não se dê de forma isolada e sim em harmônica cooperação com os demais entes federados, em prol da universalização dos serviços.

Neste aspecto, relevante anotar que a Lei Nacional, em seu artigo 8.º, prevê a possibilidade de delegação pelos titulares das atribuições de organização, regulação, fiscalização e de prestação dos serviços de saneamento, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal.

De fato, a Constituição Federal Brasileira, além de incentivar a cooperação entre os entes federais (parágrafo único do artigo 23 da CF), autorizou expressamente a gestão associada de serviços públicos, em seu artigo 241, com a redação que lhe deu a EC n.º 19/1998: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de leis os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Para o professor FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, o referido dispositivo constitucional “trata de formas de associação e de coordenação entre entes federativos no intuito de gerir serviços públicos de maneira conjunta ou coordenada, por meio do regramento da prestação dos serviços e da alocação de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais conforme as necessidades e possibilidades de cada um dos entes envolvidos. Trata-se, mais uma vez, de manifestação do federalismo de cooperação, pelo qual não apenas todos os entes devem concorrer para a promoção dos serviços públicos essenciais, como também devem cooperar para auxiliar aos entes com menor capacidade de investimento e de ação, como é o caso dos Municípios de menor porte. O dispositivo pretende,



portanto, permitir e incitar os entes federativos de maior porte (União e Estados) a contribuir com a prestação de tais serviços”³⁸.

Em sintonia com o comando constitucional, a LNSB fez previsão à gestão associada, definindo-a nos seguintes termos: “gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no artigo 241 da Constituição Federal” (inciso II do artigo 3.º).

O instituto também foi definido no Decreto regulamentador³⁹ da Lei Nacional dos Consórcios Públicos⁴⁰, sob o enfoque de quais atividades poderiam ser delegadas, verbis: “gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (inciso VIII do artigo 2.º).

Dessa forma, como evidenciado, a possibilidade de delegação não se restringe à prestação dos serviços, albergando também as funções de regulação e fiscalização dos serviços.

O planejamento, contudo, é indelegável, posto que se refere aos aspectos essenciais dos serviços, definidos nos respectivos Planos de Saneamento

38 F. DE AZEVEDO MARQUES NETO, “O marco legal do saneamento no Brasil”, *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, maio 2006, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=35478> (acesso em 09 de julho de 2019), pp. 27/28.

39 Decreto n.º 6.017, de 17/01/2007.

40 Lei n.º 11.107, de 06/04/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Básico, o que não exclui, entretanto, a cooperação entre os entes federados visando o fornecimento de estudos técnicos para viabilizar sua elaboração.

Ademais, a própria Lei n.º 11.445/2007 exclui o planejamento do rol das funções de gestão delegáveis (artigo 8.º).

A regulação, por sua vez, implica no exercício de “poderes de autoridade”, logo seu exercício somente pode se dar mediante entidades públicas, regidas diretamente pelo Direito Público, como explica WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO⁴¹. Prossequindo, o mesmo autor esclarece que o fundamental é que o regulador atenda à três exigências: “(i) possua competências próprias (ou seja, é função dele ser regulador, mesmo que esteja regulando por força de delegação); (ii) possua independência decisória, e (iii) não acumule funções de prestador dos serviços regulados”⁴².

A função de fiscalizar deriva das demais, compreendendo “atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público” (inciso III do artigo 2.º do Decreto n.º 7.217/2010).

As atividades de regulação e fiscalização se complementam e poderão ser delegadas a outros entes federados ou a consórcio público do qual o titular não participe, por meios de convênios de cooperação técnica, conforme prevê o inciso II do artigo 31 do Decreto n.º 7.217/2010. Sem olvidar que podem ser executadas diretamente pelo titular do serviço, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe (inciso I do artigo 31 do Decreto n.º 7.217/2010).

41 ANTONIO RIBEIRO, “Consórcios Públicos de Saneamento Básico: Um Guia para os Municípios”, p. 43.

42 ANTONIO RIBEIRO, “Consórcios Públicos de Saneamento Básico: Um Guia para os Municípios”, p. 44.



Ademais, devem ser exercidas por entidade única, encarregada das funções de regulação e fiscalização, consoante preceitua o artigo 12 da LNSB.

Sobre a questão, relevante anotar a importância das agências reguladoras de serviços públicos, já instituídas por muitos Estados brasileiros, para as quais poderão ser delegadas as referidas funções, mediante à celebração de convênio de cooperação, materializando-se, assim, a gestão associada entre entes municipais e estaduais para as funções de regulação e fiscalização.

Relativamente à prestação dos serviços, a LNSB reitera, no inciso II do seu artigo 9.º, a possibilidade de sua delegação, ao dispor que estes poderão ser prestados de forma direta ou delegados: “O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: (...) II- prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;”.

A prestação direta ocorre quando o próprio titular presta os serviços, por meio de sua estrutura administrativa.

A delegação, por sua vez, poderá configurar prestação direta, sempre que ocorrer no seio da administração pública, por meio da gestão associada (artigo 241 da CF) ou de forma indireta, sob o regime de concessão ou permissão de serviços públicos (artigo 175 da CF), seja na modalidade comum (Lei n.º 8.987/1995⁴³) ou patrocinada (Lei n.º 11.079/2004⁴⁴ - PPP), sempre precedida de regular procedimento licitatório.

43 Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

44 Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Em ambas as hipóteses, o vínculo será formalizado mediante contrato, vedado a celebração por meio de instrumentos de natureza precária, na exata previsão do artigo 10 da LNSB: “A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária”.

Por outro lado, importante pontuar que as atividades concernentes a cada um dos serviços de saneamento básico constituem indicativo determinante para decidir sobre a possibilidade da gestão associada dos serviços.

Sobre o assunto, a Lei Nacional de Saneamento traz, em seu artigo 3.º, o conjunto de atividades para cada um dos serviços.

Pertinente ao abastecimento de água potável, este é “constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição” (inciso I, alínea “a”, do artigo 3.º). E, o esgotamento sanitário: “constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente” (inciso I, alínea “b”, do artigo 3.º).

Neste aspecto, RAUL FELIPE BORELLI observa que os serviços de água e esgoto são o campo de atuação preponderante da gestão compartilhada, destacando que “Sua constituição em rede e a inegável tendência econômica para formação de monopólio natural aproximam esses serviços da ideia de prestação conjugada pelos entes federados, permitindo uma escala ideal de fornecimento”⁴⁵.

45 BORELLI, *Aspectos*, p. 84.



Prosseguindo, adverte que “(...) a cadeia completa dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto não deve, necessariamente, ser considerada um bloco indivisível de atividades, que devem ser prestadas por um único operador, responsável por todos os atos dos serviços, desde a captação de água até a disposição final do esgoto”⁴⁶.

Pondera que existem frações dos serviços que possuem caráter inequivocamente local, como a distribuição de água e a coleta do esgoto. Outros, como a captação de água por atacado e a disposição final dos esgotos, podem ser desempenhados com maior eficiência em um contexto territorial mais abrangente, abarcando dois ou mais municípios, primordialmente em razão de circunstâncias concretas de determinada localidade, como a ausência de corpos hídricos em seu espaço geográfico.

Conclui asseverando que o resultado das avaliações técnicas, ambientais e econômicas influenciará a adoção ou não de um sistema de gestão compartilhada que permita a constituição de grandes sistemas em rede, abrangendo dois ou mais municípios, concentrando os serviços em um mesmo operador.

Pelo exposto, evidencia-se um campo abrangente para a gestão associada nos serviços de água e esgoto, primordialmente se fracionadas as atividades que compõem os serviços, de acordo com sua abrangência local ou regional, possibilitando que um mesmo operador atenda a mais de um município para atividades de abrangência regional.

Os serviços de limpeza urbana e coleta e destinação final dos resíduos sólidos, por sua vez, compreendem o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, trata-

46 BORELLI, *Aspectos*, p. 84.

mento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas” (inciso I, alínea “c”, do artigo 3.º).

Suas atividades foram detalhadas no artigo 7.º da LNSB, compreendendo a coleta, transbordo e transporte dos resíduos; triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos; e a varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Assim como nos serviços de água e esgoto, algumas destas atividades, como a coleta dos resíduos e a limpeza urbana, possuem natureza essencialmente local. Outras, como sistemas de transbordo e usinas de reciclagem podem apresentar uma abrangência regional, com um mesmo aterro sanitário, ou uma usina de reciclagem, atendendo a mais de um município, forte indicativo para a opção pela gestão associada entre os entes políticos interessados.

Nesse sentido, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010, prevê como uns dos conteúdos mínimos do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos a “identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais” (inciso III do artigo 19).

Quanto aos serviços de manejo de águas pluviais, estes englobam o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas” (inciso I, alínea “c”, do artigo 3.º).



Sobre estes, RAUL FELIPE BORELLI⁴⁷ observa que é inegável que os sistemas pluviais apresentam um caráter local, especialmente as estruturas de microdrenagem, o que enfraqueceria as razões para uma gestão compartilhada. Contudo, destaca que situações haverá em que a gestão compartilhada será aconselhável, isto porque uma boa gestão das águas impacta na qualidade das águas dos rios urbanos, muitos dos quais passam o território de Municípios contíguos.

Conclui orientando que estações de tratamento de águas pluviais podem ser criadas e utilizadas de forma compartilhada pelos Municípios, possibilitando o atendimento de toda ou parte de uma bacia hidrográfica.

Prosseguindo, importante enumerar, de forma destacada, as vantagens da gestão associada, inobstante várias delas já terem sido citadas ao longo do texto.

4. DAS VANTAGENS DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO DE FORMA ASSOCIADA.

Eis o grande questionamento: Por que associar-se?

Em um primeiro momento, o que nos revela mais evidente é a divisão de custos entre os municípios interessados, em prol da adequada prestação dos serviços, haja vista que a implantação da infraestrutura dos serviços, primordialmente para os de água e esgoto, demanda grandes investimentos, do qual, muitos municípios sozinhos não dispõem.

Por outro lado, a carência de equipe técnica capacitada, e mesmo administrativa, associada às limitações estruturais, é uma realidade comum

47 BORELLI, *Aspectos*, p. 96.

de muitos municípios brasileiros, constituindo, assim, forte indicativo para a associação, visando à cooperação técnica e administrativa.

De fato, a necessidade da implementação do federalismo cooperativo se assevera, quando se constata o desequilíbrio social e financeiro existente entre os municípios e, conseqüentemente, entre as diversas regiões brasileiras. Realidade de um país caracterizado estruturalmente pela assimetria regional, formado, em sua maioria, por pequenos municípios, com reduzido contingente populacional, pouca capacidade econômica e dependentes de transferências fiscais.

Contudo, relevante anotar que a associação almejada se destina a promover estratégias de ganhos recíprocos entre os atores federativos, não tendo por escopo primário a implementação constitucional de práticas redistributivas de acordo com as aptidões de cada ente federativo em prol dos menos beneficiados, decorrente do dever de solidariedade entre os entes federados⁴⁸.

Há, ainda, que se ponderar que existem municípios desprovidos de recursos hídricos em seu território, evidenciando a necessária dependência destes em relação àqueles que os possuem, os quais passam a ter o dever de cooperação.

48 Alisson José Maia Melo, em sua dissertação de mestrado, diferencia solidariedade e cooperação: “(...) *Encartados num gênero maior de colaboração recíproca* (CARVALHO FILHO, 2007a, p. 302), *solidariedade e cooperação diferem na medida em que o primeiro encarta a corresponsabilidade e transcendência* (DINIZ, 2007, p. 172), *legítima a implementação constitucional de práticas redistributivas de acordo com as aptidões de cada ente federativo em prol dos menos beneficiados, enquanto o segundo visa a promover estratégias de ganhos recíprocos entre os atores federativos*.”. Á. José Maia Melo, *Gestão associada de serviços públicos no Brasil: federalismo cooperativo, administração pública e direitos fundamentais*, 2013. 175 f., Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2013, disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12814> (acesso em 15 de setembro 2019), p. 29.



Assim, tais arranjos se justificam como instrumentos de melhoria e universalização dos serviços públicos de saneamento básico, motivados por fatores como obtenção de uma escala eficiente que ofereça sustentabilidade à prestação dos serviços, considerando municípios com baixa capacidade de financiamento; a existência de municípios contíguos que podem ser beneficiados por uma gestão conjunta dos serviços; a inexistência ou dificuldades de acesso a corpos hídricos, para fins de captação de água ou disposição final dos resíduos, em determinados municípios; a necessidade de adaptação da prestação dos serviços às características das bacias hidrográficas de cada região; a padronização da regulação dos serviços em determinada região; e a regionalização dos serviços defendida a nível federal.

Dessa forma, a gestão associada valoriza a cooperação entre entes federados que se unem para suprir suas limitações, dividindo responsabilidades, sem anular o poder de gestão de cada entidade envolvida, ou seja, respeitando sua autonomia constitucional, na implantação da política pública de sua competência, e primordialmente, sem sobrecarregar um ente em favor de outro.

Porém, seu êxito depende de um adequado planejamento, precedido de avaliações técnicas, ambientais e econômicas, inclusive, planejamento estratégico regional e nacional, de forma com que a cooperação resulte em resultados concretos, com vistas à efetiva redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme previsão do inciso III do artigo 3.º da CF⁴⁹.

49 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)
III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Inclusive, avaliando-se a política pública de saneamento dos entes envolvidos, poderá se optar por uma gestão associada que diretamente preste os serviços públicos, ou ao contrário, uma gestão que apenas contrate os serviços públicos de saneamento para que terceiros efetivamente os preste. Vislumbra-se, ainda, a possibilidade de uma gestão que cuide apenas da regulação dos serviços. Tais arranjos objetivam ganhos recíprocos entre os entes envolvidos, os quais poderão compatibilizar suas políticas públicas em termos de escala e exercício de competências.

Nas palavras de ODETE MEDAUAR e GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA, são evidentes as vantagens da cooperação entre os entes federados, podendo ser citadas: (a) a racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns; (b) a criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional; (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; e (d) a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos⁵⁰.

5. INSTRUMENTOS DA GESTÃO ASSOCIADA: CONSÓRCIOS PÚBLICOS E CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO. O CONTRATO DE PROGRAMA COMO INSTRUMENTO JURÍDICO HÁBIL A FORMALIZAR AS OBRIGAÇÕES DOS ENTES CONSORCIADOS OU CONVENIADOS.

Objetivando dar execução à gestão associada autorizada pela Constituição Federal, foi editada a Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, dispon-

50 O. MEDAUAR E G. JUSTINO DE OLIVEIRA, *Consórcios públicos: Comentários à Lei 11.107/2005*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 23.



do sobre as normas gerais para a contratação de Consórcios Públicos. Esta veio a ser regulamentada pelo Decreto n.º 6.017, de 07 de janeiro de 2007.

Nas palavras do mestre HELY LOPES MEIRELLES, “Consórcios administrativos são acordos firmados entre entidade estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum entre os partícipes”⁵¹.

Em acréscimo, e de forma bem atual, ressalta: “Entre nós, o consórcio usual é o de Municípios, para a realização de obras, serviços e atividade de competência local mas de interesse comum intermunicipal de toda uma região. Com essa cooperação associativa das Municipalidades reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos”⁵².

Com a Lei n.º 11.107/2005, os consórcios públicos ganharam personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, conforme dispõe o § 1.º do seu artigo 1.º (“§ 1.º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.”). Optando pela personalidade de direito público será uma associação pública, e se de direito privado, deverá atender os requisitos da legislação civil (artigo 6.º). Em ambas as hipóteses, deverá observar o regime licitatório e seu pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo esta última diretriz confirmada com a nova redação conferida ao § 2.º do artigo 6.º, pela Lei n.º 13.822⁵³, de 03/05/2019.

51 H. LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*. 29.º ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo, Malheiros, 2004, p. 389.

52 LOPES MEIRELLES, *Direito*, p. 389.

53 Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Em sua função regulamentadora, o Decreto n.º 6.017/2007 definiu o consórcio público como a “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n.º 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (inciso I do artigo 2.º).

E, o convênio de cooperação entre entes federados como o “pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles” (inciso VIII do artigo 2.º).

Em ambos os instrumentos, é possível compreender que se tratam de acordos de vontade com interesses comuns, o que, inclusive, foi concebido na Lei n.º 11.107/2005, ao normatizar os institutos (artigo 1.º).

Ademais, dependem de ratificação ou autorização legislativa, conforme consignado no artigo 6.º e § 4.º do artigo 31, ambos do Decreto n.º 6.017/2007.

Contudo, a Lei n.º 11.107 estabeleceu requisitos e efeitos jurídicos distintos para cada um deles, sendo relevante destacar que quando instituído o consórcio público, cria-se uma pessoa jurídica que administrará os interesses objeto do consórcio, o que não ocorre com os convênios de cooperação. Além disso, a referida pessoa jurídica passará a integrar a administração indireta de cada um dos entes consorciados, podendo, inclusive, subdelegar, mediante concessão ou permissão os serviços a si atribuídos (§ 3.º do artigo 2.º e inciso XI, alínea “c”, do artigo 4.º, ambos da Lei n.º 11.107/2005).

A forma de constituição do consórcio encontra-se detalhada na Lei n.º 11.107/2005, partindo-se da subscrição de um protocolo de inten-



ções (artigo 3.º), o qual deve ser ratificado pelo Legislativo de cada um dos entes consorciados, com posterior formalização do contrato de consórcio (artigo 5.º). Os recursos serão repassados ao consórcio público por meio de contrato de rateio, na forma do artigo 8.º da Lei.

Como meio jurídico hábil a disciplinar as obrigações entre os entes consorciados, a Lei de Consórcios elegeu o contrato de programa, conforme previsão do seu artigo 13⁵⁴.

Neste aspecto, enquanto o consórcio público e convênio de cooperação deverão ser pactuados entre os entes federados, o contrato de programa, decorrente daqueles, constituirá e regulará as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Ademais, sempre que a gestão associada implicar na prestação de serviço público, independentemente de ser realizada diretamente pelo consórcio ou indiretamente, é imperiosa a celebração do referido contrato de programa, como condição de validade das obrigações contraídas pelas partes contratantes.

Por oportuno, adverte-se que o prestador dos serviços não poderá acumular as funções de regulação e fiscalização, ou seja, o contratado não poderá regular os serviços por ele próprio prestado (§ 2.º do artigo 13 da Lei n.º 11.107/2005), devendo o titular dos serviços indicar o ente responsável por tais atividades (inciso II do artigo 9.º da Lei n.º 11.445/2007).

54 “Artigo 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.”

Confirma-se, assim, nas palavras do professor FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, citado pelo também professor ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO⁵⁵, que a Lei dos Consórcios Públicos fixa «as bases principais da gestão associada. Seu âmbito e alcance devem estar plenamente delimitados, assim como as obrigações de cada ente, sobretudo aquelas de natureza econômica (contrato de rateio). A formalização destas condições, nas diversas fases (protocolo de intenções, contrato de programa, contrato de rateio) é igualmente vista pela Lei como garantia da solidez de tal gestão associada, de responsabilização dos entes envolvidos e, em última instância, de continuidade do serviço público em questão. As formalidades acima referidas consistem em um limite para a gestão associada. A autorização para tal forma de cooperação deve constar expressamente do protocolo de intenções, e ela deve se fazer acompanhar, necessariamente, de contrato de programa (contribuições obrigacionais) e de contrato de rateio (contribuições econômicas)”.

6. DA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM PORTUGAL.

Como forma de incentivar o debate e vislumbrar outras possibilidades de cooperação federativa em território nacional, apresenta-se, de forma resumida, o modelo de gestão do setor da água adotado em Portugal, no qual se verifica um desdobramento vertical dos serviços, em sistemas municipais e multimunicipais.

55 A. SANTOS DE ARAGÃO, “Delegações de Serviço Público”, *Revista Interesse Público - IP*, Biblioteca Digital Fórum de Direito Público, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 8, n. 40, nov./dez. 2006, disponível em http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=48974&p=16 (acesso em 09 de julho de 2019), p. 31.



Segundo o professor JOÃO MIRANDA, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em artigo inédito intitulado “O direito fundamental à água e a sustentabilidade dos serviços públicos de água em Portugal”, “No que tange ao abastecimento, passou a diferenciar-se entre um sistema em alta, englobando a captação, o tratamento e a venda da água aos sistemas em baixa, e um sistema em baixa, compreendendo a distribuição e a comercialização da água às populações. Relativamente ao saneamento, o sistema em baixa abarca a recolha e drenagem para os sistemas em alta e o sistema em alta envolve o tratamento de águas residuais e destino final”⁵⁶.

Prosseguindo, esclarece que os sistemas em baixa englobam a área do município, ou seja, sistemas municipais, enquanto os sistemas em alta englobam os territórios dos municípios nele integrados, compreendendo os sistemas multimunicipais.

A exploração e gestão dos sistemas multimunicipais encontra-se sob a tutela do Estado, o qual atua por meio do Grupo empresarial AdP – Águas de Portugal, SGPS, AS, de capital pertencente totalmente a entidades ligadas ao Estado.

Relativamente aos sistemas municipais, o professor enumera cinco modalidades de entidades responsáveis pela gestão dos serviços: “i) gestão através de administração direta dos municípios, das associações de municípios ou de áreas metropolitanas; ii) gestão mediante serviços

56 J. MIRANDA, “O direito fundamental à água e a sustentabilidade dos serviços públicos de água em Portugal” (*El derecho fundamental al agua y la sostenibilidad de los servicios públicos de aguas em Portugal*), Artigo inédito, disponibilizado pelo professor João Miranda, no Curso de Extensão do Direito do Saneamento, oferecido pela Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, em parceria com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP), após a aula do dia 25 de julho de 2019, p. 6.

municipalizados e intermunicipalizados (serviços geridos sob forma empresarial com controlo de gestão pelo município); iii) gestão através de empresas municipais, intermunicipais ou metropolitanas (delegação de serviços); iv) concessões municipais ou intermunicipais dos serviços, envolvendo a transferência da gestão para o setor privado; v) parcerias públicas entre o Estado e os municípios, que na sua natureza são parcerias institucionais e não apenas contratuais⁵⁷.

Tais pontuações têm por escopo demonstrar que a cadeia completa dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água, assim como a coleta, tratamento e destinação final de esgotos não deve, necessariamente, ser considerado um bloco indivisível de atividades, a serem prestadas exclusivamente por um único operador.

Inclusive, nesse sentido, o artigo 12⁵⁸ da Lei Nacional do Saneamento Básico Brasileira indica a possibilidade do desmembramento do conjunto de atividades que englobam os serviços de saneamento entre prestadores distintos, embora as atividades estejam necessariamente conectadas e interdependentes, para que os serviços atendam ao objetivo final almejado.

Neste aspecto, identifica-se a possibilidade de prestadores distintos para os serviços com caráter local e aqueles que podem ser desempenhados em caráter regional, alcançando dois ou mais municípios, principalmente a captação de água por atacado e a disposição final dos esgotos. Tais atividades, por demandarem uma escala maior para sua im-

57 MIRANDA, “O direito”, 2019, Artigo inédito, p. 8.

58 “Artigo 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.”



plementação, situam-se no feixe de tarefas que demandam uma atuação cooperativa dos entes federados interessados, de forma a concretizar a universalidade dos serviços de saneamento básico a toda população.

7. DA GESTÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.

Em nossa atuação profissional, no âmbito da assessoria e consultoria jurídica junto à Procuradoria Federal Especializada da Fundação Nacional de Saúde- FUNASA, Superintendência do Estado de Mato Grosso do Sul, confirmamos forte cooperação da União, no que se refere à assistência técnica e à transferência de recursos financeiros para investimentos, aos Municípios do Estado, por intermédio da celebração de convênios, oriundo de transferências voluntárias da União, advindas de emendas parlamentares ou programação orçamentária, repassadas no âmbito das ações de saneamento básico, tanto nas modalidades de sistema de abastecimento de água e sistema de esgotamento sanitário, como nas modalidades de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; e educação ambiental.

Convênios esses celebrados com fundamento no Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007⁵⁹, visando à transferência de recursos para execução de um programa de governo, o qual poderá envolver a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse

59 Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

recíproco, em regime de mútua cooperação, nos exatos termos do § 1.º, inciso I, do artigo 1.º⁶⁰ do Decreto.

O Estado de Mato Grosso Sul, por sua vez, oferece apoio aos Municípios do Estado na própria prestação dos serviços, através de sua empresa de saneamento, constituída sob a forma de sociedade de mista⁶¹ (Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL), bem como presta cooperação na regulação e fiscalização dos serviços, por meio de sua agência reguladora de serviços públicos, organizada sob a forma de autarquia estadual⁶² (Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEPAN).

Em exame mais detalhado sobre a realidade dos Municípios sul-matogrossenses, consolidados na tabela abaixo, confirmou-se que apenas 10 (dez) Municípios possuem Serviços Autônomos de Água e Esgoto,

60 “Artigo. 1.º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. [\[Redação dada pelo Decreto n.º 8.180, de 2013\]](#)

§ 1.º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I- convênio- acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;”

61 Conforme informa o Estatuto Social da entidade, aprovado em 20/06/2018, disponível em <http://www.sanesul.ms.gov.br/estatuto-social>, acesso em 01/09/2019.

62 Conforme Lei Estadual nº 2.363, de 19/12/2001, que cria a AGEPAN, disponível em <http://www.agepan.ms.gov.br/lei-no-2-363-de-19-de-dezembro-de-2001/>, acesso em 01/09/2019.



geridos por sua própria estrutura administrativa, são eles: Bandeirantes (6.629 hab.); Bela Vista (24.508 hab.); Cassilândia (21.876 hab.); Corguiinho (5.839 hab.); Costa Rica (20.496 hab.); Glória de Dourados (9.981 hab.); Jaraguari (7.108 hab.); Ladário (22.968 hab.); Paraíso das Águas (5.455 hab.); Rochedo (5.403 hab.); e São Gabriel do Oeste (26.363 hab.).

O Município de Campo Grande, a capital do Estado, por sua vez, delegou os serviços de água e esgoto a uma empresa privada, Águas Guariroba S.A., por meio de concessão. Segundo o Instituto TRATA BRASIL, em notícia veiculada no G1 MS⁶³, Campo Grande tem o quarto melhor saneamento básico entre as 27 (vinte e sete) capitais do país, com bons desempenhos nos indicadores relativos ao fornecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgoto e redução de perdas, de acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades.

Destaca-se também da notícia “que a capital sul-mato-grossense é uma cidade privilegiada em recursos hídricos. Está localizada no divisor de águas das bacias do Paraná e do Paraguai e possui 33 córregos. Além dessa malha superficial também possui estoques significativos de águas subterrâneas com os aquíferos: Bauru, Serra Geral, Aquidauana-Ponta Grossa, Furnas, Pré-Cambriano Calcários, Pré-Cambriano e o Guarani.”. “O aquífero Guarani abrange a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. É considerado um dos maiores reservatórios de água subterrânea doce do mundo”.

Tal conjuntura, com toda certeza, constitui forte atrativo à iniciativa privada, já que constitui um facilitador na prestação dos serviços, contribuindo para a garantia de retorno dos investimentos da concessionária.

63 Por Anderson Viegas, 09/11/2018, disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2018/11/09/campo-grande-tem-o-quarto-melhor-saneamento-basico-entre-as-capitais-do-pais-ponta-trata-brasil.ghtml>. Acesso em 20/09/2019.

Os serviços são regulados e fiscalizados pelo próprio Município de Campo Grande, por meio da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos – Agereg.

Os demais Municípios, em um total de 68 (sessenta e oito), e mais 58 (cinquenta e oito) distritos do Estado, prestam os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nas respectivas áreas urbanas, com o apoio do Estado de Mato Grosso do Sul, através da empresa estadual de saneamento⁶⁴.

Para tanto, vários Municípios celebraram com o Estado, juntamente com a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEPAN, Convênio de Cooperação, tendo por objeto “a delegação, pelo MUNICÍPIO ao ESTADO, por intermédio da AGEPAN as atividades de organização, planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO”.

Ajustaram, ainda, Contrato de Programa, diretamente com a Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL, tendo por objeto a exploração dos serviços públicos de abastecimento e de esgotamento sanitário na área urbana do Município, mediante a cobrança de tarifa diretamente aos usuários do serviço.

Os referidos instrumentos foram precedidos de aprovação legislativa que autorizou o Poder Executivo Municipal a estabelecer com o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul a gestão associada para a prestação dos serviços de saneamento.

64 Dados disponíveis em <http://www.sanesul.ms.gov.br/> e <http://www.agepan.ms.gov.br/servicossaneamento-basico/>



Segundo informações do Relatório de Auditoria da SANESUL de 2018⁶⁵ e respectivos instrumentos celebrados, disponíveis na página da AGEPAN⁶⁶, 46 (quarenta e seis) Municípios atendidos possuem Contratos de Programa celebrados com a empresa, com fundamento no artigo 241 da CF, artigo 8.^º⁶⁷ LNSB e artigo 13⁶⁸ da Lei dos Consórcios Públicos.

Os demais Municípios, ainda permanecem com antigos Convênios de Concessão vigentes, celebrados com a SANESUL, com fundamento na Lei n.º 8.987, de 13/02/1995 (Lei das Concessões), tendo por objeto a outorga à SANESUL do direito de implantar, ampliar, administrar e explorar os serviços de abastecimento de água e de esgoto sanitário do Município, mediante gestão compartilhada.

A atualização dos citados Convênios de Concessão se mostra indispensável, seja por imperativo legal, nos termos do § 1.º do artigo 42⁶⁹

65 Disponível em: <http://www.sanesul.ms.gov.br/Content/upload/BalancoConta-bil2018.pdf>. Acesso em: 01/09/2019.

66 Disponível em: <http://www.agepan.ms.gov.br/servicossaneamento-basico/saneamentomunicipios-conveniados/>. Acesso em: 01/09/2019.

67 Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

68 Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

69 “Artigo 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no artigo 43 desta Lei.”

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.” (Redação dada pela Lei n.º 11.445, de 2007).

da Lei n.º 8.987/1995, seja sob a lógica do princípio da gestão associada, com vistas à efetiva cooperação dos entes federados, sem descuidar da titularidade municipal para decidir sobre a política pública de saneamento básico de seu Município.

Por outro lado, há que se reconhecer que, mesmo em relação aos novos convênios de cooperação e contratos de programa, celebrados com fundamento na Lei de Consórcios Públicos, há resquícios da política centralizadora dos Estados, originada do modelo PLANASA.

De fato, não se evidencia uma expansão da gestão, ao nível de colaboração intermunicipal, através da formação de consórcios públicos, o que, como já discorrido, também pode se revelar bastante atrativo, considerando a possibilidade de compartilhamento de recursos hídricos e infraestruturas entre Municípios mais próximos, em prol de uma economia de escala.

Ademais, em exame às cláusulas dos convênios de cooperação celebrados com o Estado, não se observou o devido cuidado em preservar a competência municipal para decidir sobre a política local de saneamento, haja vista que as atividades de planejamento também foram incluídas na delegação, inclusive, com a determinação de que a prestação dos serviços deveria observar o Plano Estadual de Saneamento Básico, com adesão dos Municípios a este, sem qualquer menção ao Plano Municipal.

Como já dito, o planejamento é indelegável, uma vez que trata dos aspectos essenciais dos serviços, a serem definidos exclusivamente pelo titular dos serviços, através dos respectivos Planos de Saneamento Básico, sem prejuízo da necessária compatibilização dos Planos dos Municípios envolvidos.



Contudo, não se pode deixar de reconhecer que a concentração dos serviços nas mãos do Estado de Mato Grosso do Sul proporciona ganhos de escala com redução de custos de material em função da quantidade, bem como o compartilhamento de infraestruturas entre localidades, permitindo a alocação eficiente de recursos em certas etapas comuns do serviço (como a adução e o tratamento de água e tratamento do esgoto coletado).

Registre-se, ainda, que a centralização das atividades de regulação e fiscalização na Autarquia Estadual também garante aos Municípios redução de gastos com pessoal e infraestrutura.

O quadro a seguir apresenta um panorama da gestão dos serviços abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Mato Grosso do Sul, evidenciando a prevalência de uma prestação regionalizada⁷⁰, centralizada nas mãos do Estado, através de entes da sua Administração Indireta, albergando a própria prestação dos serviços, mas também a regulação e fiscalização desses, cada qual prestada por um ente estatal distinto.

70 Conforme artigo 14 da Lei Federal n.º 11.445/07, “A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: I- um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não; II- uniformidade de fiscalização e de regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração; III- compatibilidade de planejamento.”

Municípios	População*	Gestão Associada c/ Estado de MS	Instrumento celebrado**
Água Clara	15.257	Sim	Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 16/07/2002.
Alcinópolis	5.268	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2011 e Contrato de Programa n.º 002/2011.
Amambai	38.958	Sim	Convênio de Cooperação n.º 012/2008 e Contrato de Programa n.º 012/2008.
Anastácio	25.128	Sim	Convênio de Cooperação n.º 005/2008 e Contrato de Programa n.º 005/2008.
Anaurilândia	8.993	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2011 e Contrato de Programa n.º 005/2019.
Angélica	10.620	Sim	Convênio de Cooperação n.º 010/2008 e Contrato de Programa n.º 010/2008.
Antônio João	8.891	Sim	Convênio de Cooperação n.º 003/2011 e Contrato de Programa n.º 003/2011.
Aparecida do Taboado	25.431	Sim	Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 05/07/2000.
Aquidauana	47.784	Sim	Convênio de Cooperação n.º 008/2011 e Contrato de Programa n.º 007/2011.
Aral Moreira	11.963	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2010 e Contrato de Programa n.º 001/2010.
Bandeirantes	6.829	Não	-



Bataguassu	22.717	Sim	Convênio de Cooperação n.º 007/2011 e Contrato de Programa n.º 006/2011.
Batayporã	11.305	Sim	Convênio de Cooperação n.º 013/2008 e Contrato de Programa n.º 013/2008.
Bela Vista	24.508	Não	-
Bodoquena	7.817	Sim	Convênio de Cooperação n.º 008/2008 e Contrato de Programa n.º 008/2008.
Bonito	21.738	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2016 e Contrato de Programa n.º 002/2016.
Brasilândia	11.891	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2015 e Contrato de Programa n.º 001/2015.
Caarapó	29.743	Sim	Convênio de Cooperação n.º 003/2019 e Contrato de Programa n.º 003/2019.
Camapuã	13.727	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2008 e Contrato de Programa n.º 002/2008.
Campo Grande	885.711	Não	-
Caracol	6.049	Sim	Convênio de Cooperação n.º 010/2011 e Contrato de Programa n.º 009/2011.
Cassilândia	21.876	Não	-
Chapadão do Sul	24.559	Sim	Convênio de Cooperação n.º 004/2010 e Contrato de Programa n.º 004/2010.
Corguinho	5.839	Não	-
Coronel Sapucaia	15.152	Sim	Convênio de Cooperação n.º 007/2009 e Contrato de Programa n.º 007/2009.

[Voltar ao índice](#)

Corumbá	110.806	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2019 e Contrato de Programa n.º 007/2019.
Costa Rica	20.496	Não	-
Coxim	33.516	Sim	Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 18/03/2004
Deodápolis	12.868	Sim	Convênio de Cooperação n.º 013/2011 e Contrato de Programa n.º 011/2011.
Dois Irmãos do Buriti	11.239	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2018 e Contrato de Programa n.º 002/2019.
Douradina	5.889	Sim	Convênio de Cooperação s/n.º, de 22/04/2019 e Contrato de Programa n.º 040/2019.
Dourados	220.965	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2019 e Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 09/09/1999
Eldorado	12.305	Sim	Convênio de Cooperação n.º 014/2011 e Contrato de Programa n.º 012/2011.
Fátima do Sul	19.234	Sim	Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 30/03/2000
Figueirão	3.044	Sim	Convênio de Cooperação n.º 003/2018 e Contrato de Programa n.º 006/2019.
Glória de Dourados	9.981	Não	-
Guia Lopes da Laguna	9.968	Sim	Convênio de Cooperação n.º 011/2008 e Contrato de Programa n.º 011/2008.



Iguatemi	15.977	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2018 e Contrato de Programa n.º 004/2019.
Inocência	7.625	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2009 e Contrato de Programa n.º 002/2009.
Itaporã	23.886	Sim	Convênio de Cooperação n.º 006/2008 e Contrato de Programa n.º 006/2018.
Itaquiraí	20.905	Sim	Convênio de Cooperação n.º 010/2019 e Contrato de Programa n.º 016/2019.
Ivinhema	23.140	Sim	Convênio de Cooperação n.º 009/2011 e Contrato de Programa n.º 008/2011.
Japorã	8.976	Sim	Convênio de Cooperação n.º 006/2018 e Contrato de Programa n.º 010/2019.
Jaraguari	7.108	Não	-
Jardim	25.967	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2009 e Contrato de Programa n.º 001/2009.
Jateí	4.034	Sim	Convênio de Cooperação n.º 009/2008 e Contrato de Programa n.º 009/2008.
Juti	6.638	Sim	Convênio de Cooperação n.º 004/2019 e Contrato de Programa n.º 008/2019.
Ladário	22.968	Não	-
Laguna Carapã	7.267	Sim	Convênio de Cooperação n.º 003/2009 e Contrato de Programa n.º 003/2009.

Voltar ao índice

Maracaju	45.932	Sim	Convênio de Cooperação n.º 006/2011 e Contrato de Programa n.º 088/2011.
Miranda	27.795	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2014 e Contrato de Programa n.º 001/2014.
Mundo Novo	18.256	Sim	Convênio de Cooperação n.º 006/2010 e Contrato de Programa s/n.º, de 2010.
Naviraí	54.051	Sim	Convênio de Cooperação n.º 004/2016 e Contrato de Programa n.º 358/2016.
Nioaque	14.085	Sim	Convênio de Cooperação n.º 007/2008 e Contrato de Programa n.º 007/2008.
Nova Alvorada do Sul	21.300	Sim	Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 30/10/2003.
Nova Andradina	53.517	Sim	Convênio de Cooperação n.º 004/2011 e Contrato de Programa n.º 143/2011.
Novo Horizonte do Sul	3.947	Sim	Convênio de Cooperação n.º 004/2018 e Contrato de Programa n.º 013/2019.
Paraíso das Águas	5.455	Não	-
Paranaíba	42.010	Sim	Convênio de Cooperação n.º 003/2008 e Contrato de Programa n.º 003/2008.
Paranhos	14.048	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2012 e Contrato de Programa n.º 001/2012.
Pedro Gomes	7.666	Sim	Convênio de Cooperação n.º 005/2009 e Contrato de Programa n.º 005/2009.



Ponta Porã	91.082	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2012 e Contrato de Programa n.º 002/2012.
Porto Murtinho	17.078	Sim	Convênio de Cooperação n.º 005/2011 e Contrato de Programa n.º 115/2011.
Ribas do Rio Pardo	24.258	Sim	Convênio de Cooperação n.º 012/2011 e Contrato de Programa n.º 010/2011.
Rio Brillhante	36.830	Sim	Convênio de Cooperação n.º 006/2009 e Contrato de Programa n.º 006/2009.
Rio Negro	4.819	Sim	Convênio de Cooperação s/n.º, de 19/09/2008 e Contrato de Programa s/n.º, de 19/09/2008 .
Rio Verde de Mato Grosso	19.682	Sim	Convênio de Cooperação n.º 002/2010 e Contrato de Programa n.º 002/2010.
Rochedo	5.403	Não	-
Santa Rita do Pardo	7.801	Sim	Convênio de Cooperação n.º 005/2019 e Contrato de Programa n.º 009/2019.
São Gabriel do Oeste	26.363	Não	-
Selvíria	6.515	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2013 e Contrato de Programa n.º 001/2013.
Sete Quedas	10.812	Sim	Convênio de Cooperação n.º 007/2019 e Contrato de Programa n.º 012/2019.
Sidrolândia	56.081	Sim	Convênio de Cooperação n.º 004/2009 e Contrato de Programa n.º 004/2009.

[Voltar ao índice](#)

Sonora	18.828	Sim	Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 02/06/2003.
Tacuru	11.427	Sim	Convênio de Cooperação n.º 003/2012 e Contrato de Programa n.º 003/2012.
Taquarussu	3.583	Sim	Convênio de Concessão com Gestão Compartilhada, de 06/08/2004.
Terenos	21.311	Sim	Convênio de Cooperação n.º 004/2008 e Contrato de Programa n.º 004/2008.
Três Lagoas	119.465	Sim	Convênio de Cooperação n.º 001/2011 e Contrato de Programa n.º 001/2011.
Vicentina	6.067	Sim	Convênio de Cooperação n.º 009/2019 e Contrato de Programa n.º 015/2019.

* Dados IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados>. Acesso em: 01/09/2019.

** Disponível em: AGEPAN MS (<http://www.agepan.ms.gov.br/servicossaneamento-basico/saneamentomunicipios-conveniados/>). Acesso em: 01/09/2019.

8. CONCLUSÃO

Como visto, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Diagnóstico/2017, o Brasil conta com uma média nacional de apenas 83,5% da população residente atendida com redes de abastecimento de água, 52,4% atendida com rede coletora de esgoto e 46,0% atendida com tratamento dos esgotos gerados.



Alarmante realidade que contribui para a poluição dos nossos recursos hídricos, degradação ambiental e proliferação de doenças, em prejuízo à saúde da população, evidenciando os grandes desafios que ainda enfrenta o setor do saneamento básico nacional, em prol da universalização dos serviços, primordialmente no campo do esgotamento sanitário.

Mais, ainda, nos leva a questionar a eficiência do modelo atual, quem são os seus atores e o padrão de gestão adotado.

Importante advertir que a nova ordem jurídica nacional, advinda com a Constituição Federal Brasileira de 1988, proclama a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa (inciso III do artigo 1.º da CF⁷¹) e a saúde como direito de todos e dever do Estado (artigo 196 da CF⁷²).

Assim, é imperioso reconhecer que é dever de todos os entes federados, em harmônica cooperação, transformar essa triste realidade, assegurando, através da instituição de políticas públicas, o acesso à água potável e ao saneamento básico a toda população.

Na seara do saneamento, há que se reconhecer que temos atualmente no Brasil um sistema de prestação de serviços de abrangência prevalentemente regional, no qual se destacam as companhias estaduais de saneamento, em sua maioria, constituídas sob a forma de sociedades de economias mista.

71 “Artigo 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III- a dignidade da pessoa humana;”

72 “Artigo 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

Tal conjuntura se deve a evolução histórica dos serviços no País, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, cujo modelo caracterizou-se pela concentração das funções de planejamento, coordenação, controle e apoio financeiro nas mãos da União, cabendo aos Estados a prestação dos serviços, através das Companhias Estaduais de Saneamento.

Aos Municípios, em que pese figurarem como “poder concedente” das concessões celebradas, tiveram participação reduzida, ou praticamente excluída, pouco decidindo a respeito dos serviços, o que só veio a ser rompido com a Constituição Federal de 1988, haja vista que esta solidificou a titularidade dos serviços locais para os entes municipais, confirmando, assim, a competência dos Municípios para a prestação dos serviços de saneamento em seu âmbito territorial.

Contudo, de forma contraditória ao disposto na nova ordem constitucional, a histórica exclusão dos Municípios do setor do saneamento, com preponderância das determinações federais e estaduais, evidencia um presente em que muitos daqueles não possuem expertise técnica, aliada a escassez de recursos, para gestão autônoma dos serviços de saneamento local, fatores indicativos para que se perpetue a interação e cooperação dos entes federados, iniciada no PLANASA, porém, sob nova perspectiva, ou seja, assegurando efetivamente a titularidade municipal para direcionar as políticas públicas do saneamento básico local.

De fato, é necessário reconhecer que o modelo traçado pela Constituição Brasileira, além de incluir os Municípios no pacto federativo (artigos 1.º e 18, da CF), atribuiu-lhes a competência para cuidar sobre as matérias de interesse local (inciso V do artigo 30 da CF), cuja diretriz, no entanto, é harmonizada com a competência comum de todos os entes federados em cooperar para a melhoria dos serviços (inciso IX e parágrafo único do artigo 23 da CF), por meio da gestão associada, traduzindo-



se, de fato, em um dever constitucional da União e dos Estados-membros em cooperar com os Municípios, consagrando o federalismo cooperativo almejado pelo constituinte originário e ratificado pelo constituinte derivado, ao conferir nova redação ao artigo 241⁷³ da CF, por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/1998.

Tais arranjos se justificam como instrumentos de melhoria e universalização dos serviços públicos de saneamento básico, motivados por fatores como obtenção de uma escala eficiente que ofereça sustentabilidade à prestação dos serviços, considerando municípios com baixa capacidade de financiamento; a existência de municípios contíguos que podem ser beneficiados por uma gestão conjunta dos serviços; a inexistência ou dificuldades de acesso a corpos hídricos, para fins de captação de água ou disposição final dos resíduos, em determinados municípios; a necessidade de adaptação da prestação dos serviços às características das bacias hidrográficas de cada região; a padronização da regulação dos serviços em determinada região; e a regionalização dos serviços defendida a nível federal, inclusive, nesse último aspecto, caminham as discussões acerca do Projeto de Lei que tem por objetivo atualizar o marco legal do Saneamento Básico Nacional, com a formação de blocos de municípios para a prestação dos serviços, com gestão centralizada, agregando regiões mais e menos rentáveis.

Nesse contexto, a legislação infraconstitucional, consubstanciada na Lei Nacional dos Consórcios Públicos- Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, normatizou os instrumentos necessários para a implementação da gestão

73 “Artigo 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” ([Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998](#))

associada, de forma a dar legitimidade e segurança na gestão dos serviços, quais sejam, os consórcios públicos e os convênios de cooperação.

Há que se ressaltar que a cooperação poderá se evidenciar na própria prestação dos serviços, como em seu planejamento, regulação e fiscalização. Ressalte-se, apenas, quanto ao planejamento, que aquela se restringirá ao fornecimento de estudos técnicos para viabilizar sua elaboração, uma vez que tal atribuição é de competência exclusiva do titular dos serviços.

Destaca-se, ainda, a relevância do exame das atividades concernentes a cada um dos serviços de saneamento básico, a fim de evidenciar os segmentos mais compatíveis com sua gestão de forma associada, haja vista a existência de frações dos serviços que possuem caráter inequivocamente local e outros que abarcam um contexto territorial mais abrangente, possibilitando que um mesmo operador atenda a mais de um município para atividades de abrangência regional e operadores distintos para atividades locais.

Neste aspecto, assim caminha o modelo de gestão do setor da água em Portugal, com uma diversidade de formatos de gestão e entidades de natureza distinta no controle dos serviços, no qual os sistemas em baixa correspondem à área do município e os sistemas em alta englobam os territórios dos municípios neles integrados.

Ademais, importante anotar que o êxito da cooperação depende de um adequado planejamento, precedido de avaliações técnicas, ambientais e econômicas, inclusive, planejamento estratégico regional e nacional, de forma com que a cooperação resulte em resultados concretos, com vistas à efetiva redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme previsão do inciso III do artigo 3.º da CF.



Por fim, no presente estudo, restaram registradas as parcerias “público-público”, no âmbito do saneamento, já existentes no Estado de Mato Grosso do Sul, seja na forma de cooperação financeira da União aos Municípios do Estado, através de convênios de repasse de recursos, seja do próprio Estado de Mato Grosso do Sul, na prestação dos serviços e de sua regulação e fiscalização.

Contudo, não se evidencia uma expansão da gestão, ao nível de colaboração intermunicipal, através da formação de consórcios públicos, o que, como já discutido, merece ser incentivado, considerando a possibilidade de compartilhamento de recursos hídricos e infraestruturas entre Municípios mais próximos, em prol de uma economia de escala e efetiva expansão dos serviços.

REFERÊNCIAS

A. DE SOUZA MACHADO, A estrutura tarifária e a universalização dos serviços de saneamento básico: tensões e possíveis conciliações, 2018. 119 f. Dissertação (mestrado), Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Orientador: Joaquim Falcão, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27362/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Adriana..Machado.%20FINAL.pdf?-sequence=1&isAllowed=y> (acesso em 31 de agosto 2019).

Á. JOSÉ MAIA MELO, Gestão associada de serviços públicos no Brasil: federalismo cooperativo, administração pública e direitos fundamentais, 2013. 175 f., Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2013, disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12814> (acesso em 15 de setembro 2019).

A. SANTOS DE ARAGÃO, “Delegações de Serviço Público”, Revista Interesse Público- IP, Biblioteca Digital Fórum de Direito Público, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 8, n. 40, nov./dez. 2006, disponível em http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=48974&p=16 (acesso em 09 de julho de 2019).

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, “Guia para os municípios explicitando o conteúdo da Lei 11.107/05 e de seu Decreto de Regulamentação, e indicando estratégias e procedimentos para a construção de consórcios intermunicipais de saneamento básico”, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde; Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, UFRJ, 2017, 88 p., Coordenação: Ana Lucia Britto e Wladimir Antonio Ribeiro, disponível em <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/39040/Guia+Consortios+FUNASA.pdf/2a0f069d-8260-40b3-8202-ac6ed6ee5783> (acesso em 08 de setembro 2019).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO – SNS, “Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento- SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017”, Brasília: SNS/MDR, 2019, 226 p. : il., disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017> (acesso em 09 de julho de 2019).

C. A. BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo, 12.^a ed., 2.^a tiragem, rev., ampl. e atual., São Paulo, Malheiros, 2000.

F. DE AZEVEDO MARQUES NETO, “O marco legal do saneamento no Brasil”, Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, maio 2006, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=35478> (acesso em 09 de julho de 2019).

H. LOPES MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro. 29.^o ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo, Malheiros, 2004.



J. MIRANDA, “O direito fundamental à água e a sustentabilidade dos serviços públicos de água em Portugal” (El derecho fundamental al agua y la sostenibilidad de los servicios públicos de aguas em Portugal), Artigo inédito, disponibilizado pelo professor João Miranda, no Curso de Extensão do Direito do Saneamento, oferecido pela Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, em parceria com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP), após a aula do dia 25 de julho de 2019.

L. R. BARROSO, “Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios”. Revista de Informação Legislativa, v. 38, n. 153, pp. 255-270, jan./mar. 2002, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/762> (acesso em 01 de setembro de 2019).

O. MEDAUAR E G. JUSTINO DE OLIVEIRA, Consórcios públicos: Comentários à Lei 11.107/2005, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006.

P. LENZA, Direito Constitucional Esquemático, 9.ª ed., 2.ª tiragem, rev., atual. e ampl., São Paulo, Editora Método, 2005.

R. F. BORELLI, Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico, 2010, 160 f., Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Curso de Pós graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, Orientador: Maria Sylvia Zanella di Pietro, disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php> (acesso em 28 de julho de 2019).

W. ANTONIO RIBEIRO, “Consórcios Públicos de Saneamento Básico: Um Guia para os Municípios”. Texto disponibilizado pelo professor Wladimir Antonio Ribeiro, no Curso de Extensão do Direito do Saneamento, oferecido pela Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, em parceria com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP), aula do dia 31 de maio de 2019.

W. ANTONIO RIBEIRO, “O saneamento básico como um direito social”, Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n.º 52, p. 229-251, out./dez. 2015, disponível em <http://www.stiueg.org.br/Documentos/7/O%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf> (acesso em 09 de setembro de 2019).

W. ANTONIO RIBEIRO, “Uma proposta para o saneamento básico no Brasil (parte 5)”. Revista Consultor Jurídico, 5 de novembro de 2018, 6h25, disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-nov-05/wladimir-ribeiro-proposta-saneamento-basico-parte> (acesso em 08 de setembro de 2019).

R. TOURINHO, “O consórcio público como alternativa viável à crise do serviço de saúde pública”, Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH, Belo Horizonte, ano 4, n.º 7, p. 211-233, jan./jun. 2011, disponível em http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_tela-cheia_pesquisa.aspx?i=75531&p=19 (acesso em 09 de julho de 2019).



Aspectos legais que impactam na efetividade da Política Federal do Saneamento Básico destinada aos municípios de até cinquenta mil habitantes

ANA SALETT MARQUES GULLI¹

Resumo

O presente artigo promove uma avaliação, restrita aos aspectos legais, da forma como o Brasil tem implementado a política pública federal do saneamento destinada aos municípios de até cinquenta mil habitantes, no intuito de identificar aspectos presentes na legislação vigente relativos à transferência de recursos para esses entes, por parte da Fundação Nacional de Saúde, que de alguma forma impactam na efetivação da prestação do serviço do saneamento. Objetivou-se ressaltar que as normas estabelecem diretrizes que vão ao encontro das necessidades dos municípios menores, todavia estabelecem também exigências demasiadamente burocráticas, desconsiderando, dessa maneira, a reali-

1 Procuradora Federal. Graduada em Direito (UnICEUB). Especialista em Direito Processual Civil (AEUDF). Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal Especializada da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA. e-mail: ana.salett@funasa.gov.br/ana.salett@agu.gov.br. Endereço Profissional: SRTN, Q.701, LOTE D, 70719-040, Asa Norte, Brasília-DF.

Voltar ao índice

dade fática e estrutural existente, dificultando ou até inviabilizando, por vezes, a implementação da política federal do saneamento.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Serviço Público. Política Pública Federal do Saneamento. Municípios de até Cinquenta Mil Habitantes. Fundação Nacional de Saúde

Abstract

This article promotes an evaluation, restricted to legal aspects, of how Brazil implements public sanitation policy for municipalities with less than fifty thousand inhabitants, at the federal level. It seeks to identify aspects of the transfer of resources to these municipalities in the current legislation by the National Health Foundation, which somehow impact on the provision of sanitation service. The overall objective is to emphasize that the norms establish guidelines that meet the needs of the smaller municipalities. However, they also set too bureaucratic demands, disregarding the existing reality, which makes the implementation of sanitation policy at the federal level somehow difficult.

Keywords: Sanitation law. Brazilian sanitation system. Smaller municipalities. Public Sanitation Policy. National Health Foundation.

Sumário

1. Introdução; 2. Saneamento Básico como Direito Humano; 3. Enquadramento Legal do Saneamento, 3.1 Abordagem Constitucional, 3.2 Abordagem Infraconstitucional; 4. Política Federal do Saneamento; 5. Impacto da legislação – exemplos práticos; 6. Conclusão



1. INTRODUÇÃO

A importância do saneamento básico é indiscutível, uma vez que sua ausência impacta diretamente na saúde pública, no meio ambiente, na economia de um país e, mais importante, na dignidade da pessoa humana. Por essa razão o tema requer um tratamento adequado, especialmente por parte dos entes governamentais encarregados de tornar efetiva a política pública setorial.

Nos termos da Lei nº 11.445/2007²o saneamento básico é conceituado como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

A realidade fática no Brasil em relação a esses serviços ainda é preocupante. Estatísticas demonstram que 83,5% (oitenta e três vírgula cinco por cento) dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água

2 O conceito de saneamento básico está previsto no art. 3º da Lei nº 11.445/07, nos seguintes termos;

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I- Saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016)

tratada, sendo, portanto, quase 35 milhões de brasileiros sem o acesso a este serviço básico; 52,36% (cinquenta e dois virgula trinta e seis por cento) da população têm acesso à coleta de esgoto, de modo que quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso a este serviço³.

Antes, porém, de tratar o saneamento básico como um serviço público, fundamental ressaltar que ele é, antes disso, um direito, e não um direito qualquer, mas um direito inserido na categoria dos direitos humanos. Logo, o serviço público que visa prover esse direito possui uma dignidade jurídica especial, que precisa ser compreendida. Por isso, a compreensão do processo de construção do saneamento básico como um direito deve anteceder, e nortear, os principais aspectos do regime jurídico dos serviços públicos a ele correlatos (NETO,2010).

É dever do Estado prover mecanismos e políticas públicas capazes de conceder universalmente esse direito ao ser humano. No entanto, verifica-se que tal dever se apresenta como um problema em diversos países, dentre eles o Brasil, uma vez que o direito ao saneamento básico embora reconhecido, não tem sido implementado a contento.

O presente trabalho, portanto, visa contribuir com a avaliação da forma como o Brasil tem implementado a política pública federal do saneamento destinada aos municípios de até cinquenta mil habitantes. A análise será restrita aos aspectos legais, ou seja, tentar-se-á identificar alguns aspectos presentes na legislação vigente relativos à transferência de recursos para esses municípios, por parte da Fundação Nacional de Saúde, que de alguma forma impactam na efetivação da prestação do serviço do saneamento.

3 TRATA BRASIL. Estatística. (SNIS.2017)



Interessa para uma melhor compreensão da importância do assunto, a informação relativa ao quantitativo de municípios existentes no Brasil. Atualmente existem 5.570 municípios, dos quais a grande maioria, pelo menos noventa por cento, tem população menor que cinquenta mil habitantes, segundo dados do IBGE.

A despeito da política do saneamento ser considerada uma política social orientada pela universalização e integralidade do acesso aos serviços e, também, pelo objetivo de contribuir para a redução das desigualdades regionais, não se vislumbra na legislação federal um regramento específico que objetive atender aos pequenos municípios, dotados de precária situação financeira e administrativa e de baixa capacidade de gestão.

Observa-se que ao tempo em que a norma estabelece diretrizes que vão ao encontro das necessidades dos municípios menores, estabelece também exigências burocráticas, desconsiderando, dessa maneira, a realidade fática e estrutural existente, dificultando ou até inviabilizando, por vezes, a implementação da política federal do saneamento.

A presente análise parte do princípio de que o saneamento básico é um direito humano, portanto intimamente ligado à dignidade humana, de sorte que o Estado Brasileiro ciente de sua importância tem o dever de conferir o acesso a esse direito a todos os cidadãos e, para tanto, deverá propor a edição de normas que contemplem as mais variadas situações, de forma concreta, rumo à efetiva universalização.

2. SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO HUMANO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por represen-

tantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos.(ONU,2019)⁴

No que concerne à evolução do reconhecimento dos direitos à água e saneamento, importa destacar que em 1948, quando a Declaração Universal dos Direitos do Homem foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas não constava do texto de forma expressa os direitos humanos à água e saneamento. O contexto mundial dessa época, com colonialismo dominante, países menos urbanizados e ausência de representantes de países com populações afetadas pela falta de saneamento explicam essa omissão.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 28 de julho de 2010, editou a Resolução 64/292 em que “reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos”

A partir dessa Resolução não há dúvidas que o direito à água potável e ao saneamento integram o rol dos direitos humanos e que é uma obrigação do Poder Público assegurar o acesso à água potável e ao saneamento devendo inseri-los no contexto das políticas públicas que devem ser por ele patrocinadas, de modo a dar efetividade a um direito. (NETO,2012)

Os direitos humanos pertencem à esfera do direito internacional público, e, em regra, tem-se que os direitos fundamentais são direitos

4 <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>



positivados no texto constitucional, sendo, portanto, expressamente reconhecidos pelo ordenamento constitucional de um determinado país. (SANTOS,2018)

Não há dispositivos na Constituição Brasileira vigente que, expressamente, reconhecem o saneamento básico como um direito, por essa razão há autores que não o consideram um direito fundamental em si, “mas apenas uma política pública- ou seja, um importante instrumento - para se viabilizar outros direitos, como o direito à saúde, ou o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, estes outros direitos, por devidamente constitucionalizados, reconhecidos como direitos fundamentais”, nesse sentido Floriano de Azevedo Marques Neto.

No intuito de positivar o saneamento básico como direito fundamental, existem em curso, no Poder Legislativo, iniciativas de Emenda à Constituição Federal, para inserir o direito à água e ao saneamento no artigo 6º do texto constitucional⁵⁶⁷.

Inquestionável, portanto, que o saneamento básico é um direito humano reconhecido, definido pela legislação pátria como serviço essencial para a efetivação de direitos fundamentais, notadamente, os direitos à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5 SENADO FEDERAL.PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 4, DE 2018- Inclui, na Constituição Federal, o acesso à água potável entre os direitos e garantias fundamentais.

6 CÂMARA DOS DEPUTADOS.PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 93, DE 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal.

7 CÂMARA DOS DEPUTADOS.PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 425, DE 2018. Dá nova redação aos Artigos 6º e 23 da Constituição Federal para dispor sobre o saneamento básico como direito social e o acesso aos serviços públicos de saneamento básico como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3. ENQUADRAMENTO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

No que se refere à importância do regime jurídico na efetivação da política pública, emprestamos o entendimento de Catarina de Albuquerque que, com muita propriedade, observa que a aplicação prática do direito ao saneamento “depende em grande medida dos regimes jurídicos nacionais, que se baseiam em disposições legais e constitucionais. Por sua vez, estas leis devem conduzir a políticas nacionais e aspirar à realização universal do direito. E devem ser postas em prática através de sistemas normativos e regulamentos sólidos que emanem das instituições governamentais e, idealmente, dos organismos nacionais encarregados da regulação dos serviços de saneamento”. (ALBUQUERQUE, 2014)

Nesse sentido, ao estabelecer as leis e políticas, deve pretender o Estado promover o enquadramento adequado para garantir o acesso universal ao saneamento, além de fornecer as ferramentas necessárias no sentido de viabilizar a atuação das entidades competentes.

Em relação ao enquadramento legal do saneamento básico no Brasil, faremos duas abordagens, constitucional e infraconstitucional para, em seguida tratarmos especificamente das condicionantes que, na nossa avaliação, tem impactado no resultado da implementação da política no âmbito federal.

3.1. Abordagem Constitucional

A promulgação da Constituição Federal em 1988 suscitou novas perspectivas para o desenvolvimento das políticas públicas de saneamento básico no Brasil. Alinhado às diretrizes internacionais para os direitos humanos assumidos pelo Brasil logo após a abertura política, o novo texto constitucional estabelece como fundamento da República a dignidade



da pessoa humana em seu artigo 1º⁸. Define também como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais⁹.

Importante destacar que o artigo 6º da CF considera a saúde como um direito social ao lado do lazer e da moradia, cuja salubridade depende das condições ambientais e de saneamento. Na esteira desse raciocínio, dispõe o artigo 200¹⁰, também da Carta Magna, que ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

No que se refere à distribuição de competências previstas na Constituição Federal, o inciso XX do artigo 21¹¹ dispõe ser competência da União a instituição de diretrizes para o saneamento básico, bem como prevê, ainda, no inciso IX do art. 23¹² ser competência comum da União, Estados,

8 BRASIL, CF, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III- a dignidade da pessoa humana;

9 BRASIL, CF, Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II- garantir o desenvolvimento nacional;

III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

10 Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei

IV- participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

11 Art. 21. Compete à União:

.....

XX- Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

12 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Distrito Federal e Municípios estabelecer programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A previsão constitucional do saneamento básico requer dos entes federados articulação planejada, pois ao tempo em que cabe à União fixar parâmetros nacionais, compete ao município, considerado o titular do serviço de saneamento, formular a respectiva política pública do saneamento, e prestar o serviço, direta ou indiretamente.

Outro ponto presente no âmbito constitucional e, de grande relevância, é o reconhecimento da relação saneamento-saúde verificado na menção à competência do Sistema Único de Saúde - SUS para participar da formulação da política saneamento em conjunto com os demais entes.

A abordagem constitucional sobre o saneamento foi considerada por integrantes do setor como “tímida”, na medida em que não produziu o impulso necessário para a construção de um novo arranjo institucional para a área de saneamento de forma a atender as demandas existentes. Não se vislumbra na Carta Magna o estabelecimento de imposições ou garantias, bem como a previsão de princípios e diretrizes para nortear a construção de uma política de saneamento. Desse modo, após praticamente duas décadas é que se conseguiu avançar com o marco regulatório do setor.

3.2. Abordagem Infraconstitucional

A Lei Federal nº 11.445, 05 de janeiro de 2007 (LNSB), que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico é a principal norma infraconstitucional para o saneamento básico no Brasil. Aprovada em 2007 após quase duas décadas de discussões, reafirma as disposições constitucionais e reconhece o saneamento básico como condição essencial para a qualidade de vida sadia. Como marco regulatório, es-



tabelece também o conceito e os princípios legais para a provisão do saneamento básico no Brasil.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Posteriormente, em 2013, a Portaria Interministerial nº 571/2013 aprovou o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o qual apresenta objetivos e metas de curto, médio e longo prazos no período de 2014 a 2033, visando à universalização dos serviços. A elaboração do Plano foi sustentada em princípios da política de saneamento básico, a maior parte deles presente na Lei nº 11.445/2007, como a universalização, equidade, integralidade, intersetorialidade, sustentabilidade, participação e controle social.

A Lei nº 11.445/2007 e seu decreto regulamentador estabelecem os princípios fundamentais que orientam a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e redefinem a estrutura de gestão dos serviços, que passa a ser caracterizada por cinco diferentes aspectos: planejamento, prestação, regulação, fiscalização e controle social.

Dentre outros regramentos legais importantes na implementação da política do saneamento destaca-se a Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS); Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre as diretrizes para os contratos de concessão entre os prestadores de serviços públicos e os poderes concedentes; Lei nº 9.433/1997, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e define como um de seus objetivos a garantia da disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados, para gerações futuras; Lei nº 10.257/2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana; Lei nº 11.079/2004, que estabelece as diretrizes para as Parcerias Público-Privadas (PPPs); Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, a qual estabelece normas gerais para a gestão associada de serviços públicos entre entes federados no caso de objetivos de

interesse comum, o que inclui a gestão de serviços de saneamento e Lei nº12.305/2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Toda essa legislação tem estreita relação, haja vista que se complementam em prol de uma Política Federal do Saneamento.

4. POLÍTICA FEDERAL DO SANEAMENTO BÁSICO

A política do saneamento desenvolve-se num contexto de descentralização de políticas públicas inaugurado pela Constituição Federal de 1988. As diretrizes da política são estabelecidas na LNSB, as quais nos permitimos citar: prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; aplicação dos recursos financeiros de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços; utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico; melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares; fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados e estímulo à implementação de infraestruturas; e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.



Os objetivos, por sua vez, estão dispostos no art 49¹³ da LNSB. E, no intuito de alcançá-los, com base nas diretrizes estabelecidas, verifica-se que a norma prevê como um dos meios para implementação da política federal, a alocação de recursos federais para Municípios, Distrito Federal, Estados ou para os consórcios públicos de que referidos entes participem. A propósito, esse é o ponto que pretendemos destacar contribuindo com a avaliação da forma como a União tem operacionalizado as transferências de recursos para os demais entes, especificamente aqueles considerados mais precários em termos de estrutura e gestão, a exemplo da maioria dos municípios de até cinquenta mil habitantes.

13 Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

I- contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II- priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III- proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

IV- proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

V- assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI- incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII- promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;

VIII- promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX- fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

X- minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

XI- incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água; (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

XII- promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

O aporte de recursos federais, em ações de saneamento, para municípios tem sido um importante fator de incremento do saneamento. A LNSB, ao dispor acerca da transferência de recursos públicos federais para o desenvolvimento de ações de saneamento básico, estabelece que deve ser consentânea com as suas diretrizes, objetivos e planos de saneamento, cuja função principal é promover a melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e da saúde pública, priorizando as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento.

Nesse sentido o PPA 2016-2019 dispõe: “assumindo que a alocação dos recursos associada a ações de melhorias da gestão dos serviços é uma forma pela qual a política governamental influencia o desenvolvimento regional, promove a inclusão social e reduz as desigualdades sociais, e considerando-se a magnitude da concentração das carências dos serviços em populações de baixa renda, considera-se essencial priorizar a atuação estatal em áreas de baixa renda para o alcance da universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente, no contexto de erradicação da extrema pobreza”¹⁴.

A União atua mediante a articulação de diversos agentes e, no seu conjunto, as ações de saneamento básico estão dispersas em diversos órgãos do governo federal, algumas vinculadas ao setor saúde e outras a demais ministérios: a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Regi-

14 Destacamos os objetivos vinculados ao Programa Temático Saneamento Básico do PPA 2016-2019:

- Implementar medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos;
- Implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico;
- Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.



onal- MDR, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, quando envolvem recursos do Orçamento Geral da União (OGU), cabe ao MDR no caso de municípios com população superior a 50mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento(Ride), e à FUNASA/Ministério da Saúde o atendimento a municípios com menos de 50 mil habitantes, áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias^{15 16}.

À Funasa compete atuar junto aos municípios de até cinquenta mil habitantes, nas ações de água, esgotamento sanitário, resíduos, melhorias sanitárias domiciliares, melhoria habitacional para controle de doença de chagas, pesquisa e educação ambiental. O leque de atuação é vasto e o quantitativo de municípios é significativo, representando mais de noventa por cento dos municípios brasileiros, segundo dados do IBGE.

Embora a maioria da população esteja concentrada nas grandes cidades, considerando que o Brasil possui um total de 5.570 municípios, promover ações de saneamento em mais de 4.000 (quatro mil) municípios é desafiador, especialmente levando-se em consideração a extensão territorial e a diversidade existente entre as regiões do país.

Verifica-se, porém, que nem a legislação específica do saneamento e muito menos a legislação que estabelece os procedimentos relativos às transferências de recursos conferem tratamento normativo diferenciado e/ou adequado às especificidades das regiões no intuito de tornar mais efetiva a atuação federal no saneamento, especialmente quando se observa a realidade dos municípios menores atendidos pela Funasa.

15 MENICUCCI, Telma e D'ALBUQUERQUE Raquel- Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. Saneamento como Política Pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Brasília, 2018.

16 Distribuição detalhada consta do item 4.3 do PPA 2016-2019.

No intuito de instigar o debate e reflexão, entendemos por bem ilustrar algumas situações identificadas na legislação que tem impactado negativamente a implementação da política, por vezes até inviabilizando o acesso aos recursos federais.

5. IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO – EXEMPLOS PRÁTICOS

Legislação específica – exigência relativa ao controle social

No que tange ao tema, vale ressaltar a nossa compreensão em relação à relevância do controle social na prestação do serviço de saneamento, relevância essa refletida nos artigos 2º e 47 da LNSB, em que se considera o controle social como princípio fundamental a orientar a prestação do serviço.

Ao regulamentar o artigo 47, da LNSB, o Decreto nº 7.217/2010, no § 6º, do artigo 34¹⁷, veda o acesso ao recurso de transferência voluntária destinado a serviço de saneamento, a partir de 31/12/2014, quando não instituído o órgão de controle social dos serviços públicos de saneamento. Trata-se de uma condicionante dirigida a todos os ajustes cujo objeto seja relacionado ao serviço de saneamento básico, definido nos termos do artigo 2º, XI, do decreto mencionado, como o “ conjunto dos serviços públicos de manejo

17 Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

(...)

§ 6º Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput. (Redação dada pelo Decreto no 8.211, de 2014)



de resíduos sólidos, de limpeza urbana, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais, bem como infraestruturas destinadas exclusivamente a cada um destes serviços.”

Para efeito de acesso aos recursos federais, o decreto definiu como forma de controle social, a instituição de órgão colegiado.¹⁸ Destaque-se que o §6º, só admitiu a realização de transferência de recursos da União, a partir de 31/12/2014, mediante a comprovação, por parte do titular do serviço de saneamento básico, de instituição do órgão colegiado de controle social.

A transferência de recursos, nos termos do artigo 25, da LRF, c/c artigo 79 da LDO/2019¹⁹ ocorre no momento da celebração do ajuste, ou seja, o ato de entrega dos recursos a outro ente federativo, a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, bem como dos aditamentos de valor correspondentes, e não se confunde com as liberações financeiras de recursos, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou no contrato de repasse. Assim, conclui-se que a desde 01

18 Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

I- debates e audiências públicas;

II- consultas públicas;

III- conferências das cidades; ou

IV- participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

(.....)

§ 6º Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput. (Redação dada pelo Decreto nº 8.211, de 2014)

19 Estamos citando a LDO 2019, (Lei nº 13.707/2018) no entanto, as leis orçamentárias de anos anteriores contêm a mesma previsão em relação à definição do momento em que se opera a transferência do recurso.

de janeiro de 2015 a celebração de convênios tendo como objeto serviço público de saneamento passou a ter como requisito a criação prévia do órgão de controle social.

Ocorre que a implementação desse requisito tem representado um obstáculo para a obtenção do recurso federal em grande parte dos municípios de até 50 mil habitantes, pois em decorrência da parca estrutura administrativa e técnica, estes não têm conseguido criar o órgão de controle social e, com isso, a despeito da necessidade da população, não tem logrado êxito em garantir a destinação do recurso. Nos parece uma exigência dissociada da realidade brasileira e dos objetivos da política do saneamento, na medida em que dentre as várias possibilidades de exercício do controle social o decreto limitou o acesso a recursos federais ao atendimento de apenas uma das formas, tendo sido identificado, na prática, como não utilizada por grande parte dos municípios pequenos.

Atribui-se tal situação ao perfil dos pequenos municípios, especialmente aqueles de até dez mil habitantes. A exigência ora analisada é aplicada a todos os municípios, indistintamente, independentemente das suas características, tanto vale para um de cem mil como de mil habitantes, tornando flagrante a infringência dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

O controle social como mecanismo e procedimento que visa garantir à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico deve servir para viabilizar o saneamento, não para obstar o acesso a de alocação de recursos federais com fins de proporcionar seu incremento.

Verifica-se neste caso que o requisito, da forma como previsto, está em rota de colisão com a realização do direito à saúde e a exigência da participação popular. Antes da implementação da exigência limitadora po-



der-se-ia adotar uma política de capacitação e compreensão por parte dos entes federados, especialmente os menores, e da própria comunidade, para que o objetivo pudesse ser alcançado efetivamente. Até porque não se pretende estimular a criação do órgão pela criação, sem que este tenha condições de realmente contribuir com o planejamento do saneamento local. O que tem ocorrido, na prática, é a não compreensão por parte dos atores, especialmente os municípios de até cinquenta mil habitantes, atendidos pela Funasa, acerca da relevância/necessidade de tal comando legal.

Em decorrência dessa situação, no âmbito da Funasa, restou identificado que em relação às celebrações ocorridas nos exercícios de 2016 e 2017, cerca de 25 % (vinte e cinco por cento) dos municípios não conseguiram cumprir a exigência, qual seja, a demonstração da criação do órgão de controle social, ensejando a extinção do instrumento e consequentemente a perda do recurso.²⁰

Legislação relativa às transferências voluntárias.

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. São regramentos adotados pela maioria das autarquias federais. Essas normas tem a pretensão de padronizar o procedimento, com enfoque na integridade dos gestores relativamente ao tratamento dado

20 No âmbito da Funasa, como forma de minimizar o impacto decorrente da extinção de convênios por esse motivo, vem sendo adotado o entendimento no sentido de permitir a celebração do ajuste, ainda que não comprovada a existência do órgão colegiado naquele momento inicial, permitindo-se o atendimento posterior, com a postergação do momento da comprovação, embora o órgão colegiado já deva ter sido instituído anteriormente à celebração. (Orientação Jurídico Normativa nº 01/2017/PGF/PFE/FUNASA/csbc)

ao recurso público, não necessariamente priorizando as especificidades das áreas de atuação das autarquias, no que tange às políticas públicas.

Por certo que tal enfoque se reveste de grande importância, todavia, nem sempre garantem a efetividade esperada, muito menos a entrega do bem apto a viabilizar o incremento pretendido para a política pública. A presente assertiva resta corroborada pelo grande quantitativo de tomadas de contas especial que o Tribunal de Contas da União julga anualmente, em decorrência das mais variadas situações relativas à inexecução/execução parcial das transferências de recursos.

Flexibilização do Chamamento Público²¹

A Portaria nº 424/2016 estabelece que para a celebração dos instrumentos, o órgão ou entidade da Administração Federal, com vista a selecionar projetos, órgãos e entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto, poderá realizar chamamento público. Implica dizer que o chamamento é facultativo. Esse aspecto, na prática, é muito relevante, e porque não dizer impactante, haja vista que o fato de não haver obrigação

21 O chamamento público, nos termos do art. 8º da Portaria nº 424/2016 poderá ser realizado para a celebração de convênios e instrumentos congêneres por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, com vistas a selecionar projetos e órgãos, entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos que tornem mais eficaz a execução do objeto. O chamamento deverá conter, no mínimo:

- a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e
- os critérios objetivos para a seleção do conveniente, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

O Chamamento Deverá ter sua publicidade garantida pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do site oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

O chamamento somente é obrigatório para a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, salvo para transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde- SUS.



para o gestor federal de realizar o chamamento para fins de entrega do recurso público, pode pôr em risco critérios transparentemente objetivos, além de possibilitar a ocorrência de sobreposição de atuação federal na mesma área, como acontece não raras vezes, pois o chamamento garante publicidade da escolha e é precedido de estudo técnico situacional.

A União, em busca da universalização do saneamento deveria se obrigar a promover a devida seleção do município para fins de alocação de recurso federal, com base em levantamento de necessidades e planejamento técnico, no intuito de racionalizar os gastos em prol do interesse público, com eficiência. Até porque, não bastasse tal previsão, as emendas parlamentares também se prestam a alocar recursos federais nos municípios para ações de saneamento, no entanto, estas para fins de definição do beneficiário, não estão vinculadas a critério técnico.

Difícil conceber em um cenário de déficit de saneamento, especialmente nas regiões atendidas pela Funasa, que a destinação do recurso não seja precedida de um rigoroso planejamento vinculando a atuação do gestor federal. Certamente a flexibilização apontada contribui para o cenário atual, merecendo revisão adequada.

Comprovação do Exercício Pleno dos Poderes Inerentes à Propriedade do Imóvel

Outro assunto cuja generalidade impacta na aplicação específica é a questão relativa à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel. A questão relacionada a este tema está tratada no artigo. 23, inciso IV, da Portaria Interministerial nº 424/2016, que prevê o seguinte: no convênio cujo objeto seja a execução de obras ou benfeitorias no imóvel, o conveniente, no momento da celebração, deve comprovar o

exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente.

Quando o imóvel no qual foi realizada a obra se tratar de área pública, mas ainda não regularizada em nome do convenente, fato que obsta a apresentação da certidão cartorária em seu nome, admite-se, nos termos do §1º, do artigo 23 da norma em comento, para início do objeto, a juntada de declaração do Chefe do Executivo, informando que é detentor da posse da área objeto da intervenção e que se compromete com a comprovação da regularização formal do domínio até o final da execução do objeto do convênio.

A Funasa aloca recursos para três programas para os quais essa exigência se torna impossível, em face das peculiaridades. Os programas são: Melhorias Sanitárias Domiciliares (MSD) que são intervenções individuais promovidas nos domicílios, com o objetivo de atender às necessidades básicas de saneamento das famílias por meio de instalações hidrossanitárias mínimas relacionadas ao uso da água, à higiene e ao destino adequado dos esgotos domiciliares, não podendo ser caracterizadas como obras habitacionais ou de urbanização; A ação de captação e armazenamento de água de chuva por meio de Cisternas são intervenções promovidas nos domicílios, com o objetivo de atender às necessidades de abastecimento de água para consumo humano e o Programa de Melhorias Habitacionais para o Controle da Doença de Chagas (MHCDCh) visa, por meio da restauração ou da reconstrução, melhorar as condições físicas, bem como o ambiente externo dos domicílios que apresentam condições favoráveis para a colonização do inseto hematófago Triatomíneo, vetor da doença de Chagas.

Os Programas de MSD, Cisternas e MHCDCh são destinados a pessoas que se encontram em áreas ocupadas por moradias inadequadas, que pos-



suem baixa renda, vivem em situação de vulnerabilidade, sem as condições mínimas de saneamento, o que, além de agravar os problemas de saúde pública, pode contribuir para o aumento de impactos socioambientais.

Ocorre que os instrumentos não são celebrados com as pessoas físicas e sim com os municípios, pessoas jurídicas de direito público, que para realizar esses programas atuam em propriedades particulares privadas, sendo justamente essa a intenção por se tratar de parte da população carente, que precisa de atuação direta do estado, sob pena de agravar situações de risco à saúde. Difere de outros objetos, a exemplo de uma estação de tratamento de esgoto, que precisa ser edificada em área pública, vez que beneficiará diretamente toda a coletividade. Como consequência lógica, não há como o conveniente, no momento da celebração e nem posteriormente, comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, eis que particular.

Assim, considerando que o objetivo dessas ações e programas estão relacionados ao saneamento ambiental e que a não aplicação pode afetar a saúde pública de forma coletiva, a Funasa editou a Portaria nº 722, de 20 de setembro de 2016, dispensando os proponentes/convenientes da comprovação do exercício pleno dos poderes à propriedade do imóvel prevista na então portaria interministerial 507/11, revogada pela hoje vigente portaria interministerial 424/2016.

A Autarquia se viu compelida a adotar essa medida como forma de garantir o acesso ao saneamento por parte da população de baixa renda, a despeito de haver questionamentos acerca da competência da Funasa para a edição do ato, que poderia ser interpretado como divergente de norma hierarquicamente superior. Optou-se por tentar fazer prevalecer

a ponderação, diante do cenário posto, em especial para viabilizar um direito, como dantes afirmado, reconhecido como afeto à dignidade humana. Todavia, justamente por se tratar de um direito diferenciado é que não deveria estar sujeito a decisões decorrentes de interpretações específicas para viabilizar implementação de programas tão relevantes.

Flexibilização na Apresentação do Projeto Básico

A Portaria nº 424/2016 trata a apresentação do projeto básico com flexibilidade, na medida em que embora disponha que deverá ser apresentado antes da celebração, faculta à concedente exigí-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos. Em função da precariedade administrativa e técnica dos municípios de até cinquenta mil habitantes tem a União adotado tal procedimento como regra.

O projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborados com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução²². É sem dúvida o documento mais importante, haja vista revelar o objeto do convênio, que obrigatoriamente deverá estar alinhado ao planejamento federal previsto para a política do saneamento.

Esse modelo adotado tem-se demonstrado ineficiente por várias razões, dentre elas o fato do município muitas vezes não conseguir apresentar o projeto, de apresentar um projeto não apto à aprovação e, ain-

22 Portaria nº 424, artigo. 1º, XXVII.



da, não convergente com o planejamento estabelecido para a região. O problema que decorre dessa situação é que o valor empenhado fica vinculado àquele instrumento específico. Assim, nas situações expostas que geram a extinção da avença, o recurso não pode ser reaproveitado, em flagrante prejuízo à implementação da Política Federal do Saneamento.

A existência de norma infralegal específica para regulamentar as transferências de recursos para fins de saneamento estabeleceria um cenário legal mais seguro, confiável e efetivo, atendendo tanto a questão da integridade quanto do alcance dos objetivos do saneamento.

6. CONCLUSÃO

O saneamento básico é considerado como um direito humano pelo Brasil, em consonância com o previsto na Resolução 64/292 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, datada de 28 de julho de 2010, e, como tal, é tratado na Constituição Federal. Não foi erigido até o presente momento à condição de direito fundamental, de modo a ser positivado na Carta Magna, no entanto tem um regramento próprio em âmbito infraconstitucional.

O marco regulatório do saneamento, materializado pela Lei nº 11.445/2007, estabelece os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico; define critérios básicos para a alocação de recursos públicos federais; as bases do Plano Nacional de Saneamento Básico e dos planos regionais de Saneamento Básico, em regiões integradas de desenvolvimento econômico e naquelas em que haja a participação de órgão federal na prestação de serviço, além de instituir e traçar os objetivos do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico.

[Voltar ao índice](#)

A partir do referido marco legal o setor alcançou vários avanços, mesmo num cenário complexo em decorrência do federalismo que caracteriza o modelo político brasileiro, sobretudo sua feição assumida após a Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, o papel reservado a cada ente federativo. (HELLER,2009)

No tocante a atuação da União, relativamente à implementação da Política Federal do Saneamento, por intermédio de seus órgãos, delimitamos nossa análise no impacto da aplicação da legislação infralegal que norteia a alocação de recursos federais para os municípios de até cinquenta mil habitantes. Nesse sentido expusemos algumas exigências previstas no decreto que regulamenta a LNSB, bem como no decreto e portaria que regulamentam as transferências de recursos.

Sabe-se que os recursos financeiros federais tem sido a principal fonte para a expansão dos serviços sendo detentor, o governo federal, de parcela significativa do poder de decisão sobre sua alocação. Todavia, ao analisarmos os índices de prestação dos serviços do saneamento, resta-nos questionar o modelo adotado pela União para efetivar as transferências. Questiona-se acerca da necessidade de adequação da legislação infralegal, revestindo-a de especificidade, com vistas a contemplar de forma efetiva as demandas do saneamento nos municípios atendidos pela Funasa.

O número de municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes alcança o percentual de 90% (noventa por cento) dos municípios brasileiros, ou seja, é um número representativo por demais em um total de 5.570 municípios. Ademais, em um cenário de escassez de recursos, não se pode conceber que os parques existentes sejam alocados de forma ineficaz e sem planejamento, ainda mais se levarmos em conta o impacto que isso representa para toda a sociedade, afinal, saneamento básico é



um direito humano reconhecido, definido pela legislação pátria como serviço essencial para a efetivação de direitos fundamentais, notadamente, os direitos à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A despeito do regramento específico relativo ao saneamento, para fins de alocação do recurso, no tocante ao procedimento, a União adota norma genérica aplicável a toda e qualquer transferência, de qualquer órgão e referente a qualquer objeto, o que pode ensejar, como de fato ocorre, várias situações de entrave para a sua concretização. Não pode o Poder Executivo Federal, de posse de estatísticas ainda preocupantes, se manter inerte na parte que lhe cabe, até porque, conforme intentamos demonstrar, parte dos entraves burocráticos estão previstos em portaria e decreto, atos normativos de competência do poder executivo.

O cenário é determinado por inúmeras variantes, dentre elas destaque a fragilidade administrativa e financeira desse perfil de municípios e a diversidade de órgãos federais intervenientes nas questões de saneamento. Todavia, a desburocratização dos procedimentos, com a edição de normas claras e objetivas, pautadas na razoabilidade e levando em conta as especificidades da situação pode representar um incremento na política federal do saneamento.

O acesso à água potável como direito fundamental e a necessidade de conscientização ambiental

ANDREA PAULA ANDREASSA¹

Resumo

A Constituição Federal de 1988 assegura como direitos fundamentais o direito à vida, à dignidade e à saúde. Em sendo o acesso à água potável um direito instrumental à saúde e à própria dignidade da pessoa humana, considera-se dever do Estado assegurar seu acesso a todos.

Propõe-se neste artigo uma análise da água potável como direito humano fundamental, instrumental à saúde, tendo como base a dignidade da pessoa humana. Pretende-se ainda demonstrar a importância da educação e conscientização ambiental como formas de ação preventiva, incumbência tanto do Poder Público (através de políticas públicas) quanto do cidadão e da sociedade (consciência cívica).

1 Procuradora Federal em exercício da Unidade de Execução da Procuradoria Federal Especializada da FUNASA em Curitiba/Pr, Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar



Palavras-chave: Acesso à água. Direito Fundamental. Conscientização ambiental.

Abstract

The 1988 Federal Constitution guarantees the right to life, dignity and health as fundamental rights. Since access to drinking water is an essential right to human health and dignity, it is considered the duty of the State to ensure its access to all people.

This article proposes an analysis of water as a fundamental human right, instrumental to health, based on the dignity of the human person. It is also intended to demonstrate the importance of education and environmental awareness as a form of preventive action, incumbent on both the public power (public politics) and the citizen and society (civic awareness).

Keywords: *Access to water. Fundamental right. Environmental awareness.*

Sumário

1. Introdução; 2. Breves considerações sobre a proteção jurídica do direito à água potável no Brasil; 3. Direito à água potável como direito fundamental; 4. Inclusão formal do acesso à água potável entre os direitos e garantias constitucionais – Proposta de Emenda Constitucional- PEC 04/2018; 5. Da necessidade de tutela e conscientização ambiental; 6. Conclusão; 7. Referências Bibliográficas.

[Voltar ao índice](#)

1. INTRODUÇÃO

O interesse dos juristas sobre o tema Direito das Águas tem sido crescente. A luta pelo acesso à água potável como garantia de direito fundamental, liderada pela Organização das Nações Unidas, tem se mostrado presente na doutrina e jurisprudência brasileira, através de textos, artigos e decisões judiciais reconhecendo o acesso à água potável como direito fundamental do cidadão.

A Constituição Federal de 1988 assegura como direitos fundamentais o direito à vida, à dignidade e saúde. Em sendo o acesso à água potável um direito instrumental à saúde e à própria dignidade da pessoa humana, considera-se dever do Estado assegurar seu acesso a todos.

Sabe-se que boa parte da água que recobre a superfície da Terra não consiste em água potável. Costa² ao tratar do tema expõe que a água recobre 71% da superfície do Planeta, sendo que 97% consiste em água salgada (mares e oceanos). Afirma que apenas cerca de 2,61% da água da Terra é considerada água doce, dos quais $\frac{3}{4}$ são águas congeladas dos polos. Vale dizer que a água dos rios, lagos e lençóis freáticos representam apenas uma porção ínfima de nossas reservas, qual seja, menos de 1% da água total existente.

O aumento progressivo da população mundial, somado à exploração excessiva da água em face do desenvolvimento e da industrialização e da multiplicação da poluição, tanto a de origem agrícola quanto a industrial e a doméstica, tornaram a água um recurso raro e cobiçado³. Faz-se necessário pensar no futuro da água, em quantidade e em qualidade, como forma de se manter a sustentabilidade da vida.

2 COSTA, Marisa Nittolo. *Água e agricultura*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 681.

3 BRASIL, Deilton Ribeiro. RESENDE, Bruna Francisca Fernandes. ZIM, Letícia Fernanda. O agravamento da poluição química das águas subterrâneas. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 6, n. 1. 2016. p. 101-128.



Propõe-se neste artigo uma análise da água potável como direito humano fundamental, instrumental à saúde, tendo como base a dignidade da pessoa humana, no sentido de que, devido à sua essencialidade e posicionamento constitucional, possui status de direito fundamental, exigível como cláusula pétrea.

Pretende-se ainda demonstrar a importância da educação e conscientização ambiental como forma de ação preventiva, incumbência tanto do Poder Público quanto do cidadão e da sociedade.

A visão da água como um bem econômico, social e ambiental finito, essencial para a conservação da vida, torna urgente a atenção por parte do poder público, dos usuários e da sociedade civil para a sua adequada gestão, visando um consumo mais sustentável e racional⁴.

Considera-se fundamental a visão de que os recursos naturais (dentre eles a água) só estarão disponíveis para a atual e as futuras gerações se utilizados de modo racional, compatível com a preservação. Há que se buscar consciência cívica e de políticas públicas.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À ÁGUA POTÁVEL NO BRASIL

O caput do artigo 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988 afirma que o direito à vida é uma garantia inviolável. E sendo a água potável indispensável para a manutenção da vida, o sistema de gestão de recursos hídricos acaba por se tornar uma das prioridades.

4 CAPELLARI, Adalberto. CAPELLARI, Marta Botti. A água como bem jurídico, econômico e social. A necessidade de proteção das nascentes. *Cidades* [Online], 36 | 2018, posto online no dia 20 setembro 2018, consultado em 29 setembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cidades/657>.

A Constituição Federal de 1988 também inovou trazendo como princípio a dignidade da pessoa humana e introduzindo a sadia qualidade de vida. Esses direitos alicerçados constitucionalmente consistem em pedra basilar para a construção do Estado Democrático de Direito.

A invocação da dignidade humana em um grau de abstração assume pouco ou nenhum significado. O princípio da dignidade humana, previsto no artigo 1º da Carta Magna, tem por escopo assegurar a todo ser humano condições mínimas indispensáveis para uma existência vital digna. A dignidade é inerente à própria qualidade de pessoa humana, sendo esta razão suficiente para que se tenha respeitado um núcleo mínimo de direitos essenciais à existência.

A Carta Magna também dispõe em seu artigo 225 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 e preservá-lo para a geração presente e para as futuras.

Como expressão do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos fundamentais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estende e reforça o significado dos direitos à vida (artigo 5º, caput) e saúde (artigos 6º e 196), além da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), para garantir uma vida saudável e digna.

No que se refere aos recursos hídricos, a Lei 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, sendo considerada por muitos como um marco. Retrospectivamente, pode-se dizer que somente em 1934, com o Decreto 24.643/1934, denominado Código de Águas, é que se passou a contar com uma legislação específica para os recursos hídricos. Até a década de 70, a preocupação com os recursos hídricos praticamente não



existia, sendo que apenas nos anos 80, com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente e a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, o Brasil passou a contar com um arcabouço legal e com o ordenamento institucional necessário ao tratamento das questões ambientais.

A Lei 9.433/97 veio para regulamentar o artigo 21, inciso XIX, da Constituição Federal do Brasil, objetivando assegurar, à atual e às futuras gerações, a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais⁵.

Não se pode deixar de mencionar a Lei 11.445/2007, que ao estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, instituiu princípios fundamentais de saneamento a universalização do acesso; a integralidade compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos serviços de saneamento, o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, além da disponibilidade de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais⁶.

A partir do momento que, por determinação legal, o abastecimento de água potável passou a fazer parte do conceito de saneamento básico e este deve ser prestado com base nos fundamentos dos princípios da universalidade e da integralidade⁷, pode-se dizer que todos devem ter acesso aos serviços contidos no conceito legal de saneamento básico. Ou

5 Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Artigo 2º.

6 Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Artigo 3º.

7 Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Artigo 2º.

seja, o acesso à água potável traz para o conceito de saneamento básico o direito humano de acesso à água, instrumental ao direito à vida, que integra o conteúdo mínimo do direito à dignidade da pessoa humana.

3. DIREITO À ÁGUA POTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

É fato que a Constituição Federal de 1988, apesar de reconhecidamente garantística, não contemplou o acesso à água potável como direito fundamental, apesar de documentos internacionais colocarem em destaque tal aspecto.

Uma vez que o direito de acesso à água potável não se encontra expressamente disposto no texto constitucional brasileiro, faz-se necessário tecer considerações a respeito dos fundamentos que levam a definir o acesso à água potável como direito fundamental.

Relembrando ensinamento de Bobbio⁸: “(...) o Direito não é norma, mas um conjunto coordenado de normas, sendo evidente que uma norma jurídica não se encontra jamais só, mas está ligada a outras normas com as quais forma um sistema normativo”.

Um direito humano fundamental compreende aquele que é nato de toda e qualquer pessoa. Devido a sua hierarquia constitucional possui aplicação imediata e constitui cláusula pétrea.

Os direitos fundamentais possuem um conteúdo ético, verificável em seu aspecto material, bem como um conteúdo normativo, formal, no viés

8 BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora UNB, 1997. P. 21.



jurídico. Esta categoria de valores é seleta, pois apenas se enquadram neste rol os valores que a sociedade reconheceu através das normas jurídicas, aquele direito que tiver seu valor agregado na Constituição do País⁹.

Estes valores possuem relação direta com a ideia de dignidade humana, positivada na Carta Magna. Diante da magnitude assumida pelo superprincípio da dignidade da pessoa humana, no cenário jurídico nacional, considera-se que o direito à água potável configura elemento mínimo de existência do ser humano, sendo unimaginável conceber uma realidade sem que haja a presença e concretização deste direito¹⁰.

O conteúdo do princípio da dignidade humana une a vida humana ao meio ambiente no instante em que para a existência de uma vida digna torna-se necessário um ambiente equilibrado. A vida e a saúde humanas só serão possíveis em um ambiente no qual haja qualidade no solo onde se plantam os alimentos, no ar que se respira, e na água que se bebe¹¹.

O estabelecimento de um direito humano fundamental não compreende sua simples positivação do ordenamento jurídico, mas sim, conforme expôs Baez¹², “o conjunto de valores éticos, preexistentes, que estão relacionados à dignidade da pessoa humana em suas diversas dimensões”.

9 FRANCESCHINA, Aline Oliveira Mendes de Medeiros. MOZETIC, Vinícius Almada. O direito à água e sua afirmação jurisprudencial partindo do sentido de um direito humano fundamental. Acessível em [///revista.univem.edu.br](http://revista.univem.edu.br).

10 RANGEL, Tauã Lima Verdan. O acesso à água potável alçado ao status de direito humano fundamental: breve explicitação ao tema. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3854, 19 jan. 2014.

11 FENSTERSEIFER. Direitos fundamentais e proteção ao meio ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

12 BAEZ, Narciso Leandro Xavier. Direitos do homem, direitos humanos e a morfologia dos direitos fundamentais. In: Dimensões materiais e eficacias dos direitos fundamentais. Coord: Narciso Leandro Xavier Baez; Rogério Gesta Leal; Orides Mezzaroba. – São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

Direitos fundamentais não compreendem somente aqueles expressos, haja vista que a ação do ordenamento não é o de criar direitos, mas sim declará-los e protegê-los. Não é possível efetuar uma interpretação restritiva, haja vista que existem direitos fundamentais não enumerados de forma taxativa no texto constitucional.

O direito à água potável, portanto, visto como direito fundamental, consiste em meio de preservar a vida e a dignidade da pessoa humana. Este direito é de aplicação imediata (artigo 5º, §1º, da Constituição Federal), conferindo-lhe posição privilegiada no ordenamento jurídico, haja vista que é a Carta Magna que orienta o restante do ordenamento, servindo como guia para a efetividade das demais normas.

Para Irigaray¹³, visto como direito fundamental, o direito à água é inalienável e irrenunciável, e o exercício da cidadania ensejará, ao longo do tempo, uma ampliação desse direito, incompatibilizando seu exercício com a gestão meramente econômica da água. Afirma ainda que não é possível a concretização da democracia dissociada da implementação dos direitos fundamentais¹⁴.

Leite e Belchior¹⁵ afirmam que o Estado Democrático de Direito da atualidade é um Estado de abertura constitucional radicado no princípio da dignidade do ser humano, tendo-o como eixo central. Trata-se, pois, do constitucionalismo das comunidades humanas, mais orgânico e voltado principalmente à sociedade do que ao Estado.

13 IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. Água: um direito fundamental ou uma mercadoria? In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Congresso Internacional de direito Ambiental: direito, água e vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003,V.1.

14 Ibidem.

15 LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito Constitucional Ambiental brasileiro. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014. p. 12.



O direito à água potável como direito fundamental é decorrente do direito à vida reconhecido constitucionalmente, bem como do respeito à dignidade da pessoa humana. Não existe vida sem água. O acesso à água, em qualidade e quantidade suficientes ao atendimento das necessidades humanas insere-se entre os requisitos indispensáveis à existência de uma vida digna.

Fiorillo¹⁶ ao abordar o tratamento dado à água pela Constituição Brasileira de 1988 e suas consequências para o ordenamento jurídico-constitucional do país destacou aspectos constitucionais para a construção de uma política de gestão de recursos hídricos no país e fez uma interpretação sistêmica da questão da água no texto constitucional, não apenas sob o ponto de vista da proteção do meio ambiente, consagrado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, como também sob a perspectiva de demais direitos e garantias. Nas palavras de Fiorillo: “Em primeiro lugar, não se pode falar em água sem se falar em dignidade da pessoa humana. Se o texto constitucional, em seu artigo 1º, diz que é a dignidade da pessoa humana é um fundamento do ordenamento jurídico brasileiro, a água deve ser entendida como um bem jurídico a qual todos devem ter acesso. Afinal, não há vida sem água. Esse é um entendimento mais do que pacífico”, destacou.

É recente o movimento da sociedade em prol do reconhecimento do direito humano ao acesso à água potável. Observa-se uma transformação no tratamento jurídico da água, antes vista como objeto mercantil. Passou-se por uma mudança expressiva a fim de proteger e promover o direito à água potável como direito fundamental para que a presente e as futuras gerações possam ter assegurado o seu acesso.

16 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Vale lembrar que o direito fundamental à água potável, enquanto direito humano fundamental necessário à existência humana e a outras formas de vida, necessita de tratamento prioritário das instituições sociais e estatais. Ao compreender o tema como direito fundamental, o acesso à água potável reclama o estabelecimento de mudanças comportamentais, tanto no que se refere ao papel desempenhado pelo Estado, quanto na atuação da sociedade.

O Estado legislador fica comprometido a elaborar leis que priorizem a proteção e a promoção do direito fundamental, exigindo-se que sua atuação esteja vinculada à juridicidade desse direito, dispensando tutela jurídica ao tema. Por sua vez, o Estado administrador deve estabelecer políticas públicas, levando em consideração que se está diante de um direito fundamental. Já o Estado prestador de serviços jurisdicionais, ao apreciar os conflitos sociais levados à sua apreciação, deve decidir de modo a concretizar este direito fundamental¹⁷.

4. INCLUSÃO FORMAL DO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL ENTRE OS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS - PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL - PEC 04/2018

O acesso à água potável poderá em breve ser inserido no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal. Tal conquista será possível com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição-PEC 04/2018, que antecedeu o 8º Fórum Mundial da Água realizado em 2018, em Brasília/DF.

17 RANGEL, Tauã Lima Verdan. O acesso à água potável alçado ao status de direito humano fundamental: breve explicitação ao tema. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3854, 19 jan. 2014.



A referida proposta visa garantir a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meio de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico.

Segue o texto da PEC:

“Art. 1º O art. 5º da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso LXXIX:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

LXXIX- é garantido a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico.

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.”

Dentre as justificativas apresentadas para a proposta, consta a referência da água como bem essencial à vida, cuja imprescindibilidade vai além da importância biológica para o indivíduo, alcançando grande relevância para o desenvolvimento socioeconômico e para o bem-estar humano. Menciona-se a Resolução no 64/292, de 28 de julho de 2010, da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que reconheceu o direito ao acesso à água potável e ao saneamento como direito humano essencial ao pleno desfrute da vida.

Afirma-se que, apesar de ser elemento indispensável à garantia do direito à vida, o acesso à água potável não é ainda reconhecido intrinsecamente como um direito fundamental, mas sim bem econômico, ex-

cluindo parcelas vulneráveis da sociedade da possibilidade de ter acesso à água em quantidade e qualidade que permitam uma vida digna.

Considera-se o fato do controle do acesso à água potável definir relações de poder, sendo que apesar dos avanços propiciados pela modernização da legislação, as fragilidade quanto aos sistemas de representação social e construção de intervenções políticas focadas no uso das águas ainda seguem, sendo possível constatar que a democracia formal presente nas modalidades de estão dos recursos hídricos não resiste às relações de poder.

Considera-se que a discussão ganha relevância com a realização do 8º Fórum Mundial da Água, cujo tema “Compartilhando Água”, irá discutir dentre outros assuntos o compartilhamento da água entre povos e nações.

Pontua-se que aproximadamente 40% da água consumida no planeta provêm de lagos e rios compartilhados, que nascem em um país e seguem seu curso para outros, o que propicia risco de conflitos, especialmente diante das mudanças climáticas, que tornam iminente a possibilidade de escassez.

Por fim, considera-se que as nações precisam estabelecer marcos globais de compartilhamento de recursos hídricos para evitar tais conflitos, garantindo, assim, que todos os seres humanos tenham o direito de acesso à água e dentro dessa ideia tem-se por urgente positivar na nossa Carta Magna o acesso à água potável como um direito fundamental, em desdobramento da garantia à inviolabilidade do direito à vida, que não pode existir sem provisão de água.

Essa proposta de alteração constitucional dotará os aplicadores do direito de ferramentas para garantir que o interesse econômico-mercantil não se sobreponha ao direito humano de se obter água potável.



O reconhecimento do direito à água potável como direito fundamental virá reforçar sua importância, tornando sua observância norma coercitiva, além de servir de instrumento de conscientização da sociedade, que passará a ter consciência da importância do bem jurídico a ser protegido e preservado.

É perceptível que a edificação do direito ao acesso à água potável como direito fundamental concretiza, na atualidade, os anseios de um cenário caracterizado pela escassez deste recurso natural, conjugado com a distribuição distinta no globo e a degradação ambiental.

5. DA NECESSIDADE DE CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL

A conscientização ambiental consiste na criação de senso crítico em relação aos prejuízos sofridos ao meio ambiente devido à sua exploração irrestrita e inconsequente. Trata-se de um entendimento de mundo voltado às questões ambientais para lidar com problemas referentes à crise dos recursos naturais e a capacidade de visualizar estratégias para a solução¹⁸.

Durante muito tempo não havia preocupação com a questão ambiental. Os recursos naturais eram aparentemente abundantes e a poluição e degradação do meio ambiente não eram focos da atenção da sociedade industrial e intelectual.

A partir da consciência acerca da escassez dos recursos naturais, somado ao crescimento desordenado da população mundial e inten-

18 SILVA, Deise Marcelino. O direito humano à água potável: proteção jurídica, ambiental, conscientização e atitudes ambientais. Periódico eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista. Volume VI. Ano 2010. Instituição Organizadora: ANAP.

sidade dos impactos ambientais, surge o conflito da sustentabilidade dos sistemas econômico e natural, fazendo do meio ambiente um tema estratégico e urgente.

Após séculos de exploração ambiental, o mundo começou a se atentar para o fato de que os recursos hídricos mundiais são finitos e perceber que a falta de uma postura mais protetora poderia levar o planeta a um verdadeiro colapso¹⁹.

Os fatores de maior relevância que levam à constatação da necessidade emergente da tutela das águas são a verificação de sua finitude, o aumento de seu consumo, a degradação, o desperdício, o mau uso do solo, o desmatamento e a urbanização. O conhecimento de que os recursos naturais, de forma geral, são finitos, é relativamente recente, daí a necessidade permanente de lidar com essa temática.

O planeta apresenta, de fato, escassez de água potável. Segunda a Organização das Nações Unidas, 97,61% da água é proveniente dos oceanos e apenas 3% do total corresponde aos rios e afins que originam a água doce. Portanto, tão imprescindível a humanidade utilizar esse recurso de forma consciente.

Conforme Tundisi e Tundisi²⁰, a intensa urbanização ocorrida em escala mundial (e também no Brasil) introduziu outras escalas de demanda, desperdício e contaminação das águas. As grandes concentrações urbanas necessitam de volumes de água em quantidades enormes (milhares de

19 MAIA, Ivan Luis Barbalho. O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro. Revista do CEPEJ. Salvador, 2017. Vol 10. Acessível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/27165>.

20 TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. A água. São Paulo: Publifolha, 2009. p. 36-58.



metros cúbicos por hora) e também produzem resíduos em grande escala, que poluem e contaminam águas subterrâneas, rios, lagos e represas.

Por sua vez os recursos hídricos poluídos por descargas de resíduos humanos e de animais transportam grande variedade de patógenos, entre eles bactérias, vírus, protozoários ou organismos multicelulares, que podem causar doenças gastrintestinais. Outros organismos podem infectar os seres humanos por contato com a pele ou pela inalação a partir de aerossóis contaminados.

Todos esses organismos se desenvolvem na água em função de descargas de águas não tratadas (esgotos domésticos), por contribuição de pessoas e animais infectados, animais em regiões de intensa atividade pecuária (gado, aves, suínos) ou por animais silvestres. Quando há deposição inadequada de resíduos sólidos, pode haver contaminação por patógenos das águas superficiais e subterrâneas. Inadequada disposição de resíduos em “aterros sanitários” também pode ocasionar problemas de contaminação. Resíduos sólidos urbanos (restos de alimentos, resíduos de animais domésticos, fraldas descartáveis) contêm patógenos. A reurbanização e a drenagem de rios urbanos podem produzir dispersão de patógenos e veiculá-los²¹.

O grande desafio da humanidade é promover o desenvolvimento sustentável de forma rápida e eficiente. Há de fato um desafio no que se refere a gestão das águas. A visão da água como um bem econômico, social e ambiental finito, vulnerável e essencial para a conservação da vida e do meio natural, torna urgente a atenção por parte do poder público, dos usuários e da sociedade civil para a sua adequada gestão, visando um consumo mais sustentável e racional²².

21 Ibidem, p. 59.

22 CAPELLARI, Adalberto. CAPELLARI, Marta Botti. A água como bem jurídico, econômico e social. A necessidade de proteção das nascentes. *Cidades*, 36 | 2018, posto online no dia 20 setembro 2018, consultado em 29 setembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cidades/657>.

Considera-se que a gestão da água deva ser desenvolvida a partir de uma visão integrada, buscando avaliar as soluções tecnológicas, econômicas e ecológicas, levando-se em conta, além da atuação local e setorial, uma integração das políticas públicas governamentais nacionais e internacionais.

A conscientização ambiental só será possível com a percepção do real valor do meio ambiente, em especial da água. Ao se voltar para os cuidados com a sustentabilidade hídrica, a Carta de Montreal sobre Água Potável e Saneamento, publicada em 1990, afirma que a administração dirigida apenas para os trabalhos estritamente técnicos não é satisfatória nem suficiente, sendo a educação a forma de estimular a participação social nas matérias pertinentes à água²³.

Foi nesse contexto que o Brasil publicou a Política Nacional de Educação Ambiental. Inicialmente, a Lei nº 6.983/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, concebeu a educação ambiental como um instrumento estratégico para garantir postura de consciência ante os problemas ecos-sociais, na perspectiva da construção de um saber ambiental. Nessa mesma década a Constituição Federal de 1988, comprometida com o meio ambiente, previu em seu artigo 255, parágrafo 1º, inciso VI, a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, conclamando uma conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Esse dispositivo constitucional veio exigir do poder público o desenvolvimento de uma consciência focada na sustentabilidade socioambiental. Por sua vez, a Lei de Educação Ambiental Brasileira, Lei 9.795/99, veio regulamentar o artigo 255 da Carta Magna, dispondo sobre a educação ambiental que consiste no primeiro passo a ser dado no sentido de adquirir consciência dos problemas ambientais, especificamente o da água potável.

23 COMMETTI, F. D. et.al. O desenvolvimento do direito das águas como um ramo autônomo da ciência jurídica brasileira. Revista de direito ambiental. 2008. p. 67.



6. CONCLUSÃO

O acesso à água potável consiste em direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010).

Analisar o texto constitucional para verificação de um direito vai além de analisar a sua redação. Trata-se de interpretar todo o seu corpo, seus dizeres, visto que nem sempre um direito fundamental se encontra de forma expressa.

O direito à água é um direito fundamental, concretizado como o direito de acesso à água potável, devendo a água ser entendida como um bem jurídico, econômico, social e instrumental ao direito à vida. Trata-se de recurso natural limitado que requer gestão adequada.

O direito brasileiro oferece proteção à água potável. Tanto a Constituição Federal quanto as leis infraconstitucionais revelam a existência de uma teia normativa a proteger a água potável. Todavia, torna-se necessário avançar na educação e conscientização ambiental. A atitude ambiental deve existir por parte do Estado, da sociedade, e de cada indivíduo.

Diante de tantos problemas que circundam a água, tais como a poluição, escassez, ineficiência de gestão, má distribuição, desperdício e uso irracional, o direito público não tem medido esforços para reconhecer a água potável e seu acesso como um direito humano fundamental.

É indispensável que a sociedade incorpore a visão de que os recursos naturais só estarão disponíveis para a atual e para as futuras gerações se utilizados de modo racional, compatível com a preservação. Há que se buscar consciência cívica e de políticas públicas.

A consideração da água como um bem econômico, social e ambiental finito, vulnerável e essencial para a conservação da vida, torna ainda mais premente a atenção por parte do poder público, dos usuários e da sociedade civil para o tratamento e gestão das águas, além da necessidade de implementação de instrumentos capazes de promover um consumo mais racional e sustentável, na tentativa de retardar sua escassez e degradação.

A iminente positivação na Carta Magna do acesso à água potável como um direito fundamental, a ser implementada via emenda constitucional, dotará os aplicadores do direito das ferramentas necessárias à garantia de acesso a este imprescindível recurso natural.

Em sendo este direito formalmente identificado como um direito humano fundamental, o seu acesso poderá ser assegurado sem resistência, e com a devida dimensão que possui, a fim de que não haja margens para dúvidas ou interpretações restritivas sobre o tema.

Os maiores desafios na implementação do direito humano de acesso à água potável (e ao próprio saneamento) são a cooperação econômica, social, técnica, científica e tecnológica visando a ampliação de mecanismos de gestão de recursos hídricos e o acesso à água de qualidade, em quantidade suficiente.

Faz-se necessário que gestão da água seja desenvolvida a partir de uma visão integrada, buscando avaliar as soluções tecnológicas, econômicas e ecológicas, a fim de compatibilizar a utilização da água com suas respectivas demandas. Considera-se necessário que se promova uma integração das políticas públicas governamentais nacionais e internacionais, através do estabelecimento de ações planejadas e executadas em conjunto.



Devido ao cunho de direito difuso, o tema extrapola os limites do Estado Brasileiro, não ficando centrado apenas na extensão nacional, mas sim compreende toda a humanidade. Neste sentido, o Ministro Celso de Mello, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.856/RJ, destacou: “A preocupação com o meio ambiente - que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor das gerações futuras [...] tem constituído, por isso mesmo, objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas, que, ultrapassando a província meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano, projetam-se no plano das declarações internacionais, que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das Nações com o indeclinável respeito a esse direito fundamental que assiste a toda a Humanidade²⁴”.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAEZ, Narciso Leandro Xavier. Direitos do homem, direitos humanos e a morfologia dos direitos fundamentais. In: Dimensões materiais e eficacia dos direitos fundamentais. Coord: Narciso Leandro Xavier Baez; Rogério Gesta Leal; Orides Mezzaroba. – São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora UNB, 1997. P. 21.

BRASIL, Deilton Ribeiro. RESENDE, Bruna Francisca Fernandes. ZIM, Letícia Fernanda. O agravamento da poluição química das águas subterrâneas. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 6, n. 1. 2016. p. 101-128.

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 1.856/RJ. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 26 mai. 2011. Disponível em www.stf.jus.br.

BURITI, Catarina de Oliveira. BARBOSA, Erivaldo Moreira. Políticas Públicas de Recursos Hídricos no Brasil: olhares sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte. 2014. V.11. N.22. Disponível em <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/431>.

CAPELLARI, Adalberto. CAPELLARI, Marta Botti. A água como bem jurídico, econômico e social. A necessidade de proteção das nascentes. *Cidades*, 36 | 2018, posto online no dia 20 setembro 2018, consultado em 29 setembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cidades/657>.

CARLI, Ana Alice de. A política nacional das águas e seus instrumentos em prol do potencial hídrico brasileiro: uma reflexão. *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 184-208, jul./dez. 2015.

COMMETTI, F. D. et.al. O desenvolvimento do direito das águas como um ramo autônomo da ciência jurídica brasileira. *Revista de direito ambiental*. 2008. p. 67.

COSTA, Marisa Nittolo. *Água e agricultura*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 681.

EMILIO, Patricia Raysel. O abastecimento de água potável no conceito jurídico de saneamento básico: regime jurídico de direito fundamental. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37926>.

FENSTERSEIFER. *Direitos fundamentais e proteção ao meio ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.



FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FLORES, Karen Muller. O reconhecimento da água como direito fundamental e suas implicações. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v.1, n. 19, jun./dez 2011.

FRANCESCHINA, Aline Oliveira Mendes de Medeiros. MOZETIC, Vinícius Almada. O direito à água e sua afirmação jurisprudencial partindo do sentido de um direito humano fundamental. Acessível em [//revista.univem.edu.br](http://revista.univem.edu.br).

IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. Água: um direito fundamental ou uma mercadoria? In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Congresso Internacional de direito Ambiental: direito, água e vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003,V.1.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito Constitucional Ambiental brasileiro. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014. p. 12.

MAIA, Ivan Luis Barbalho. O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro. Revista do CEPEJ. Salvador, 2017. Vol. 10, Acessível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/27165>.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Segurança Hídrica, governança das águas e sustentabilidade. Revista de Direito Ambiental. Vol. 91/2018. p. 225- 249 | Jul- Set / 2018 DTR\2018\19409.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. O acesso à água potável alçado ao status de direito humano fundamental: breve explicitação ao tema. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3854, 19 jan. 2014.

RIBAS, Giovanna Paola Primor. O tratamento jurídico dos recursos hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, 2016. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas>.

SILVA, Deise Marcelino. O direito humano à água potável: proteção jurídica, ambiental, conscientização e atitudes ambientais. Periódico eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista. Volume VI. Ano 2010. Instituição Organizadora: ANAP.

TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. A água. São Paulo: Publifolha, 2009. P. 36-58.



Saneamento básico - Um Direito Fundamental

Caminho para universalização

ANGELA MARIA ROCHA DE ALMEIDA LIMA²

Resumo

Ao longo da sua história, observa-se que o Brasil ainda está muito distante de se tornar um país que ofereça saneamento básico, indistintamente, a todos os seus habitantes. O objetivo deste artigo é estabelecer a relação indissociável entre o saneamento básico e a saúde, considerando aquele como uma das condições primordiais para a existência desta, constituindo-se em verdadeiro instrumento para obtenção da saúde, aplicando-se, portanto, ao saneamento básico, os princípios constitucionais inerentes àquele direito fundamental. A análise das políticas públicas desse setor e todo normativo que regem a temática permitiu perceber os muitos desafios que o país enfrenta e o amplo esforço político envolvendo o poder público e a sociedade para consolidar a universalização do saneamento básico e concluir que é preciso positiva-lo constitui-

1 Angela Maria Rocha de Almeida Lima é advogada, graduada pela Universidade Federal de Alagoas-UFAL, ex Advogada da Companhia de Saneamento de Alagoas-CASAL, ex Consultora contratada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura- Unesco e atualmente é Assessora Técnica na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde-FUNASA.

onalmente, de modo que o faça erigir ao status de direito fundamental, inserindo-o no caput do art. 6.º da Carta Magna.

Palavras-Chave: Saneamento; saúde; universalização; direito fundamental.

Abstract

Throughout its history, it is observed that Brazil is still very far from becoming a country that offers basic sanitation, without distinction, to all its inhabitants. The main goal of this paper is to establish the inseparable relationship between basic sanitation and health, considering that as one of the primordial conditions for its existence, constituting a true instrument for obtaining health, applying, this way, to basic sanitation, the constitutional principles inherent in that fundamental right. The analysis of public policies in this sector and all normative governing the subject allowed to realize the many challenges facing the country and the broader political effort involving the government and society to consolidate the universalization of basic sanitation and conclude that it is necessary to make positive constitutionally so as to make it erect to the status of fundamental right, inserting it in the caput of art. 6 of the Magna Carta.

Keywords: Sanitation; health; universalization; fundamental right.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo estabelecer a relação indissociável entre o saneamento básico e a saúde, considerando aquele como uma das condições primordiais para a existência desta, constituindo-se em verdadeiro instrumento para obtenção da saúde e, por essa razão, deve-se aplicar ao saneamento básico os princípios constitucionais inerentes àquele direito fundamental.



É de conhecimento de todos- mesmo dos leigos,- que o saneamento básico está intimamente vinculado à saúde e à melhoria da qualidade de vida, de modo que a sua falta ou deficiência se constitui em fator nocivo que coloca em risco a saúde, a vida e a dignidade de pessoa humana.

Já em 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010², reconhece o direito de acesso à água potável e ao saneamento básico como um direito humano essencial, fundamental e universal, portanto, indispensável à vida com dignidade e reconhecido como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos”, ou seja, o saneamento básico propicia uma vida saudável e com qualidade e, com isso, promove a dignidade da pessoa humana.

A Resolução da ONU por não ser uma lei em sentido formal e material, não tem o condão de obrigar as nações a se responsabilizarem pela implementação de políticas públicas de saneamento, no entanto, traduz-se como efetiva recomendação aos Estados para que destinem recursos financeiros e promovam o “fortalecimento de capacidades e a transferência de tecnologia por meio de assistência e cooperação internacional, em particular aos países em desenvolvimento, a fim de intensificar esforços para fornecer a toda a população acesso econômico à água potável e saneamento”.

2 Resolução 64/292 adotada pela Assembléia Geral em 28 de julho de 2010 - O direito humano à água e ao saneamento:

1. Reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos;
2. Solicita aos Estados e organizações internacionais que forneçam recursos financeiros e promovam o fortalecimento de capacidades e a transferência de tecnologia por meio de assistência e cooperação internacional, em particular aos países em desenvolvimento, a fim de intensificar a esforços para fornecer a toda a população acesso econômico a água potável e saneamento (tradução livre-Google tradutor).

O direito ao saneamento básico não está expressamente previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988³, como direito fundamental; por essa razão, o presente estudo tem a proposta de elevá-lo a esse status e revelar a sua importância, tanto para o desenvolvimento socioeconômico quanto para o bem-estar do ser humano.

Ao longo deste trabalho será demonstrado, como essa questão está intimamente ligada ao direito à saúde, o qual mesmo elevado ao status constitucional, foi direcionado pelo legislador constituinte ao rol dos direitos sociais; no entanto, melhor teria feito, se o direcionasse ao elenco dos direitos fundamentais expressos nos caput do artigo 5º, dotando-o, dessa forma, de maior expressão eficaz, muito embora esteja ele – o direito à vida – compreendido no título II da Constituição Federal de 1988, que trata exatamente dos direitos fundamentais.

Propõe-se com o presente estudo, o aprofundamento da discussão do saneamento básico como direito fundamental, considerado como tal, essencial à saúde; por isso mesmo que a adoção de políticas públicas e o investimento no saneamento básico, merece um olhar mais atento do poder público, pois, erigindo-o à categoria de direito fundamental, seguramente sua eficácia e exigibilidade atingiria elevado grau de efetividade desse direito. Utilizou-se como material para o desenvolvimento e execução deste trabalho, a análise bibliográfica de artigos acadêmicos e textos de doutrinadores, como também o estudo de leis que versam sobre o tema proposto. Em alguns momentos foram citados autores que consideram apenas a “água” como direito fundamental, contudo compreendendo a água como um dos elementos integrantes do saneamento básico, inclusive pacificado em lei, é salutar trazer essas argumentações, seja pela clareza e qualidade das ideias e assertivas textuais, seja pela excelência dos autores.

3 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado. Acessado em 16/08/2019.



Os materiais foram retirados de textos, tanto da internet, como de textos impressos e os dados considerados essenciais ao estudo, foram extraídos de sítios eletrônicos de órgãos oficiais e de entidades privadas, estudiosos do assunto em pauta. Na sequência foram compilados por meio de um estudo qualitativo e analítico interpretativo e tratará dos seguintes pontos: II- A Dignidade Humana e os Direitos Fundamentais- Breves Considerações; III- Saneamento Básico- Essencial à saúde e à vida; IV – Saúde e Saneamento Básico na Constituição Federal de 1988; V- Legislação Infraconstitucional da Saúde e do Saneamento Básico; VI- Saneamento Básico, um direito Fundamental? VII – Conclusão; VIII – Bibliografia.

A Dignidade Humana e os Direitos Fundamentais - Breves Considerações

A dignidade humana, como se sabe, é o princípio matriz de todos os direitos fundamentais (artigo 1.º, da CF/88). A esse respeito, Ricardo Lobo Torres⁴ esclarece que “Da dignidade humana exsurtem assim os direitos fundamentais que os sociais e econômicos, tanto os direitos da liberdade quanto os da justiça. A natureza de princípio fundamental faz com o que a dignidade humana se irradie para toda a Constituição e imante todo o ordenamento jurídico. Ingo Sarlett entende que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo fundamental exige) pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos).” (17- Ob. Cit. SARLETT. Ingo. Dignidade da pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p.74, 76, 131).

Rubens Miranda de Carvalho, por outro lado, reconhece que “Em nosso sistema normativo, o princípio da dignidade da pessoa humana funciona

4 TORRES, Ricardo Lobo- Estudo “ O Princípio Fundamental da Dignidade Humana”, publicado na obra Princípios Constitucionais Fundamentais, Lex Editora S.A, São Paulo, 2005, p.885 a 894.

como um rio principal ao qual afluem todos os demais princípios como seus caudatários. Ele é o princípio máximo em relação ao qual os outros são menores, mesmo porque, o homem- e somente ele — é a medida do Direito.⁵

Importante ter em mente que a dignidade se constitui em uma qualidade intrínseca ao ser humano e, por isso, não pode ser concedida pelo ordenamento jurídico, razão pela qual entende-se que agiu bem o legislador constituinte quando a colocou como um princípio maior, um valor fundamental a iluminar todos os demais preceitos contidos na Constituição Federal. Portanto, “... reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”.⁶

Acerca de Direitos fundamentais, Bruno Miragem assegura que “Direitos fundamentais constituem a base axiológica e lógica sobre a qual se assenta o ordenamento jurídico. Por essa razão, colocam-se em posição superior relativamente aos demais preceitos do sistema de normas que conformam o ordenamento. De outro modo, embora encerrem os valores fundantes de um determinado sistema jurídico, não se apresentam da mesma forma, ou com idêntica potencialidade para realização ou produção de efeitos. Em regra, a eficácia dos direitos fundamentais vincula-se à norma constitucional que determina seu status, e em razão disso, depende desta para a produção dos respectivos efeitos (MIRAGEM, Bruno).⁷

5 CARVALHO, Rubens de Miranda-Estudo “Dignidade Humana, O Super Princípio, publicado na obra Princípios Constitucionais Fundamentais, Lex Editora S.A, São Paulo, 2005, p.904 a 908.

6 (SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2ª ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 83).

7 MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. ISBN 978-85-203-6854-1. p. 59 - https://juris.wiki.br/w/Direitos_fundamentais. Acessado em 16/08/2019.



Na linha de raciocínio de Ingo Wolfgang Sarlet, tem-se que os direitos fundamentais “são aqueles expressa e implicitamente” positivados como tais pela Constituição Federal e que encontram o seu fim último na dignidade da pessoa humana ou que com esta guardam estreita relação, “ou dizem respeito a outros bens e valores essenciais para a pessoa humana e a comunidade política e social na qual se encontra inserida, tudo no contexto de um conceito materialmente aberto e de uma compreensão multifuncional”⁸.

Assim, se por um lado podemos concluir que a dignidade humana independe do reconhecimento do Estado para existir, por outro, importa aceitarmos que muitas vezes ela, a saúde, depende deste, o saneamento básico, para ter eficácia, mormente porque é o Estado o garantidor natural do exercício das liberdades.

Saneamento Básico - Essencial à saúde e à vida.

Saneamento Básico é o conjunto de medidas que visa a melhoria da qualidade da saúde das pessoas e impede que fatores físicos de efeitos nocivos possam prejudicá-las em todos os aspectos de seu bem-estar, ou seja, físico, mental e social e ao mesmo tempo promove a proteção ambiental e desenvolvimento econômico urbano e rural.

No Saneamento Básico, os quatro pilares (o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário urbano e manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais) correspondem aos serviços de infraestruturas e instalações operacionais que promovem saúde e bem e vão garantir qualidade de vida às, principalmente as menos favorecidas, eis que residem nas áreas onde esses serviços são ausentes ou deficitários.

8 (ob. cit. Sarlet/2002. P.83)

Segundo o Instituto Trata Brasil⁹ “Saneamento é o conjunto de medidas que visa 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 à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e definido pela Lei n.º 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestrutura e Instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

Ainda segundo o Instituto, “Embora atualmente se use no Brasil o conceito de Saneamento Ambiental como sendo os 4 serviços citados acima, o mais comum é o saneamento seja visto como sendo os serviços de acesso à água potável, à coleta e ao tratamento dos esgotos”.

Acerca do acesso à água e saneamento, visto e considerado como condição mínima de reconhecimento da dignidade da pessoa humana, ou melhor dizendo, como o mínimo necessário para a sobrevivência humana, Thalita Verônica Gonçalves e Silva, Defensora Pública do Estado de São Paulo¹⁰ defende que “...o acesso à água e ao saneamento integra o conteúdo mínimo do direito à dignidade da pessoa humana, devendo-se respeitar a qualidade, i.e, a água há de ser potável; a quantidade, ou seja, o suficiente para a sobrevivência; a prioridade de acesso humano, em caso de escassez; e a gratuidade –, ao menos no que diz respeito ao mínimo necessário para a sobrevivência humana. Enfim, “há de ser alcançada a dignidade hídrica” (D’ISEP, 2010, p. 59) ”.

9 <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acessado em 18/09/2019.

10 Artigo “O Direito Humano de Acesso à Água Potável e ao Saneamento Básico. Análise da Posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos” - <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4> - Acessado em 18/09/2019.



Não é demais concluir que um ser humano só poderá se desenvolver com plenitude – física, psíquica e socialmente – se tiver saúde, sendo que para isso precisa ingerir água potável, além de ter acesso a rede e tratamento de esgotos sanitário. Por outro lado, também parece óbvio que o homem que não tem moradia e vive em meio ao lixo, exposto ao esgoto e às substâncias tóxicas, além de vetores transmissores de doenças, tem poucas chances de se desenvolver e alcançar a excelência como pessoa.

Saúde e Saneamento básico na Constituição Federal

Acerca da correlação entre o saneamento básico e a saúde, trazemos, inicialmente o pensamento do Juiz João Batista Damasceno entende “que saneamento básico, além de adequação ambiental, se insere no direito à saúde, à vida e à dignidade da pessoa humana, fundamentos da República”¹¹ e a saúde, como se sabe, está elencada na Constituição/88, como um direito social que se enquadra em um campo ainda maior, o chamado direitos fundamentais.

Podemos admitir que, embora o direito à saúde esteja compreendido no Título II da Constituição Federal – que trata dos direitos e garantias fundamentais – sua disposição insere-se no Capítulo dos direitos sociais, precisamente no capítulo II do mesmo Título.

Com efeito, a saúde está inserida no elenco dos direitos sociais expressos no caput do artigo 6.º da Carta Constitucional. Houvesse o legislador constituinte inserido o direito à saúde no caput do artigo 5.º, aliando-o ao direito à vida, por certo a saúde alcançaria níveis de eficácia e proteção bem mais acentuados, pois estaria lado a lado com um direito natural.

11 Artigo do Juiz João Batista Damasceno, “Saneamento Básico, Dignidade da Pessoa Humana e Realização dos Valores Fundamentais”, publicado na revista “Série Aperfeiçoamento de Magistrados 17 Desenvolvimento Sustentável”-ISBN 978-85-99559-20-8, extraído do site https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas>series>desenvolvimento_sustentavel_38. Acessado em 23/08/2019.

Em face dessa assertiva, não é prudente concluir que o legislador pretendeu atribuir maior ou menor eficácia a certas categorias de direitos fundamentais, ou mesmo atribuir maior ou menor carga axiológica; no entanto, a robustez e eficácia dos direitos fundamentais sobrepõe-se a outros direitos integrantes de outras categorias, mesmo decorrentes de dispositivos constitucionais.

Fazendo a correlação do saneamento com a saúde, é importante trazer breve comentário do Instituto Trata Brasil¹² afirma: “Ter saneamento básico é um fator essencial para um país poder ser chamado de país desenvolvido” e disso ninguém tem dúvida. Os serviços de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos levam à melhoria da qualidade de vidas das pessoas, sobretudo na saúde Infantil com redução da mortalidade infantil, melhorias na educação, na expansão do turismo, na valorização dos imóveis, na renda do trabalhador, na despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos, etc”.

E, na sequência informa que “Em 2017, segundo o Ministério da Saúde (DATASUS), foram notificadas mais de 258 mil internações por doenças de veiculações hídricas no país. Em vinte anos (2016 a 2036), considerando o avanço gradativo do saneamento, o valor presente da economia com saúde, seja pelos afastamentos do trabalho, seja pelas despesas com internação no SUS, deve alcançar R\$ 5,9 bilhões no país”.

No mesmo sentido, a Fundação Nacional de Saúde¹³, entidade vinculada ao Ministério da Saúde, promotora de saúde, por meios de ações de saneamento e saúde ambiental e “detém a mais antiga e contínua experiência em ações de saneamento no País, voltados para a promoção e proteção da saúde”. Assegura que “o risco à saúde pública está ligado a fatores possíveis e indesejáveis de ocorrerem em áreas urbanas e rurais,

12 Trata,cit.

13 <http://www.funasa.gov.br/web/guest/saneamento-para-promocao-da-saude>



e que podem ser minimizados ou eliminados com o uso apropriado de serviços de saneamento”. Informa ainda que:

- “A utilização de água potável é vista como o fornecimento de alimento seguro à população.
- O sistema de esgoto promove a interrupção da cadeia de contaminação humana.
- A melhoria da gestão dos resíduos sólidos reduz o impacto ambiental e elimina ou dificulta a proliferação de vetores”

Na sequência, apresenta, a título exemplificativo, um rol de situações em que se verifica os efeitos das ações de saneamento na saúde:

- Água de boa qualidade para o consumo humano e seu fornecimento contínuo asseguram a redução e controle de: diarreias, cólera, dengue, febre amarela, tracoma, hepatites, conjuntivites, poliomielite, escabioses, leptospirose, febre tifoide, esquistossomose e malária.
- Coleta regular, acondicionamento e destino final adequado dos resíduos sólidos diminuem a incidência de casos de: peste, febre amarela, dengue, toxoplasmose, leishmaniose, cisticercose, salmonelose, teníase, leptospirose, cólera e febre tifoide.
- Esgotamento sanitário adequado é fator que contribui para a eliminação de vetores da: malária, diarreias, verminoses, esquistossomose, cisticercose e teníase.
- Melhorias sanitárias domiciliares estão diretamente relacionadas com a redução de: doença de Chagas, esquistossomose, diarreias, verminoses, escabioses, tracoma e conjuntivites.

Como se vê, o saneamento básico está diretamente ligado à saúde, uma vez que, nos locais onde faltem os devidos cuidados com a água, assim entendida aquela própria para o consumo humano (potável), com os resíduos sólidos, com o esgotamento sanitário e com a drenagem de águas pluviais, a saúde das pessoas que estão a sua volta será diretamente afetada.

Portanto, não há o que se discutir em relação ao enquadramento do direito ao saneamento básico como direito fundamental, uma vez que a falta de saneamento básico afeta diretamente a saúde humana e, conseqüentemente.

Apesar de a Constituição Federal de 1988, declarar no caput do Artigo 5.º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, em relação ao saneamento básico, esta igualdade ainda não foi alcançada em nosso país, porquanto existe ainda em boa parte dos pequenos municípios, sobretudo - nas áreas rurais - as seguintes situações em relação aos cidadãos: Os que dispõem de todos os serviços de saneamento básico prestados pelo município; os que só dispõem de alguns dos serviços supracitados e os que não dispõem de nenhum dos serviços de saneamento, e isto fere de morte a Constituição, por afronta ao disposto no inciso III do Artigo 1.º e inciso III do Artigo 3.º.

Por outro lado, de acordo com o Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos/2014 “em 2014, apenas 48,6% da população era atendida por rede de esgotamento sanitário, destes resíduos apenas 40% é tratado antes de sua devolução à natureza, e o total da população com acesso a água potável correspondia a 82,5% dos brasileiros”¹⁴.

Em contrapartida, estimativas do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab/2013, cuja elaboração está prevista na Lei n.º

14 BRASIL. Ministério das Cidades Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014. Brasília, SNSA/MCIDADES, 2016. p. 24.



11.445/2007, dão conta de que “seriam necessários 508,5 bilhões de reais para o cumprimento das metas até 2033, exigindo portanto uma média de 18 bilhões de reais anualmente.”¹⁵

No Brasil, há onze anos foi editada a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007)¹⁶, que estrutura o saneamento básico definindo-o como o conjunto de serviços, infraestrutura e Instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais, com o objetivo evidente de promover a proteção do ser humano e do meio ambiente no qual é inserido, entretanto ainda é alarmante a situação da saúde, em decorrência da falta ou deficiência do saneamento básico às populações brasileiras.

15 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANSAB. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf. Acessado em 28 de agosto de 2019.

16 BRASIL. Lei n.º 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2007.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I- saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016)

Justificando essa assertiva, faz-se necessário trazer a lume alguns dados sobre a relação saúde e saneamento básico, também extraídos do site do Instituto Trata Brasil, os quais dão conta do caráter essencial este para a prevenção daquela e, do modo como a falta de saneamento impacta em gastos públicos com a manutenção da saúde da população, conforme se vê abaixo:

- Cada R\$ 1,00 investido em saneamento gera economia de R\$ 4,00 na saúde²;
- Em 2013, o país teve mais de 14.982 milhões de casos de afastamento por diarreia ou vômito no país¹;
- As pessoas afastadas por doenças gastrointestinais ficaram longe de suas atividades por 3,32 dias em 2013¹;
- Em 2013 foram registrados 2.193 óbitos em razão das infecções gastrointestinais – 59% das mortes foram em pessoas com mais de 70 anos de idade¹;
- O valor presente da economia total com a melhoria das condições de saúde da população brasileira entre 2004 e 2016 foi de R\$ 1,737 bilhão, que resultou num ganho anual de R\$ 134 milhões¹;
- Entre 2016 e 2036, estima-se que o valor presente da economia total com a melhoria das condições de saúde da população brasileira seja de R\$ 5,949 bilhões¹.
- Fonte ¹: Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento brasileiro 2018-Instituto Trata Brasil Fon-



te ²: Organização Mundial da Saúde – 2014 Fonte ³: Painel Saneamento Brasil – Instituto Trata Brasil

O artigo 2.º da Lei n.º 11.445/2007¹⁷ estabelece os princípios fundamentais que norteiam a prestação dos serviços públicos de saneamento e um deles, talvez o mais importante, o da universalidade dos serviços de saneamento, porquanto este tem como essência levar o saneamento básico para todos, independentemente de onde resida, eis que essencial à população, pois trata-se de um dos elementos integrantes da dignidade da pessoa humana, eis que promove a sua saúde e o seu desenvolvimento sócio econômico.

Em relação ao festejado princípio, os dados acima transcritos, extraídos do Ministério das Cidades (Atual Ministério da Infraestrutura) e do Ministério do Meio Ambiente mostram que no Brasil, apesar da reconhecida evolução deste setor para a população, os avanços continuam tímidos se pensarmos em atingir a universalização dos serviços em 20 anos (prazo do Plano Nacional de Saneamento Básico - 2014 a 2033), especialmente em relação às populações de baixa renda residentes nas áreas rurais, na periferia urbana e na região do semiárido brasileiro, extremamente castigada pela escassez de água.

Acerca do semiárido brasileiro e sua extrema dificuldade, importante trazer os achados de Jales Dantas que, com irretocável precisão, afirma: “A água

17 Brasil, 2007- Lei n.º 11.445/2007, Art. 2º. (1. Universalização progressiva do acesso 2. Integralidade 3. Adequação (saúde pública e meio ambiente) 4. Peculiaridade local e regional 5. Articulação (artigo 13, II, Lei n.º 8080/90) 6. Integração (art. 7.º, X, Lei n.º 8080/90) 7. Eficiência e sustentabilidade econômica 8. Transparência 9. Segurança, qualidade e regularidade 10. Controle social).

e o saneamento são direitos humanos que fazem parte do grupo dos direitos econômicos, sociais e culturais, e devem, portanto, ser garantidos a todas as pessoas, sem qualquer tipo de discriminação” (COSTA, Jales Dantas)¹⁸.

E enfatiza que “O Brasil foi um dos 122 países que votaram favoravelmente para que também a água e o saneamento fossem considerados direitos humanos. Maria Luiza Ribeiro Viotti, representante permanente do Brasil na ONU, declarou na ocasião (28/07/2010) que o direito à água potável e ao saneamento básico está intrinsecamente ligado aos direitos à vida, à saúde, à alimentação e à habitação. É responsabilidade dos Estados assegurarem esses direitos a todos os seus cidadãos e o Brasil tem trabalhado dentro e fora de suas fronteiras para promover o acesso à água e ao saneamento básico, especialmente entre as comunidades de baixa renda. No que tange à disponibilidade de recursos hídricos, pode-se dizer que o Brasil ocupa uma posição privilegiada. Com cerca de 3% da população total mundial, possui por volta de 12% da água potável superficial do planeta, com vazão total de seus rios próxima a 180 mil m³ por segundo. A disponibilidade de água total bruta por brasileiro é de 33.776 m³ de água por ano, quase 20 vezes o limite considerado pela ONU de estresse hídrico, que é de 1.700 m³ por ano. No entanto, cabe observar que a distribuição dos recursos hídricos ocorre de forma bastante desigual no território nacional”.

Adiante afirma que “ainda é grande o drama pelo qual passam milhões de brasileiros, carentes do acesso à água potável e ao saneamento básico, sobretudo os residentes da região do semiárido brasileiro. Segundo a ASA¹⁹

18 Jales Dantas da Costa- Direito humano e à Água (pg.147/158) – Livro do Projeto REDESAN publicado no site <http://redesan.ufrgs.br> . Acessado em 12/09/2019

19 ASA - ARTICULAÇÃO DO SEMI ÁRIDO BRASILEIRO - rede formada por mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas que atuam em todo o Semiárido Brasileiro (MG, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA).



(2012, p. 01): Atualmente 67% das famílias rurais nos estados que compõem o Semiárido²⁰ não possuem acesso à rede geral de abastecimento de água, sendo que 43% utilizam poços ou nascentes, e 24% utilizam outras formas de acessar a água, que compreende Entretanto, a distribuição dos recursos hídricos ocorre de forma bastante desigual no território nacional. Os extremos são os casos da Amazônia, que abriga 70% da água doce superficial e onde vivem 10% dos brasileiros, e a região hidrográfica do Atlântico.

Dispõe a Constituição da República em seu Artigo 6.º, caput²¹, que a saúde é direito social, ao lado da educação, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Não obstante ser tratado como um direito social, o direito à saúde - por encontrar-se inserido no Capítulo II do Título II da Constituição Federal- inquestionavelmente, é um direito fundamental.

Por seu turno, o artigo 196 da mesma carta política disciplina que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. (Brasil, 1988).

20 Semiárido Brasileiro – A região semiárida brasileira é a maior do mundo e tem uma área de 982.566 Km², que corresponde a 18,2% do território nacional, 53% da região Nordeste e abrange 1.133 municípios. A população do Semiárido é de cerca de 22 milhões de habitantes e dela faz parte a maior concentração de população rural do Brasil. A expressão “Semiárido” indica que se trata de uma região com características que se aproximam da aridez. As razões para isso são várias, especialmente os modos humanos de explorar a terra que a tornaram semiárida, aliados à escassez de chuva e ao limitado sistema de armazenamento de água da chuva. Publicado: 01/10/2014 11h33. Última modificação: 28/06/2017 13h49. <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/caracterizacao-do-semiarido-brasileiro> . Acessado em 12/09/2019.

21 BRASIL, 1988

Os artigos 197 e 198²² disciplinam sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde e sobre a criação do sistema único de saúde (SUS), regulamentado, posteriormente, pela Lei n.º 8.080/90.

“O texto constitucional que assegura direito à saúde diz que ela há de ser assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem a reduzir os riscos de doença e agravamentos provocados pelas carências sociais de existência. Por outro lado, a Constituição dispõe que o acesso à saúde há de ser universal, isto é, para todos e igualitariamente, seja para as ações e serviços destinados à sua promoção, à sua proteção ou à sua recuperação. Daí é que se conclui que saúde não se contrapõe à doença e não se trata apenas com remédio e internações. É também cuidado com a saúde toda ação tendente a impedir o desequilíbrio socioambiental do indivíduo e a promover sua integração com o meio social no qual está inserido, no gozo da liberdade individual e no uso dos recursos disponíveis”. (DAMASCENO, J. Batista)²³.

E conclui Damasceno:

22 Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I- descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II- atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III- participação da comunidade. § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do artigo 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º. pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) § 2.º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000), <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 20/09/2019.

23 Ob.citada



“O direito à saúde é direito social e se estende ao conceito de bem-estar físico, mental, social e à integração ao meio ambiente e à sociedade, bem como à capacidade de exercício de direitos individuais. Há condições para o gozo do direito à saúde, que pode ser obstado pela falta de saneamento básico, tal como nos casos de mortalidade infantil, em que as políticas públicas voltadas para sua erradicação encontram óbices na falta de saneamento. Assim, o saneamento básico é condição para a saúde, para a vida e para a própria dignidade da pessoa humana, fundamento da República, conforme preceituado no artigo 1.º, III da Carta Maior.”

Segundo Léo Heller, “A Constituição é a lei suprema de um Estado, com a qual toda outra lei ou política e, em consequência, toda atividade do Estado, deve conformar. A inclusão do direito humano à água e ao esgotamento sanitário na Constituição Federal amplia as obrigações do Estado a respeitar esse direito humano e também amplia o direito dos cidadãos a exigir que ele seja respeitado. Essa inclusão pode provocar a adequação da legislação infraconstitucional e das políticas públicas e ensinar, por exemplo, a adoção dos princípios desse direito na revisão de políticas que não o consideram integralmente.” (HELLER, Léo²⁴).

Legislação Infraconstitucional sobre a Saúde e o Saneamento

Como já dito linhas atrás não se pode falar em saúde sem falar em saneamento básico, “questão candente e base para o desenvolvimento do equilíbrio sócio ambiental no qual o ser humano está inserido”. (DAMASCENO, João)²⁵

24 Água: Direito humano – Entrevista de Léo Heller, Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Água e Saneamento, pesquisador da Centro de Pesquisas René Rachou (CPRR/Fiocruz) e membro da Abrasco ao Idec – publicada no sítio da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – Abrasco - <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/ecologia-e-meio-ambiente/agua-direito-humano-entrevista-de-leo-heller-ao-idec>. Acessado em 21/09/2019.

25 Ob. cit

Na Lei n.º 8.080/1990²⁶, que regulamenta o Sistema Único de Saúde, o legislador pátrio teve o cuidado de incluir o Saneamento básico como elemento da saúde, eis que a lei tem como fatores determinantes não apenas regular os serviços de saúde, mas para integrar itens como alimentação, moradia, meio ambiente, saneamento básico, condições de trabalho e renda, meios de transporte e até o lazer, já que a saúde pública não se limita aos serviços providos por médicos e enfermeiros, mas pela promoção do bem-estar físico, mental e social.

Da leitura do artigo 2.º é possível identificar a razão da promulgação desta lei e para que ela serve. Nele está pautada a missão do SUS, restando claro que cabe ao sistema de saúde identificar e divulgar os fatores condicionantes e determinantes de saúde, ou seja, identificar quais são os problemas, quais são os desafios para a saúde e tornar isso algo conhecido de todos.

A lei estabelece a necessidade de formular políticas públicas, ou seja, criar condições para que esses problemas sejam resolvidos, além de executar ações condizentes com essas políticas. Isso reforça o conceito de que, trata-se de um sistema que não se limita apenas a tratar de doenças já contraídas, mas atua na prevenção de doenças e na promoção da qualidade de vida, o que se faz, certamente, com o acesso de todos ao saneamento básico.

O texto constitucional que assegura o direito ao saneamento básico resume-se aos artigos 21, inciso XX; 22, inciso IX e ao artigo 200, inciso IV, os quais se atêm a disciplinar as competências, tanto da elaboração de diretrizes do setor quanto da melhoria das condições de saneamento.

26 Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, DOU de 20/09/1990- Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis, acessado em 21/09/2019.



Por se tratar de um amplo conjunto de serviços, que inclui o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública, manejo de resíduos sólidos urbanos e manejo de águas pluviais urbanas, como já dito alhures, o saneamento básico acaba por albergar diversas competências.

O artigo 21, XX estabelece a competência da União para elaborar as diretrizes gerais do setor de saneamento básico e o artigo 23 dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a promoção da melhoria das condições de saneamento básico (inciso IX).

Nesse ponto, é importante frisar que a competência comum pressupõe a solidariedade e a cooperação entre os entes federados, no sentido de adotar medidas positivas para garantia dos direitos tutelados. Vale também mencionar o disposto no artigo 24 da Constituição Federal, eis que tal dispositivo, embora não se refira expressamente ao saneamento básico, o faz de forma indireta ao atribuir competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre “(...) conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor (...) (inciso VIII), bem como proteção e defesa da saúde (inciso XII)”.

Tratando da competência em sentido lato, o artigo 200, IV da Constituição Federal²⁷, estabelece que o saneamento básico é atribuição do Sistema Único de Saúde, restando claro que saúde e saneamento básico estão intrinsecamente ligados e que todos os entes federados possuem competências gerais referentes a este setor, competências essas que ora se complementam, ora se excluem.

27 BRASIL, 1988.

O aspecto mais controvertido, entretanto, refere-se à competência em sentido estrito, ou seja, a que determina quem é que detém o poder para prestar ou para conceder os serviços integrados que compreendem o saneamento básico. Nesse aspecto a tanto a Constituição como a lei foram silentes.

A Constituição de 1988²⁸ ao estabelecer no artigo 23 que a competência para cuidar da saúde comum à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, promove a descentralização e o “fortalecimento” municipal, o que é confirmado pelo conteúdo normativo do inciso VII do artigo 30 da CF. Havia, ainda, ausência de Marcos Legais e Regulatórios do Saneamento nacional, estadual e municipal e, conseqüentemente, ausência de planejamento e cooperação entre estes entes.

Existia, na verdade, ações isoladas, fruto de uma visão limitação do saneamento do saneamento e acesso a recursos financeiros e tecnológicos. Acesso estes que até hoje são dificultados pela burocracia da legislação, que exige demais de quem tem de menos.

Enfim, visando alterar este cenário, foi editada a Lei n.º11.445/2007 que estabelece diretrizes nacionais de saneamento básico para a prestação dos serviços de saneamento com base nos princípios fundamentais da equidade, da universalização, da integralidade, da articulação das ações de saneamento com as demais ações públicas, da eficiência e a sustentabilidade econômica dos serviços, da transparência, controle social e segurança na prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico para a promoção da saúde pública e proteção ao meio ambiente.

A Lei também determina que todo município elabore seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PSB) que deve contemplar no seu planeja-

28 BRASIL, 1988



mento o respectivo plano de investimento, a fim de assegurar a universalização dos serviços, contemplando o município em toda a sua extensão territorial, de modo que possa assegurar o direito ao saneamento básico e, por conseguinte a saúde, para todos.

Esse, de fato, é um dos pontos altos da do marco regulatório: buscar a universalidade do saneamento básico e, por conseguinte, da saúde.

Por outro lado, a referida lei em seus artigos. 8.º, 9.º, 10, 11, 12 e 13, dispôs sobre a titularidade dos serviços, sem, contudo, dizer a quem dos entes federados pertenceria essa titularidade, restando então à doutrina e a jurisprudência se debruçarem sobre o tema e estas têm-se dividido nos entendimentos.

Seja como for, a União, por meio do Ministério da Infra Estrutura, Ministério da Saúde e da Fundação Nacional, repassa recursos para implementação e promoção da política federal de saneamento básico, por meio de ações, enquadradas como ações de saúde, nos termos da Lei n.º 8.080/90²⁹ (Lei do SUS), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências (artigos 3.º; 6.º,II; 7.º,X; 13,II; 15, VII e XV; 16, II, b; 17, VI; 18, IV, d; e 19-F).

Saneamento Básico, um Direito Fundamental?

Ainda que a Constituição brasileira não contemple o saneamento básico como um direito humano fundamental, suas características de universalidade, essencialidade e fundamentalidade já lhe imprime tal chance. “A ideia de a água potável ser considerada um direito humano fundamental parte de suas funções de essencialidade para a vida de todas as

29 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l acessado em 21/09/2019.

pessoas devendo “ser tratada pelo Direito a partir de, pelo menos, duas perspectivas, quais sejam, como direito fundamental e como sujeito de direitos”. Evidente portanto, que o “reconhecimento do direito fundamental à água potável pelo Estado reforça sua importância, tornando sua observância norma coercitiva, além de servir, em tese, de instrumento de conscientização de toda a sociedade” (CARLI, 2013)³⁰.

Por outro lado, Ferreira Macedo assegura que “O saneamento é condição mínima de reconhecimento da dignidade da pessoa humana. Sem água tratada e escoamento do esgoto sanitário, nenhuma família pode se constituir adequadamente, nenhuma criança tem assegurado seu direito a um desenvolvimento integral, em condições dignas e de liberdade. A falta ou deficiência significativa na prestação desse serviço público essencial gera doenças evitáveis, morte, baixo padrão de qualidade de vida; enfim, sem ao menos o ser humano sair de casa de banho tomado e com sua sede saciada, que oportunidades de vida terá nos grupamentos sociais?”³¹

Portanto, a vida sem o mínimo de infraestrutura de condições de saneamento, é indigna, é penosa e é excludente. Forçoso é admitir que o saneamento básico constitui então um direito fundamental intimamente ligado à saúde e, por conseguinte à dignidade humana, pois a água é o próprio mínimo vital. Mais uma vez nos valem da inteligência de Ingo Wolfgang Sarlet que ensina que “o direito à água é já mínimo vital, pois essencial à própria sobrevivência e integra, junto com outros elementos, o conteúdo mais amplo do mínimo existencial, este sendo fundado no binômio vida e dignidade, ou seja, vida com qualidade mínima, em outras palavras, vida saudável”.³²

30 CARLI, Ana Alice de. A água e seus instrumentos de efetividade. Campinas: Millennium, 2013, p.38 e 40

31 <https://ferreiramacedo.jusbrasil.com.br/artigos/185154391/o-direito-fundamental-ao-saneamento-basico> Acessado em 19/09/2019.

32 Ob. cit.



Na lição de Aparecida de Carvalho “o saneamento básico é um direito humano, um direito fundamental e constitui o mínimo vital, pois é essencial à própria sobrevivência do ser humano, e integra junto com outros elementos o mínimo existencial, caracterizando o binômio vida e dignidade, isto é, qualidade de vida ou vida saudável ligada à dignidade humana”³³.

Luiz Gonzaga Silva Adolfo e Aparecida de Carvalho, em outro momento afirmam que “os direitos fundamentais sociais têm função eficaz para a realização da dignidade da pessoa humana, justiça social, igualdade formal e material, com objetivos de erradicar a pobreza e promover o bem-estar social e ambiental de todos os cidadãos. Portanto, é fundamental reconhecer o direito ao saneamento básico e integrá-lo ao rol dos direitos fundamentais sociais que compõem a garantia do mínimo existencial como elemento integrante da dignidade da pessoa humana, considerando o acesso à água potável e o saneamento como um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida humana” (CARVALHO, Sônia Aparecida de, ADOLFO, Luiz, Gonzaga Silva,) ³⁴.

Reforçando esse entendimento, podemos recorrer às sábias palavras do doutrinador português, o Professor João Miranda³⁵, que preleciona “A adoção de providências públicas no setor da água contribui para a

33 O Saneamento Básico Como um Direito Humano, Fundamental e Mínimo Vital, artigo publicado no site <https://emporiiodireito.com.br>. Acessado em 17/09/2019

34 Artigo de Sônia Aparecida de Carvalho- O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/286>- Acessado em 15/09/2019

35 Professor Doutor João Miranda- Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa O Direito Fundamental à Água e a Sustentabilidade dos Serviços Públicos de Água em Portugal (El derecho fundamental al agua y la sostenibilidad de los servicios públicos de aguas em Portugal) texto inédito do Professor Doutor João Miranda- Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa a ser publicado brevemente em um livro espanhol.

concretização do direito à proteção da saúde, nomeadamente através da “criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a proteção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria das condições de vida (...), e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável” [artigo 64.º, n.º 2, alínea b) da Constituição]. Deste modo, em determinados aspetos, as políticas públicas da água e da saúde prosseguem objetivos comuns, auxiliando-se reciprocamente na melhoria da saúde dos cidadãos e do acesso destes à água em condições de qualidade. Acresce que a dignidade da pessoa humana também obriga a elevar a proteção jurídica dos cidadãos no acesso à água”.

E acrescenta que “A falta de acesso a um bem tão essencial não permite considerar satisfeito o valor eminente de cada pessoa, que constitui um dos esteios fundamentais da Constituição portuguesa (artigo 1.º). A dignidade social que deve ser assegurada a todos os cidadãos, por via do artigo 13.º, n.º 1, da Constituição, pressupõe ainda que no caso do acesso à água se justifique convocar um direito fundamental reconhecido no direito nacional, que é fruto do labor do Tribunal Constitucional alemão e que foi acolhido na jurisprudência do Tribunal Constitucional Português: o direito a um mínimo vital ou a um mínimo para uma existência condigna. A conclusão a extrair é a de que os direitos fundamentais consagrados na Constituição, com conexão com bens jurídicos ligados à água – direito à proteção da saúde e direito ao ambiente –, e também aquele que resulta do labor jurisprudencial – direito a um mínimo vital – devem ser interpretados ou desenvolvidos em função da necessidade de conferir um valor pleno ao acesso à água potável e ao saneamento básico. Com efeito, também por via deste direito fundamental se pode enquadrar a necessidade de garantia de acesso dos cidadãos à água potável e ao saneamento, para permitir a todos uma existência em conformidade com a dignidade da pessoa humana.”



Conclui então que “os direitos fundamentais consagrados na Constituição, com conexão com bens jurídicos ligados à água – direito à proteção da saúde e direito ao ambiente –, e também aquele que resulta do labor jurisprudencial – direito a um mínimo vital – devem ser interpretados ou desenvolvidos em função da necessidade de conferir um valor pleno ao acesso à água potável e ao saneamento básico”.

Assim, sendo o saneamento básico considerado como um conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, é plenamente justificável sua inserção no rol dos direitos fundamentais, vez que não há como dissociá-lo da saúde, pois o saneamento é meio para a obtenção da saúde em toda sua plenitude.

Ora, sendo a saúde um direito fundamental, por que não considerar o direito ao saneamento básico um direito fundamental, pois que somente a partir dele é possível obter saúde? Deve-se ter em mente que, somente a partir dele é que se obtém saúde.

O direito ao Saneamento Básico é, como assegurado por vários doutrinadores e inclusive reconhecido pela ONU, um direito humano e, como todo direito humano deriva da dignidade humana que é inerente a todas as pessoas. É extrema de dúvidas que a dignidade humana engloba o direito ao saneamento, à moradia, à saúde, ao meio ambiente sadio, à alimentação e à vida.

Segundo o brasileiro Léo Heller, nomeado em 2014 o Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Água e Saneamento, “além dos princípios gerais que se aplicam a todos os direitos humanos (como igualdade, participação, transparência e acesso à informação), no caso específico do direito à água e ao esgoto sanitário, os chamados

conteúdos normativos devem também ser respeitados, os quais incluem disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade financeira, qualidade e segurança, aceitabilidade, privacidade e dignidade”³⁶.

Para Heller, a ausência de estruturas sanitárias adequadas tem um ‘efeito dominó’, prejudicando a busca e o desfrute de outros direitos humanos, como o direito à saúde, à vida e à educação. A falta de saneamento favorece a transmissão de doenças infecciosas, como cólera, hepatite e febre tifoide”³⁷.

Pacificada a questão e confirmada a existência desse direito, resta pugnar pela sua elevação à categoria de direito fundamental, o que sói acontecer com a alteração do texto constitucional mediante proposta de emenda à Constituição importa os desafios na fase de destes como direito fundamental.

CONCLUSÃO

O tema do saneamento básico tratado neste breve estudo revela-se de grande importância haja vista constituir-se em autêntico direito fundamental, cuja principal função é o de garantir a saúde e, portanto, garantir a vida e a dignidade humana.

Ao longo da pesquisa pode se observar que o Brasil ainda está muito distante de se tornar um país que ofereça saneamento básico, indistintamente, a todos os seus habitantes. Isto porque, o acesso daqueles que estão em regiões castigadas pela escassez da água, em áreas rurais e em periferias urbanas ainda é muito difícil.

36 <http://www.idec.org.br/em-acao/revista/problemas-de-peso/materia/agua-direito-humano>- Acessado em 12/09/2019.

37 Assembleia Geral da ONU reconhece saneamento como direito humano distinto do direito à água potável, Publicado em 04/01/2016, no site da Organização das Nações Unidas Brasil-<https://nacoesunidas.org/>- Acessado em 15/09/2019.



Levar o saneamento básico para todos os domicílios ainda é uma meta de difícil alcance, em que pese ter havido certo avanço na questão da universalidade, especialmente, a partir do momento em que a sociedade internacional, os órgãos de direitos humanos e a própria sociedade passou a discutir a questão como um dos caminhos a se perseguir, para garantia da saúde e a dignidade da pessoa humana.

Contudo, ainda há muito caminho a ser percorrido para que se concretize a universalização do saneamento, de sorte que venha a “modificar a triste realidade com a qual o povo brasileiro se depara diariamente³⁸”, sendo certo que o “Brasil somente caminhará para o desenvolvimento pleno e com justiça social se vier a estabelecer uma política em torno dos recursos hídricos que se concretize na prática.

Podemos observar, que apesar de todas as normas de regência do saneamento não são suficientes para imprimir efetividade às ações de saneamento e alcançar à universalização, ou seja, levar água e ligação à rede de esgoto em todos os domicílios brasileiros, em todos os cantos do país.

A busca pela universalização do saneamento básico de qualidade no Brasil, necessita de um amplo esforço político envolvendo o poder público e a sociedade, no sentido de levar saneamento básico para o campo do direito fundamental e, como tal, integrante de uma política pública sustentada em forte ação do Estado. É preciso positivar o saneamento básico na Constituição Federal como direito fundamental. É necessário constitucionalizar o saneamento, de modo a que se faça erigir ao status de direito fundamental, inserindo-o no caput do artigo 6.º.

O reconhecimento do saneamento básico como um direito humano fundamental, certamente forçará o Estado a implementar de forma mais eficaz e eficiente a política pública nacional de saneamento.

38 Macedo, ob. cit.

Enquanto não se consolida este desiderato, é necessário que se estabeleça um pacto pelo saneamento básico, de modo que governo, empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento e o cidadão, contribuam naquilo que for da sua competência para que as melhorias das condições de saneamento reflitam na saúde pública e, consequentemente, na qualidade de vida de toda a sociedade. Com efeito, é de fundamental importância que cada cidadão faça valer seus direitos, participando e fiscalizando a atuação do poder público municipal, estadual e federal, com vistas a garantir o acesso a todos os serviços desse setor, de modo a garantir que tais serviços sejam prestados com qualidade.

Com o intuito de reforçarmos a proposta de, na Constituição Federal, incluir-se o saneamento básico como direito fundamental – pois de fato o é - valemo-nos das palavras impactantes do notável escritor Mário Vargas Llosa³⁹, que, ao ler o Relatório das Organizações das Nações Unidas, intitulado “A água para além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água”, afirma que “o objeto que representa a civilização e o progresso não é o livro, o telefone, a Internet ou a bomba atômica, e sim a privada”. Sem Saneamento básico não há desenvolvimento, não há progresso, não há saúde, não há dignidade humana, não há vida.

39 O cheiro da pobreza - Mário Vargas Llosa. Site <http://www.teleios.com.br/o-cheiro-da-pobreza-mario-vargas-llosa>, Acessado em 26/09/2019.



Serviço público de saneamento básico em regiões metropolitanas

CASSIA HOSHINO¹

Resumo

A ampla disseminação das informações de dados estatísticos quanto ao avanço ou deficiência do atendimento do saneamento básico em cada região, bem como das garantias que a prestação desse serviço proporciona – melhoria na qualidade de vida, diminuição da mortalidade infantil, aumento na expectativa de vida e da renda das famílias, entre outras- é relevante, uma vez que somente dessa maneira a população poderá reivindicar dos seus governantes a universalização desses serviços.

Ademais, a universalização implicará em economia de recursos públicos que poderão ser investidos em outras políticas públicas em benefício da população.

1 Procuradora Federal em exercício da Unidade de Execução da Procuradoria Federal Especializada da FUNASA em São Paulo, Pós-Graduada *Lato Sensu* em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito

Este artigo tem por objetivo esclarecer que há soluções apresentadas na legislação brasileira, inclusive com o direcionamento hermenêutico jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que viabilizam a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, colocando em prática o federalismo cooperativo, como forma de suprir deficiências econômicas, técnicas e de acesso aos recursos naturais. Gize-se que somente com o uso dessas soluções é que será possível alcançar a almejada e essência universalização dos serviços de saneamento.

De forma mais específica será abordada a hipótese de prestação regionalizada em áreas de integração de Municípios e Estado denominadas “região metropolitana”.

Palavras-chave: Saneamento básico; Federalismo Cooperativo; Prestação Regionalizada; Gestão associada; Região Metropolitana.

Abstract

The wide dissemination of statistical data information regarding the progress or deficiency of basic sanitation care in each region, as well as the guarantees that the provision of this service provides – improving quality of life, decreasing child mortality, increasing life expectancy and household income, among others - is relevant, since only in this way the population can claim from its rulers the universalization of these services.

Moreover, universalization will result in saving public resources that can be invested in other public policies for the benefit of the population.

This article aims to clarify that there are solutions presented in Brazilian law, including the jurisprudential hermeneutic direction of the Federal Supreme Court, which enable the regionalized provision of basic sanitation



services, putting into practice cooperative federalism as a way to overcome economic deficiencies, techniques and access to natural resources. It is understood that only by using these solutions it will be possible to achieve the desired and essential universalization of sanitation services.

More specifically, the hypothesis of regionalized provision in areas of integration of municipalities and state called “metropolitan region” will be addressed.

Key words: Sanitation; Cooperative Federalism; Regionalized Provision; Associated management; Metropolitan region.

Sumário:

1. Introdução. 2. A importância do Saneamento Básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. 3. O cenário legal do Direito do Saneamento no Brasil: Constituição Federal e Lei n.º 11.445/2007, a Lei Nacional do Saneamento Básico. 4. Prestação Regionalizada dos serviços de saneamento. Gestão Associada: consórcios (associação voluntária) e regiões metropolitanas (associação compulsória). 5. Regiões Metropolitanas: Forma de instituição. Artigo 25, §3.º da Constituição Federal, Requisitos e a visão do Supremo Tribunal Federal. 6. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar a possibilidade de estruturação do saneamento básico nas regiões metropolitanas, partindo do pa-

[Voltar ao índice](#)

norama fático de déficit na prestação dos serviços de saneamento no Brasil e a importância de sua universalização, passando pela regulação legislativa brasileira sobre a matéria e, finalmente, pelo cenário da jurisprudência.

Nesse sentido, necessário foi analisar ainda os diferentes tipos de prestação regionalizada do serviço de saneamento, seja direta ou indiretamente, em blocos de Municípios, de forma compulsória ou induzida e seus requisitos.

Constatamos que é preciso que primeiramente a população se envolva com a temática, reconhecendo a importância de divulgação dos índices atualizados obtidos através de pesquisas, principalmente em relação à implementação de redes de esgotamento sanitário e a partir de então, tomar conhecimento da situação deficitária do saneamento local e as consequências da ausência ou prestação ineficaz desse serviço necessário à dignidade humana e outros valores garantidores da vida para finalmente, passar a reivindicar seu oferecimento gradual, eficaz e universal.

Vale dizer que é através da informação que a população valorará adequadamente a necessidade da prestação do serviço de saneamento para que seus governantes eleitos possam executar as compatíveis políticas públicas que atendam aos seus anseios.

2. A IMPORTÂNCIA DO SANEAMENTO BÁSICO: ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO, LIMPEZA URBANA, MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E DE ÁGUAS PLUVIAIS.

O Saneamento Básico tem sua definição legal na Lei Nacional de Saneamento Básico- a Lei n.º 11.455/2007- que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico e para política federal de saneamento básico no Inciso I do artigo 3.º:



Artigo 3.º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (...)

Observa-se que a prestação desse conjunto de serviços consistente no saneamento básico acarreta a promoção da saúde pública com a prevenção de doenças, melhoria na qualidade de vida, diminuição da mortalidade infantil, melhor aproveitamento escolar das crianças, aumento da

produção do trabalhador, diminuição do desperdício de um bem limitado na natureza, proteção ao meio ambiente, além do crescimento econômico, uma vez que a água integra grande parte dos processos industriais.

Portanto, a busca constante pela universalização do saneamento, com o oferecimento desse conjunto de serviços progressivamente à população, deve ser objetivo de todo o governo, em última análise, preocupado com a vida e sobrevivência de qualidade dos seres humanos, independentemente de qualquer ideologia, região, idade, sexo, classe social ou grau de instrução.

Trata-se de questão de difícil equacionamento, uma vez que a gestão dos serviços de saneamento abrange desde o planejamento, regulação, implantação e execução propriamente dita e fiscalização. Portanto, é um serviço complexo, que nem sempre é visível aos olhos, mas certamente, é sensível em relação aos índices de qualidade de vida.

Percebemos o quão enredado é o saneamento, se tomarmos como exemplo a prestação do serviço de abastecimento de água, que individualmente considerado, inclui a captação da água da natureza, sua adequação qualitativa de modo a torná-la potável e própria ao consumo, seu transporte até às cidades e sua distribuição aos domicílios e indústrias. Resumidamente, podemos citar as seguintes fases de implantação de sistema de abastecimento de água: manancial (nascente ou fonte da água), captação, adução (condução da água), tratamento, reservação da água tratada, reservatório elevado para distribuição e distribuição.

Por sua vez, o serviço de esgotamento sanitário busca tratar e destinar as águas utilizadas e que se tornam impróprias ao consumo para que seja devolvido à natureza. Desse modo, para que o esgoto seja descartado, é preciso passar por um processo de tratamento para evitar a contaminação do meio ambiente e também evitar a disseminação de doenças.



Assim, observamos que cada um dos serviços que compõe o Sistema de Saneamento Básico, se individualmente considerado, exige uma série de procedimentos, o que torna todo o sistema um conjunto complexo de medidas.

Com efeito, no Brasil, de acordo com o Instituto Trata Brasil, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP- que tem como objetivo conscientizar a sociedade através do acesso à informação quanto à importância da universalização do saneamento básico, os índices em 2017 divulgados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS2017, de atendimento com abastecimento de água tratada era de 83,5% dos brasileiros e de acesso à coleta de esgoto era de 52,36%².

É fácil constatar que o índice de coleta de esgoto é bem abaixo se comparado ao índice de fornecimento de água tratada. Mas por que isso acontece? Pode ser que seja por causa da pouca visibilidade que os investimentos em infraestrutura em coleta de esgoto proporcionam aos governos marqueteiros, que acima de tudo, buscam os fins eleitoreiros nas ações pública realizadas.

Contudo, certamente essa deficiência quanto ao atendimento à população pela rede de esgotos reflete na necessidade de maiores investimentos em saúde pública, considerando que para cada um real investido em saneamento, obtém-se uma economia de quatro reais em saúde, conforme dados da Organização Mundial da Saúde – 2014, obtidos em consulta ao sítio do Instituto Trata Brasil³

2 Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas> (acesso em 26/09/2019)

3 Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas> (acesso em 26/09/2019)

Ademais, em sua pesquisa mais recente intitulada “Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento brasileiro 2018”, o Instituto Trata Brasil concluiu que a economia com a melhoria das condições de saúde pública da população brasileira no período de 2004 e 2016 foi de R\$ 1,737 bilhão!

Portanto, ainda que o investimento em infraestrutura de coleta de esgoto não implique na visibilidade eleitoreira almejada pelo governante, a economia de recursos financeiros públicos que este pode proporcionar acena ao bom uso do dinheiro público e acerto no exercício da política pública em favor do seu eleitorado e, em última análise, a toda a população pelo atendimento de suas necessidades mais básicas.

No cenário brasileiro, constatou-se um incremento nos investimentos em infraestrutura, inclusive em saneamento básico pelo governo federal, através da implantação do Plano de Aceleração e Crescimento – PAC 1 – entre os anos de 2007 a 2010. Após 2010, houve o emplacamento do PAC 2, com a finalidade de revisar e complementar o investimento feito no período anterior.

Ainda assim, é preciso que haja a efetiva distribuição da justiça social com o incremento dos índices de acesso, a fim de que se estabeleça uma equidade nos números regionais da prestação do conjunto global dos serviços que compõem o saneamento básico, garantindo-se a toda a população brasileira, sem limites, o mínimo exigível para a dignidade da pessoa humana.

Diante do exposto, concluímos pela essencialidade da universalização dos serviços de saneamento básico para proporcionar qualidade de vida, saúde pública, bem como o incremento em atividades econômicas como a geração de empregos na própria execução das obras de saneamento.



3. O CENÁRIO LEGAL DO DIREITO DO SANEAMENTO NO BRASIL: CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI N.º 11.445/2007, A LEI NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO.

Primeiramente, farei um brevíssimo resumo da evolução da gestão do saneamento básico no Brasil.

Nem sempre a titularidade do serviço de saneamento pertenceu aos Municípios, os quais inicialmente não eram reconhecidos como entes autônomos da Federação. Nesta fase, a responsabilidade pela condução da política de saneamento era exclusiva dos Estados, sendo que, com o passar do tempo, os Municípios passaram a intervir modestamente através da criação de autarquias municipais com a finalidade de administrar o sistema de águas e esgotos.

Posteriormente, com a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANASA – em 1969, os Estados se fortaleceram na sua função de prestador de serviços, pois recebiam recursos para a criação e manutenção das Companhias Estaduais de Saneamento, que detinham a gestão centralizada do saneamento.

Finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a inclusão dos Municípios como entes federativos autônomos, foi inevitável a alteração no modelo de gestão do saneamento básico.

Com efeito, a Constituição Federal em seu Título III, ao dispor sobre a Organização do Estado e as competências federativas para legislar ou material relacionadas à saúde pública, desenvolvimento urbano, dignidade humana e recursos hídricos, abrangeu implicitamente o saneamento básico.

Mas fez mais.

[Voltar ao índice](#)

Vejamos que o Inciso XX, do artigo 21⁴ prevê a competência material exclusiva da União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo expressamente o saneamento básico. A União, no exercício dessa competência, editou a Lei n.º 11.445/2007.

Outrossim, em seu Inciso V do artigo 30 da Constituição Federal prevê a titularidade da gestão dos serviços de saneamento básico pelos Municípios, uma vez que estes podem ser enquadrados como serviços públicos de interesse local de caráter essencial.

Ainda, o Inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal dispõe sobre a competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover a melhoria das condições de habitação e saneamento básico, e no Inciso XI para “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em territórios brasileiros”. Tais disposições possibilitariam a cooperação federalista quanto às políticas públicas de saneamento.

Em seguida, no §3.º do artigo 25, o legislador constituinte regulamentou a integração de Municípios com a finalidade de executar funções públicas de interesse comum, tal como o saneamento, por meio de lei complementar estadual.

Desse modo, nota-se que apesar da titularidade dos serviços de saneamento pertencer aos Municípios, previu-se a cooperação federativa no que concerne ao planejamento, gestão e fiscalização.

4 Artigo 21: Compete à União: (...)

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...)



Com a edição da já mencionada Lei n.º 11.445/2007, em 05 de janeiro de 2007, a União estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico dispondo sobre a necessidade da elaboração do plano de saneamento básico pelo titular dos serviços (artigo 9.º), sua regulação, fiscalização e execução, possibilitando que tais funções sejam exercidas por entes independentes.

A citada lei inovou no ordenamento jurídico uma vez que previu as seguintes funções distintas: a) função planejadora; b) função reguladora e de fiscalização; e c) função executora.

É a partir da elaboração do plano de saneamento básico que o Município, juntamente com sua população, analisará os dados fáticos de sua realidade e traçará os objetivos a serem alcançados, criando uma programação de fases a serem implementadas que, passo a passo, culminará no pleno atendimento das necessidades locais.

Vale anotar que a titularidade do serviço é indelegável, mas é possível delegar sua prestação, bem como sua regulação e fiscalização, ressaltando que estas funções estão adstritas às previsões do Plano Municipal de Saneamento aprovado.

A fim de perseguir a universalização do saneamento básico, a Lei Nacional de Saneamento Básico inseriu em suas disposições, a possibilidade da prestação regionalizada dos serviços, isto é, abrangendo dois ou mais Municípios, desde que a situação se enquadre nas características no artigo 14 e seus incisos⁵. Ainda neste caso, a prestação dos serviços

5 Artigo 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

- I- um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;
- II- uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III- compatibilidade de planejamento.

regionalizada deverá se subsumir ao Plano de Saneamento compatível com o conjunto de Municípios atendidos.

E mais do que isso, a Lei n.º 11.445/2007 estabeleceu como diretriz da política federal de saneamento, no seu Inciso XI do artigo 48⁶, o estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, incentivando a cooperação federativa. De fato, através da solidariedade entre os Municípios é possível potencializar as políticas públicas de infraestrutura, mormente as de saneamento.

Isto porque com o desenvolvimento econômico e urbano das cidades, foi surgindo a necessidade natural de que os serviços ultrapassassem os limites delimitados do Município para atender uma região de dois ou mais Municípios. Em verdade, nos dias de hoje, os problemas urbanos são praticamente sempre metropolitanos, já que os Municípios não funcionam isoladamente, mas de maneira integrada.

Nesse sentido, ao interesse local de um Município acrescenta-se a necessidade concomitante de atendimento de interesse “interlocal” ou regional. Para que ambos os interesses sejam atendidos satisfatoriamente, a Constituição Federal previu a intervenção do Estado, que deverá organizar essa integração, bem como planejar a forma de execução das políticas de saneamento comum, por meio de lei complementar, preservando a titularidade dos Municípios.

Passaremos a analisar as formas de prestação de serviços regionalizada, como instrumento de uma política pública mais eficiente e abrangente,

6 Artigo 48: A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes: (...)

XI – estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.



considerando os altos custos da instalação e manutenção de um sistema de saneamento básico, bem como a exigência técnica que esse tipo de serviço necessita, possibilitando ainda a utilização de subsídios cruzados.

4. PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO. GESTÃO ASSOCIADA: CONSÓRCIOS (ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIA) E REGIÕES METROPOLITANAS (ASSOCIAÇÃO COMPULSÓRIA).

É quase intuitivo o entendimento de que a prestação regionalizada do serviço de saneamento proporciona benefícios econômicos aos integrantes do bloco de Municípios, bem como para o próprio prestador dos serviços.

Isto porque para o prestador dos serviços, quanto mais Municípios delegarem os serviços para ele, maior será o sistema de saneamento a ser executado e mantido, com maior possibilidade de ganhos econômicos e, de outro lado, para os Municípios delegatários, o custo de se construir um único sistema integrado, permitiria uma economia em escala.

Ademais, na regionalização da prestação dos serviços a política tarifária de financiamento ocorre por meio de recursos financeiros oriundos de todos os Municípios integrantes do bloco, é o chamado “financiamento por subsídios tarifários”. Por esse motivo é possível, na prática, a utilização do instrumento de política econômica denominado “subsídios cruzados”, cuja definição encontra-se no Inciso VII do artigo 3.º da Lei n.º 11.445/2007⁷.

7 Artigo 3.º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

VII- subsídios: instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;

Trata-se de instrumento utilizado para corrigir a desigualdade econômica existente entre Municípios integrantes do mesmo bloco regional em prol da universalização do saneamento. Neste caso, os Municípios economicamente mais favorecidos financiam todo (ou a maior parte do) o sistema de saneamento do bloco, beneficiando os Municípios deficitários, que por si só não possuiriam capacidade econômica para implementá-lo. A manutenção desse equilíbrio econômico dá-se com base na cooperação entre os Municípios parceiros.

Outrossim, há casos em que a integração entre os Municípios funciona como premissa para a viabilidade de um sistema de abastecimento de água, como por exemplo quando as áreas municipais de drenagem escoam para o mesmo curso d'água fazendo parte de uma única bacia hidrográfica. O acesso e a exploração racional dos recursos hídricos, neste caso, é comum às regiões da mesma bacia hidrográfica, sendo necessária a associação dos Municípios envolvidos para viabilizar a prestação do serviço de saneamento.

Conforme exposto, a prestação regionalizada dos serviços por um único prestador exige a reunião de um ou mais Município, contíguos ou não – bloco de Municípios- e visa a implantação de uma política unificada para o atendimento dos interesses locais comuns com uniformidade de fiscalização, regulação, remuneração e compatibilidade de planejamento. A própria Lei n.º 11.445/2007, em seu artigo 14, estabeleceu as características da prestação regionalizada do serviço de saneamento básico.

No bloco de Municípios onde há uma integração compulsória, a titularidade dos serviços não para o Estado, mas pode-se considerar que seja uma titularidade conjunta dos Municípios e do Estado. Sua instituição se dá por meio de lei complementar estadual, conforme previsto no §3.º do



artigo 25 da Constituição Federal⁸. São as chamadas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Já no bloco de integração induzida, há a gestão associada voluntária (artigo 3.º, Inciso II da Lei n.º 11.445/2007⁹) dos Municípios interessados que se juntam por meio de ato administrativo federal ou estadual, com a criação de uma pessoa jurídica interfederativa para exercer a titularidade do bloco. São os consórcios públicos ou convênios de cooperação previstos no artigo 241 da Constituição Federal¹⁰.

A Lei n.º 11.107/2005 regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal e dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

É através dos consórcios públicos ou convênios de cooperação com os entes interessados, que se firmam as parcerias voluntárias que satisfaçam critérios técnicos e financeiros com o intuito de organizar a prestação de um serviço público de interesse regional. Esse interesse decorre geralmente da proximidade física entre os Municípios.

A doutrina entende que no consórcio há um negócio jurídico plurilateral de cooperação mútua e sua natureza pode ser pública ou privada.

8 Artigo 25, § 3.º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

9 Artigo 3.º Para os efeitos desta Lei, considera-se:
II - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no [artigo 241 da Constituição Federal](#);

10 Artigo 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os **consórcios públicos** e os **convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

O consórcio é formalizado por meio da assinatura do contrato, mas previamente cada ente federativo deverá elaborar um protocolo de intenções que precisa ser aprovado por cada legislativo local, onde constarão as cláusulas necessárias previstas nos incisos do artigo 4.º da Lei n.º 11.107/2005¹¹.

-
- 11
- I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
 - II – a identificação dos entes da Federação consorciados;
 - III – a indicação da área de atuação do consórcio;
 - IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
 - V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
 - VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
 - VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
 - VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;
 - IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
 - X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;
 - XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:
 - a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;
 - b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
 - c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;
 - d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;
 - e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e
 - XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.



Dessa maneira, verifica-se que a organização de um consórcio é complexa, exigindo a disposição efetiva dos entes envolvidos e de seus órgãos legislativos, a fim de que o desenvolvimento conjunto da política pública alcance o interesse regional comum.

5. REGIÕES METROPOLITANAS: FORMA DE INSTITUIÇÃO. ARTIGO 25, §3.º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REQUISITOS E A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

As regiões metropolitanas foram previstas para os casos em que ocorre a impossibilidade de resolução de problemas comuns individualmente pelos Municípios de um dado bloco, exigindo a atuação conjunta e coordenada de todos os Municípios, observando-se o interesse comum regional.

Aliás, representa o exercício puro e simples do pacto federativo, que propõe a cooperação entre os entes através do desenvolvimento de uma política pública regional, para o atingimento de um objetivo que ultrapassa os limites territoriais de um único Município.

Na definição do Professor Paulo Modesto¹², trata-se de uma “modalidade de gestão associada compulsória, definida por lei complementar, independentemente da manifestação, autorização, homologação ou aprovação da adesão pelos municípios limítrofes.”

Portanto, observa-se que a participação de cada Município do bloco regional é compulsória e vinculada, sob pena de ineficácia das políticas públicas desenvolvidas. Como decorrência dessa compulsoriedade, não se

12 P. MODESTO, *Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*, ano 2016, número 66, disponível em www.direitodosestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao (Acesso em 29/09/2019)

vislumbra a possibilidade do Município se retirar do bloco por vontade própria. Ele não possui esse direito, pois essa conduta afetaria e até mesmo inviabilizaria o desenvolvimento da política regional de infraestrutura.

Mencionada compulsoriedade foi citada e confirmada pelo Ministro Gilmar Mendes por ocasião de seu voto no julgamento da ADI n.º 1842, da seguinte maneira:

Ressalte-se que o caráter compulsório da participação dos municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno deste STF, ao julgar inconstitucional tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002) quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas (ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

Importante observar que esse caráter compulsório da participação dos Municípios integrantes das regiões metropolitanas não exclui ou diminui a autonomia municipal, tão cara à Constituição Federal, uma vez que estas (regiões metropolitanas) não possuem competência legislativa, mas tão somente competências administrativas para o planejamento, fiscalização e execução dos serviços, com o intuito de trazer uniformidade à política pública.

De se observar que a região metropolitana não pode ser considerada um ente federativo com autonomia política, possuindo natureza administrativa voltada à prestação dos serviços públicos comuns, conforme a doutrina pátria tem entendido¹³.

13 “A Região Metropolitana será sempre uma divisão simplesmente administrativa e a entidade ou órgão que a administrar não poderá ir além de uma organização com autonomia administrativa e financeira, seja com personalidade jurídica de direito público (autarquia), seja com personalidade de direito privado (empresa estatal), seja sob a forma de órgão do Estado (Secretaria de Estado, Departamento, Divisão etc.), seja sob a modalidade colegiada de Conselho ou Comissão.” H. LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal brasileiro*, 16. ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 84.



Com efeito, a competência legislativa dos Municípios em relação às matérias de interesse preponderantemente local fica preservada, assim como a competência legislativa residual do Estado nas demais matérias.

Destarte, nas regiões metropolitanas a autonomia municipal (autogoverno e autoadministração) se mantém íntegra, ressaltando apenas que seu exercício está condicionado aos interesses regionais a que se vinculam.

Neste ponto, vejamos quão esclarecedor foi o emblemático Acórdão do STF, de 06/03/2013, proferido na ADI 1842-RJ:

3. AUTONOMIA MUNICIPAL E INTEGRAÇÃO METROPOLITANA.

(...)

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/R], Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

Em relação ao papel do Estado na instituição das regiões metropolitanas, este consiste em identificar as motivações para a criação do agrupa-

mento e, por meio de lei complementar estadual, organizar a integração entre os Municípios, bem como planejar de maneira solidária e conjunta a execução de serviços de interesse regional, tais como os de saneamento, sem assumir sua titularidade.

Nas palavras do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento da citada ADI 1942-RJ, a lei estadual complementar possui “reserva legal qualificada”, ou seja, pode dispor somente sobre a matéria que a Constituição Federal no seu §3.º do artigo 25 determina, qual seja, a criação da região metropolitana, a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Releva anotar a conclusão de que nas regiões metropolitanas, a titularidade do serviço não pertence exclusivamente nem aos Municípios e nem ao Estado, mas converte-se em uma titularidade integrada.

Sobre o tema, o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto na ADI 1942, cita a doutrina do professor Alaôr Caffé¹⁴, que replicamos:

(...) a titularidade desses serviços comuns é compartilhada entre municípios e Estado. (...) os municípios metropolitanos, isoladamente considerados, não são titulares desses serviços comuns. O Estado não é, igualmente, titular isolado dos mesmos. As decisões sobre sua organização, planejamento, prestação, concessão e controle devem ser conjuntas, nos termos de um controle deliberativo metropolitano, de caráter público e autárquico, intergovernamental, no qual tenham assento representações dos municípios metropolitanos e do Estado.

14 A. CAFFÉ ALVES, “Saneamento básico: A obscuridade jurídica e suas razões”, in *Revista Sanear*, Brasília, 2008, n.º 3; Ago, 2008, pp, 12-20, obra citada pelo Ministro Ricardo Lewandowski



Ademais, o Ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADI 1942, menciona a criação de um órgão colegiado denominado Conselho Deliberativo, com a participação de todos os integrantes da região metropolitana (Municípios e Estado), onde não há a imposição da vontade de apenas um deles sobre o outro, que tem como função a “administração centralizada” e funcionaria como um órgão uniformizador sob aspecto técnico, de regulação e fiscalização dos serviços.

Nesse sentido, trago como exemplo as disposições da Constituição Estadual de São Paulo que previu em sua Seção II, artigo 153 *caput*, a criação das entidades regionais “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades”, acrescentando em seu artigo 154¹⁵ a necessidade de criação de um “conselho de caráter normativo e deliberativo” para prover a administração dessas entidades.

15 Artigo 154 - Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado.

§1.º - Em regiões metropolitanas, o conselho a que alude o *caput* deste artigo integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

§2.º - É assegurada, nos termos da lei complementar, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional.

§3.º - A participação dos municípios nos conselhos deliberativos e normativos regionais, previstos no *caput* deste artigo, será disciplinada em lei complementar.

[Voltar ao índice](#)

O entendimento do Supremo Tribunal Federal¹⁶ é de que neste órgão colegiado não há a necessidade de paridade de representação, mas também não pode existir o controle majoritário por um único ente.

Por outro lado, em relação à composição desse órgão colegiado, estabeleceu-se entendimentos divergentes dos ministros do Supremo Tribunal Federal, elencados pelo professor Paulo Modesto no citado artigo, da seguinte maneira:

Para o Ministro Nelson Jobim, o colegiado metropolitano corporifica o “somatório integrado das competências e atribuições dos municípios formadores”. (grifo nosso). O interesse metropolitano é o “conjunto de interesses dos Municípios, sob uma perspectiva intermunicipal”. Somente os Municípios podem autorizar ou conceder o exercício por órgão próprio ou por outro órgão (público ou privado) das funções administrativas e executivas da região metropolitana, através de decisão do conselho deliberativo, especialmente aqueles referentes ao saneamento básico. O Estado não participa do colegiado. O Estado tem apenas papel de instituir a região metropolitana, exerce competência procedimental. É um poder-dever, mas não é um cheque em branco para o legislador estadual.

16 Acórdão do STF – Plenário de 06.03.2013, proferido na ADI n.º 1842 – RJ, Rel. Min. Luiz Fux – Redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, Publicado em 16.09.2013: “5. (...) O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. (...)”



Para o Ministro Gilmar Mendes, o interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. Por isso, deve ser reconhecido a condição de poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado, não sendo necessária participação paritária, desde que não haja predomínio absoluto. Todos os municípios integrantes devem ser representados. Os que não compõem a região, mas podem ser afetados, são representados pelo Estado. A participação do Estado federado nesta organização é imprescindível.

Para o Ministro Maurício Correia seria viável a avocação estadual da matéria municipal com alcance intermunicipal e, por isso, regional. A constituição, pelo art. 25, § 3º, autorizaria isso. Os municípios com isso teriam autonomia condicionada desde a origem e não autonomia incondicionada eventualmente restringida. Ademais, em matéria de saneamento, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, nos limites do território do Estado-membro, são bens deste (CF, art. 26, I).

Para o Ministro Joaquim Barbosa, instituída a região, a titularidade do exercício das funções públicas comuns passa para a entidade público-territorial administrativa, de caráter intergovernamental. Estado e Municípios, em conjunto, devem dispor sobre a exploração de serviços públicos (ADIN 1842/RJ, p. 48).

Para o Ministro Ricardo Lewandowski, instituída a região, a titularidade dos serviços não mais pode ser imputada ao Estado ou aos Municípios, mas apenas ao conjunto, conformado em autarquia territorial intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política (p. 243), isto é, dotado obrigatoriamente de personalidade jurídica (p. 266). Nos colegiados também deve ser assegurada a participação ou representação popular, pois esta deve ser assegurada nas questões de decisão urbana.

Para o Ministro Teori Zavaski os votos divergentes do voto do Ministro Maurício Correa são claros em inadmitir a transferência automática de atribuições municipais para o Estado pela instituição da região metropolitana, mas não há sobre o tópico de como deve ser formatada juridicamente uma região metropolitana voto algum semelhante, que assegure uma solução uniforme.

No entanto, o redator para o acórdão, o eminente Min. Gilmar Mendes, fez constar da ementa a sua concepção sobre a necessária participação do Estado no colegiado dirigente da região metropolitana.

Sob o aspecto formal, a criação da região metropolitana depende de uma lei complementar estadual que agrupe um bloco de Municípios reconhecendo a existência de interesse regional comum, e assim o qualifique como tal.

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, decidiu na ADI 1841 que “a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual.”.

6 - CONCLUSÃO

Não podemos admitir que nos dias de hoje, em pleno século XXI, a população brasileira não tenha sido beneficiada em sua integralidade pelos serviços que compõe o Sistema de Saneamento Básico. Isto porque, tais serviços são do tipo minimamente exigíveis para uma adequada condição de higiene e qualidade de vida, evitando mortes precoces, disseminação de doenças e tudo o que daí pode advir.

Portanto, a busca pela universalização do serviço de saneamento básico deve ser uma prioridade tanto para a população, quanto para o governo, em todas as esferas da Federação.



Nesse sentido, deve-se exercitar na prática o princípio da solidariedade entre os entes incentivando a formalização de parcerias entre Municípios e Estado com interesses regionais comuns, tanto por meio da gestão associada voluntária – consórcios e convênios de cooperação-, quanto por meio da gestão associada compulsória – regiões metropolitanas.

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre as diretrizes de formação das regiões metropolitanas, sendo o julgamento da ADI 1942/RJ um marco jurisprudencial sobre essa complicada questão que exigiu do Tribunal o enfrentamento de temas como a autonomia municipal, a titularidade dos serviços e os limites da competência do Estado.

Acreditamos que essa feição solidária entre os entes da Federação deve ser disseminada para todas aquelas políticas públicas essenciais à dignidade humana e ao desenvolvimento do próprio país. Não se admite mais nos dias de hoje a atuação descoordenada dos entes federativos, mormente aquela que em última análise enseja prejuízo à resolução de problemas estruturais comuns, sendo neste caso compulsório o agrupamento.

Ora, o sucesso de políticas públicas exige o esforço conjunto e harmonioso dos Municípios e Estados, sendo certo que o cenário legal posto criou condições essenciais para a efetividade do Federalismo Cooperativo.

Vale destacar, por fim, que os recursos hídricos são considerados recursos naturais renováveis, mas diante do mau uso e do desperdício, atualmente o planeta enfrenta problemas no seu ciclo natural de reposição, sofrendo com a escassez de água.

Esse é outro motivo que enseja a colaboração entre os entes visando o uso racional dos recursos naturais oferecidos, uma vez que a água é bem essencial para a vida. Todos os países e povos devem

se preocupar em proteger e conservar esse bem, além de desenvolver políticas de desenvolvimento sustentável, sem comprometer as necessidades das gerações futuras.



A prestação do serviço público de saneamento básico de forma contratada

Análise crítica dos elementos que envolvem tal relação jurídica

CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA¹

Resumo

O presente artigo visa abordar as formas de prestação contratada do serviço de saneamento básico no Brasil, baseado no conceito revisitado de serviço público voltado a promover direito fundamental dos cidadãos. Com fundamento no direito comparado, nas novas modalidades de cooperação do Poder Público, assim como em razão da sua categorização como atividade econômica, pretende-se discorrer acerca da contratação destes serviços no país, cujo predomínio, por razões históricas, é conferido às estatais, assim como se objetiva realizar análise crítica dos critérios legais que motivam a escolha do prestador do serviço e implicações na livre concorrência.

¹ Procuradora Federal. Graduada em Direito (UFBA). Especialista em Direito Civil (UFBA). Coordenadora de Convênios na Fundação Nacional de Saúde-FUNASA. e-mail: cris-tiane.braz@funasa.gov.br/cris-tiane.costa@agu.gov.br. Endereço Profissional: SRTN, Q.701, LOTE D, 70719-040, Asa Norte, Brasília-DF.

[Voltar ao índice](#)

Palavras-chave: Saneamento Básico. Serviço Público. Contrato de Programa. Empresas Estatais. Concessão.

Abstract

This article deals with the ways of public procurement for basic sanitation services in Brazil, based on the revisited concept of public service aimed at promoting the fundamental right of citizens. Focusing on the comparative law and the new categories of Public Authority cooperation, intended to analyze the requirements (or motivation) to contract public companies, in a direct way, for their services provision and the effects on free competition.

Keywords: Basic Sanitation. Public Service. Public Companies. Concession Contract.

Sumário

Introdução; 1. Da prestação do serviço público de natureza econômica e a intervenção direta do Estado no domínio econômico mediante a criação das estatais; 2. Das formas de prestação do serviço público de saneamento e das relações jurídicas contratuais decorrentes; 3. Da contratação de estatais sem procedimento de concorrência. Direito comparado europeu. Relação in house-providing; 4. Da cooperação horizontal para execução dos serviços públicos no Brasil. Do contrato de programa na lei dos consórcios públicos; 5. Do contrato de programa para execução dos serviços públicos de saneamento básico. 5.1. Da escolha motivada da forma de prestação do serviço público de saneamento; Condições de validade dos contratos para a prestação do serviço; 6. Considerações Finais.



INTRODUÇÃO

O saneamento básico no Brasil é reconhecido, embora de forma implícita, como direito fundamental, haja vista ser um dos instrumentos para o alcance do direito à vida saudável. Por ser essencial à promoção da dignidade da pessoa humana, e, portanto, devido à necessidade de se garantir o seu acesso à toda a coletividade, foi erigido, no nosso Direito pátrio, à condição de serviço público, regido por um conjunto de princípios que confirmam a sua imprescindibilidade social.

Visto sob outro ângulo, as ações que o caracterizam se revestem de natureza econômica, em relação as quais o Estado tem o dever de garantir a sua prestação, seja mediante sua própria administração, seja por operadores privados. A escolha desta forma de prestação, os critérios adotados e as relações jurídicas daí decorrentes envolvem discussões atuais que tangenciam o direito de auto-organização da Administração Pública, incluindo as novas formas de cooperação vertical e horizontal, assim como os aspectos concernentes à intervenção do Estado no domínio econômico.

Considerando que esta temática não se trata de fenômeno isolado no Brasil, parte-se da análise acerca de institutos similares no direito alienígena, dentre os quais se destacam o *accordi di programma* do Direito italiano e a denominada relação *in house providing*, cujos pressupostos para configuração servem de base para a apreciação do contrato de programa largamente utilizado no setor de saneamento

Neste contexto, no presente artigo, examinam-se os requisitos jurídicos que deveriam motivar a escolha quanto à forma da prestação do serviço, assim como os pressupostos das relações jurídicas contratuais decorrentes, com foco no contrato de programa celebrado com as estatais.

1. DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE NATUREZA ECONÔMICA E A INTERVENÇÃO DIRETA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO MEDIANTE A CRIAÇÃO DAS ESTATAIS.

Atualmente, verifica-se no mundo um movimento doutrinário que atribui novas concepções a diversos institutos jurídicos próprios do Direito Administrativo, dentre os quais se destacam as características e finalidades atribuídas ao serviço público. No Brasil, seguindo tal tendência, não poderia ser diferente a partir da promulgação da Constituição-Cidadã, que, como reflexo da criação de diversos direitos fundamentais, impôs novas obrigações ao Estado.

Com efeito, nos moldes da doutrina administrativista de vanguarda^{2 3}, que é a base do presente artigo, o conceito de serviço público deve ser revisitado, no sentido de ser compreendido como atividade que busca suprir as necessidades coletivas e efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos. Em tal cenário, não mais se mostra apropriada a antiga concepção oriunda da Escola do Serviço Público, da França, no século XIX, fulcrada no interesse do Estado como centro de sua gravitação. Não mais se admite conceber o serviço público pelo aspecto subjetivo, como ainda se constata na jurisprudência da mais alta Corte do país⁴, na qual é analisado sob a perspectiva dos benefícios e prerrogativas especiais para o seu prestador. O seu foco, no entanto, deve ser deslocado para o aspecto finalístico, que se reveste na verificação do atendimento do interesse público contido na ação e não o meramente governamental.

2 SCHIRATO, VITOR RHEIN. "A noção de serviço público em regime de competição." *Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-110406/pt-br.php>. Acesso: 06/03/2019.

3 MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO e GAROFANO, RAFAEL ROQUE. "Notas sobre o conceito de serviço público e suas configurações na atualidade", *Revista de Direito Público da Economia-RDPE*, n.º 1, ano 1, jan./mar., Belo Horizonte: Fórum, 2003.

4 STF. Dentre tantos outros julgados, citam-se: RE 1.102.690-RS e RE 599.628/DF.



Apesar da abrangência das obrigações estatais que se inserem no conceito de serviço público, para fins de delimitação deste trabalho, está sendo considerado apenas aquele que configura atividade econômica e, portanto, passível de delegação a particulares, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, doravante “CF”, cujo pressuposto é a concorrência prévia entre todos os interessados. Esta qualificação econômica atribuída aos serviços públicos impacta de forma direta na definição dos critérios para aplicação dos artigos 173 e 175 da CF, assim como faz emergir diversas críticas quanto à arraigada doutrina que divide as estatais em prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividades econômicas⁵.

Destarte, para a doutrina tradicional, os serviços contemplados no artigo 175 são atividades fora do comércio, os quais, para serem exploradas por operadores privados dependem de um título estatal, sendo a prestação submetida a um regime jurídico especial, o mesmo não acontecendo com aquelas do artigo 173, cuja atuação do privado é livre⁶.

5 COUTINHO, DIOGO R *et alli.*, “Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas”. *Revista Direito GV*, v. XV, n.º 1, p. e1902, jun. 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/79428/75985>. Acesso em: 11/09/2019. Segundo os autores: “Conclui-se que a dicotomia serviço público versus atividade econômica em sentido estrito não resiste ao teste de realidade, pois não dá conta das situações em que ambas as atividades são exercidas por uma mesma empresa. Ela tampouco forneceu ao STF critérios suficientes a garantir coerência em suas decisões. Ainda, e mais grave, no tocante à extensão de privilégios incompatíveis com sua natureza empresarial às estatais de serviços públicos, o STF põe em risco a própria possibilidade de se prestar tais serviços por meio de estatais e distorce a competição.”

6 SILVA, ALMIRO DO COUTO E. “Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”? ” *Revista de Direito Administrativo*, n.º.230, out./dez. Rio de Janeiro. 2002, p.58: “Sempre me pareceu discutível a distinção radical que muitos administrativos brasileiros fazem entre prestação pelo Estado, de serviços públicos e de atividade econômica. Os primeiros estariam regidos pelo art.175 da Constituição e a última pelo art.173. Ora, essa separação absoluta-que melhor seria dizer oposição absoluta,- entre as duas noções talvez tenha existido no século XIX.

Por sua vez, para doutrinadores modernos⁷, a diferença não está pautada no aspecto subjetivo, como se fossem campos de atuação estanques. Partindo do pressuposto que ambos se reportam a atividades econômicas, o artigo 175 é voltado para disciplinar as atividades que o Estado necessariamente deverá prestar ou garantir, haja vista que se traduzem em instrumentos para atendimento de algum direito fundamental do cidadão. O mesmo não ocorre em relação aquelas disciplinadas pelo artigo 173, cuja atuação estatal é discricionária e subsidiária, havendo a intervenção direta somente em caso de relevante interesse público ou imperativos de segurança nacional, previstos em lei⁸.

Tendo como premissa o fato de que os dispositivos constitucionais em referência estão inseridos no capítulo da Ordem Econômica, qualquer forma de atuação do Estado nesta órbita, de maneira obrigatória ou discricionária, configura uma interferência, de modo que as relações daí decorrentes devem ser compatíveis com um dos seus fundamentos, que é a livre iniciativa, assim como o princípio norteador da livre concorrência.

Enquadrando o serviço de saneamento em tal contexto, observa-se que é dotado de conteúdo econômico⁹, e, em face de ser essencial à dignidade

7 SCHIRATO, VITOR RHEIN. Op., cit., p.93-102.

8 MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. "Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica". *Fórum Administrativo. Direito Público - FA*, n.º 100, ano 9, jun., Belo Horizonte. 2009, p.85-93. Cf. preceitua o autor: "a intervenção direta na ordem econômica, predominante entre nós até o início dos anos 1990, tinha por viés uma postura contrária ao mercado. Os interesses do Estado-Nação eram necessariamente contrários aos interesses privados, pois a realização destes implicaria em interdição à consecução daqueles."

9 MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. "A regulação no setor de saneamento", in Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Berenice de Souza Cordeiro, coord., *Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*, Brasília, 2009, p.165-191. Ao discorrer sobre o conteúdo econômico, assim conclui: "Em sociedades predominantemente urbanas, o abastecimento de água potável em cada domicílio e o afastamento dos despojos produzidos pelo homem, individualmente ou no processo produtivo, implicam em inegável utilidade dotada de valor econômico. E o tem por possuir um caráter de utilidade acervável individualmente por cada administrado, por ser um bem (não no sentido do objeto material), mas de utilidade necessária e escassa) fruível individualmente."



humana, é reconhecido no Brasil como direito fundamental implícito, eis que se correlaciona diretamente com o direito à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo o espaço urbano e sua interface direta com os recursos hídricos¹⁰. Haja vista estas características, o Poder Público tem o dever de garantir a sua fruição pelos cidadãos, nos moldes do artigo 175 da Carta Magna, cuja prestação poderá se dar de forma direta, pelo ente público que tem o dever de garantir-lhe, ou por delegação.

Historicamente, no Brasil, as atividades econômicas relacionadas aos setores que demandavam a criação de infraestrutura e altos investimentos foram capitaneadas pelo Poder Público, que, para promover o desenvolvimento do país, aliado ao desinteresse dos operadores privados, criou diversas estatais, com esboço no Decreto-lei n.º 200/1967, para suprimimento desta lacuna.

Tal realidade foi muito marcante no setor de saneamento básico com a instituição de empresas de natureza privada, integrantes da administração indireta dos Estados, as quais executavam, praticamente com exclusividade, o serviço de saneamento nos Municípios, salvo se estes optassem pela prestação direta. Esta eleição quanto à forma de prestação do serviço de saneamento decorreu de um plano de governo, denominado Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANASA, cuja Lei n.º 6.528/1978 tinha como diretriz o financiamento destas companhias estaduais, mediante o cumprimento das metas fixadas pelo Banco Nacional de Habita-

10 Cf. Constituição Federal, artigo 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Artigo 225. 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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

ção. Às mesmas ainda era dispensado tratamento tributário diferenciado, com isenção de impostos federais, do mesmo modo que a fixação das tarifas¹¹ levava em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das empresas e o controle era meramente financeiro e sem qualquer atenção para o usuário, para a qualidade ou eficiência do serviço.

As circunstâncias apontadas, bem como a sua contratação ser condição intransponível para que os Municípios tivessem acesso aos recursos federais, fez com estes aderissem aos contratos, sem qualquer possibilidade de decisão acerca da forma de prestação ou das suas cláusulas, contribuindo para o fortalecimento de tais entidades¹² e para o desinteresse do setor privado.

11 MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. “Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica”. *Fórum Administrativo. Direito Público - FA*, n.º 100, ano 9, jun., Belo Horizonte. 2009, p.85-93. De forma assertiva, comenta o autor: “A majoração ou minoração de preços podia ser determinada, diretamente, pela vontade política do governante, pautada por razões de ordem monetária (conter a inflação), fiscal (aumentar a rentabilidade da estatal para viabilizar o ingresso de recursos no tesouro mediante o pagamento de dividendos ou operações creditícias), eleitoral (agradar o eleitor em períodos de disputa política), social (ampliar a fruição de uma utilidade pública essencial) ou mesmo econômica (desincentivar o consumo ou favorecer o desenvolvimento de um setor que dependesse do bem ou serviço como insumo).”

12 Assim, nas décadas de 60/70, foram instituídas as seguintes sociedades de economia mista estaduais: Águas e Esgotos do Piauí S.A-AGESPISA (Leis n.º 2.281/1962 e 2.387/1962; Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte-CAERN (Lei n.º 3.742/69); Companhia de Abastecimento D’Água e Saneamento do Estado de Alagoas-CASAL (Lei n.º 2.491/1962); Companhia Mineira de Água e Esgoto-COMAG, cuja denominação posteriormente passou a ser Companhia de Saneamento de Minas Gerais-COPASA MG (Lei n.º 2.842/1963 e Lei n.º 6.475/1974); Departamento de Saneamento de Sergipe-DESO (Lei n.º 1.195/1963, transformado pelo Decreto-lei n.º 109/1969 na Companhia de Saneamento de Sergipe-DESO; Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul-SANESUL (Decreto n.º 071/1979); Companhia de Água e Esgoto do Amapá-CAESA (Decreto Lei n.º 490, de 04 de Março de 1969); Companhia Catarinense de Águas e Saneamento-CASAN (Lei Estadual n.º 4.547/1970; Companhia Riograndense de Saneamento-CORSAN (Lei n.º 5.167/1965); Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A-EMBASA (Lei n.º 2.929/1971); Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão-CAEMA (Lei Estadual n.º 2.653/1966 e Lei n.º 3.886/1967); Companhia de Água e Esgotos de Brasília-CAESB, alterada a denominação para Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Decreto-Lei n.º 524/1969 e Lei n.º 3.559/2005); Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro-CEDAE (Decreto-Lei n.º 39/1975); Companhia de Saneamento do Amazonas-COSAMA (Lei n.º 892/1969); Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-SABESP (Lei n.º



Ocorre que a crise econômica vivenciada pelo país na década de 80¹³, a diminuição drástica da capacidade de investimento do Estado e ampliação do rol dos direitos conferidos aos cidadãos, em face da Constituição Federal de 1988, impulsionaram o Brasil a promover as chamadas reformas estruturantes¹⁴, reordenando a atuação do Estado para atividades consideradas prioritárias, assim como transferindo à iniciativa privada as de cunho econômico. Neste cenário, foram editadas as leis que permitiram a delegação da prestação de serviços às entidades privadas, mediante concessão e permissão (Lei 8.987/95 e Lei 9.074/95)¹⁵.

119/1973); Companhia de Águas e Esgotos do Amapá-CAESA, Companhia de Água e Esgotos de Rondônia-CAERD e Companhia de águas e Esgotos de Roraima-CAER (Decreto-lei federal n.º 490/1969); Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará-CAGECE (Lei n.º 9.499/1971); Companhia Espírito-santense de Saneamento-CESAN (Lei n.º 2.282/1967); Companhia de Saneamento do Pará-CONSAPA (Lei n.º 4.336/1970); Saneamento de Goiás S.A.-SANEAGO (Lei n.º 6.680/1967); Companhia de Água e Esgotos da Paraíba-CAGEPA (Lei n.º 3459/1966); Companhia Pernambucana de Saneamento-COMPESA (Lei n.º 6.307/1971); Companhia de Saneamento do Paraná-SANEPAR (Lei n.º 4.878/1964).

Diferente dos demais Estados, no Acre, foi criado o Departamento Estadual de Água e Saneamento-DEAS, posteriormente denominado de Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento-DEPASA (Lei n.º 1.248/1997), uma autarquia estadual para prestar o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

13 FIGUEIREDO, LEONARDO VIZEU. “Lições de Direito Econômico”. 8.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2015, p.75. Segundo o autor: “Na década de 1980, o esgotamento dos recursos públicos, somado ao alto endividamento do Poder Público, resultado do fracasso das políticas econômicas praticadas, aliada a forte alta de preços advinda de um, até então, incontrolável e irrefreável processo inflacionário, levou a Nação a decretar a moratória. Com a Constituinte de 1986, o ordenamento jurídico e o sistema de direito foi refeito, o que implicou em mudanças do sistema econômico constitucional, o que resultou em uma série de mudanças nas diretrizes econômicas estatais que redundaram na modernização da Nação.”

14 GROTTI, DINORÁ ADELAIDE MUSETTI. “A experiência brasileira nas concessões de serviço público”. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf. Acesso em: 13/06/2019. Conforme pontuado pela autora: “No âmbito brasileiro há três transformações estruturais: 1) extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro; 2) flexibilização dos monopólios estatais; 3) privatização (Lei n. 8.031/90, depois substituída pela Lei n. 9.491/97.”

15 GROTTI, DINORÁ ADELAIDE MUSETTI. Op., cit., registra: “O Estado brasileiro não escapou às novas tendências e adotou como meta a redução de suas próprias dimensões. Iniciou-se, então, um movimento inverso e várias empresas estatais ou áreas absorvidas pelo Estado foram transferidas para o setor privado, com o retorno da concessão para a empresa privada.”

Apesar de juridicamente ter havido ampliação das possibilidades quanto à forma de prestação, o serviço de saneamento continuou delegado às estatais, eis que à época do PLANASA, foram firmados contratos com prazo de vigência de 20/30 anos, nos quais se previa a prorrogação automática, com vigência por prazo indeterminado, acrescido de cláusulas que dificultavam a rescisão, assim como pela inexistência de regramento jurídico para o setor, contribuindo para dificultar o acesso pelos operadores privados.

Resultado desta lógica encontra-se estampado em estudo que traça o panorama do saneamento no Brasil em 2019¹⁶, no qual se verifica que dos 5570 Municípios brasileiros, apenas 325 estão sob a gestão de concessionários privados, sendo todo o restante atendido por serviços municipais ou estatais.

Em paralelo, o déficit de saneamento na grande maioria dos Municípios brasileiros revela que as medidas que vêm sendo adotadas não estão sendo suficientes para o alcance da universalização¹⁷. Nestes termos, julga-se fundamental que a definição do prestador de serviço, público ou privado, seja pautada em elementos que evidenciem que aquela foi a

16 Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto- ABCON & Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – SINDCON (2019. Abril). **PANORAMA da Participação Privada no Saneamento no Brasil 2019**. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/panoramas/>. Acesso em: 30/07/2019.

17 MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. “A regulação no setor de saneamento”, in Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Berenice de Souza Cordeiro, coord., *Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*, Brasília, 2009, p.165-191. De forma bastante incisiva, afirma que: “ A universalização dos serviços de abastecimento de água não foi feita nas últimas décadas sob o pálio da racionalidade econômica, nem das premissas de desenvolvimento social. Isso porque a decisão de investimento das empresas estaduais muitas vezes atendia à racionalidade política (ou melhor, geopolítica, baseada no mapa eleitoral ou nas alianças governamentais). Do mesmo modo, o crescimento da penetração do abastecimento de água não foi acompanhado na mesma proporção pela capilarização e ampliação das redes de esgotamento sanitário, dada simplesmente a pouca atratividade eleitoral desta universalização. ”



melhor escolha para a concretização do direito dos cidadãos. Tal decisão deve ser transparente e devidamente processualizada, para permitir o seu conhecimento e possíveis atuações por todos os interessados, assim como a regra deve ser a existência de concorrência, a qual somente será flexibilizada se implicar, prejuízo para o “alcance das finalidades que levaram à instituição de um determinado serviço público”¹⁸.

Esta decisão não é totalmente livre nem tampouco neutra e, devido ao fato de o serviço ter conteúdo econômico, agravado pelo fato de se constituir como monopólio natural¹⁹, assim como geralmente se conferir a um único operador a integralidade das atividades que o compõe, maior zelo se deve ter para garantir que o prestador seja eficiente e não o exerça com abuso do poder econômico²⁰.

2. DAS FORMAS DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO E DAS RELAÇÕES JURÍDICAS CONTRATUAIS DECORRENTES.

Atualmente, a Lei n.º 11.445/2007 e seu regulamento preceituam caber ao titular do serviço definir a forma como se dará a prestação, no âmbito do seu território, elencando poder ser prestado diretamente, por

18 SCHIRATO, VITOR RHEIN. Op., cit., p.125.

19 SAMPAIO, PATRÍCIA REGINA PINHEIRO. “Regulação e concorrência nos setores de infraestrutura: análise do caso brasileiro à luz da jurisprudência do CADE”. *Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo. 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-27082013-143232/pt-br.php> Acesso:03/05/2019.

20 ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE. “Serviços públicos e concorrência”. *Revista de Direito Administrativo*. n.º 233, jul./set., Rio de Janeiro, 2003, p.311-371. Para o autor: “A desverticalização (*unbundling*- literalmente” desempacotar”) ou desintegração vertical busca coibir a concentração nas atividades de um mesmo setor. Para evitar a integração vertical podem ser adotadas diversas posturas regulatórias desconcentradoras, da simples desconcentração contábil à desconcentração societária, passando pela desconcentração jurídica, ” (...).

meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta; ser autorizada a delegação dos serviços, mediante contrato de concessão ou permissão ou, ainda ser realizado no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa, previamente autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados.

A opção por uma destas modalidades, que será abordada em um tópico específico, não se reveste de caráter meramente político, devendo ser calçada, sobretudo em meticulosa análise técnica acerca das metas a serem atingidas e das condições técnicas e econômicas dos pretendidos prestadores para viabilizá-las, de maneira a instrumentalizar os princípios do acesso universal, da modicidade das tarifas e da garantia da continuidade dos serviços.

Antes de adentrar nesta análise, importante mencionar que o Direito administrativo vem passando por uma reformulação dos seus institutos, assim como na forma de se relacionar do Estado, que se desvencilha das vestes do autoritarismo (administração imperativa), passando a assumir papel mais negociador (administração concertada)²¹. Disto, resulta a redefinição do interesse público, permitindo o aumento das parcerias com entes privados, assim como, no âmbito interno da própria administração pública, surge a chamada consensualidade ou contratualização entre os entes federados (cooperação horizontal), entre entes e os próprios órgãos ou com entidades da administração indireta (cooperação vertical), visando ao cumprimento de competências comuns, programas de governo e ao aumento de eficiência no desempenho da função pública.

21 MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO. "Novos institutos consensuais da ação administrativa". *Revista de Direito Administrativo-RDA*, n.º 231, jan./mar., Rio de Janeiro, 2003, p. 129–156.



Uma vez relacionadas as alternativas legais para a forma de prestação, interessa-nos avaliar as relações jurídicas firmadas em função da prestação direta por estatal vinculada ao titular; da indireta, por concessão do serviço e, por fim, aquelas advindas da gestão associada.

Primeiramente, quando o serviço for delegado à estatal, cabe distinguir se a mesma é vinculada ao ente federativo titular do serviço ou a outro ente federativo. Na primeira situação, é a hipótese de prestação direta e se configura como mera descentralização administrativa, cuja definição das atribuições poderia se dar mediante ato administrativo. No entanto, considerando as especificidades inerentes à prestação do serviço de saneamento, entende-se que esta relação deva ser contratualizada, o que deve ocorrer mediante o contrato de programa. Os pressupostos para que o mesmo seja formalizado depende da natureza jurídica da estatal, ou seja, se sociedade de economia mista ou se empresa pública; da forma de gestão na qual se evidencie o tipo de controle a que está vinculada, assim como do tipo de finalidade perseguida pela mesma. A apreciação de tais requisitos será feita adiante com fundamento no direito comparado, tendo como norte aqueles essenciais para a configuração da denominada relação *in house providing*.

De outro bordo, caso a estatal não integre a administração indireta do ente federado titular, a relação jurídica firmada será uma concessão, cujos requisitos para a contratação não podem trazer qualquer vantagem ou privilégio para o ente público, que deve participar do procedimento concorrencial em condições de igualdade com o particular, tanto para o ingresso quanto para a sua manutenção no mercado.

Segundo a doutrina tradicional, tal relação não se reveste das características da concessão tradicional, cujo ponto de destaque seria a assunção dos riscos da atividade por terceiro operador privado. No entanto,

além de já haver o compartilhamento de riscos em novos tipos de concessão, a lei do saneamento iguala as condições de validade e cláusulas do contrato de programa e das concessões, de modo que se pode afirmar, que a criticada “concessão imprópria”²² se transmutou em contrato de programa, quando firmado com ente da administração indireta.

Corroborando o quanto exposto, vale mencionar o comentário de Victor Rhein Schirato, quando a estatal não pertencer ao ente concedente²³:

Neste sentido, confira-se o disposto no §1.º do artigo 17 da Lei n.º 8.987/95, que determina a obrigatoriedade de desclassificação da proposta de empresa estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que demande vantagens de seu controlador nas licitações públicas destinadas à outorga de concessões de serviços públicos. Ainda, confira-se o disposto no artigo 13 da Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que equipara o regime jurídico das concessões de serviços públicos ao regime jurídico dos contratos de programa, os quais contemplam a delegação de serviço público de um ente federativo para entidade controlada por outro ente federativo, no âmbito de um consórcio público. Portanto, ao lume da legislação vigente, é clara a natureza da concessão de serviço público da relação jurídica existente entre uma empresa estatal controlada por ente federativo que não seja titular do serviço delegado e esse segundo.

Quanto à relação jurídica entre Município e “concessionária”, desenvolvida durante o PLANASA e que se estendeu até 2007, em termos doutrinários, não se pode qualificar como uma concessão propriamen-

22 JUSTEN FILHO, MARÇAL. “Teoria geral das concessões de serviço público”, São Paulo, Dialética, 2003, pp.117-129.

23 SCHIRATO, VITOR RHEIN. Op., cit., p.159.



te dita, nem se pode dizer que foi uma mera descentralização administrativa, vez que a empresa não integrava a administração indireta do Município. Durante todo este período, na verdade, o que se percebe, por mais absurdo que se possa parecer, é que praticamente houve a transferência das funções que deveriam ser exercidas pelo titular dos serviços. Com efeito, as próprias empresas realizavam o planejamento, definiam os investimentos, criavam suas próprias metas, assim como estipulavam os valores das tarifas e a sua revisão. Tal assertiva decorre da constatação da ausência total de controle pelos Municípios e da inexistência de regulação estatal do setor.

Além da atuação isolada do titular do serviço, hodiernamente, verifica-se, em razão da mudança de paradigma da administração burocrática para a gerencial e, de forma específica no Brasil, em decorrência das especificidades do nosso federalismo, que houve o impulso para o surgimento de novas possibilidades de atuação conjunta dos entes públicos visando ao cumprimento de competências comuns, o que, doutrinariamente, vem se denominando de cooperação horizontal.

Tal junção de esforços para prestação de serviços é materializada mediante convênio de cooperação e consórcio, no âmbito dos quais a prestação do serviço pode ser de forma direta, pelos próprios entes federados reunidos, por estatal pertencente a um deles ou por ente privado. Se a prestação for feita pelo consórcio ou por estatal, o instrumento apropriado é o contrato de programa, ficando o contrato de concessão reservado ao agente privado. Cada um destes tipos também tem pressupostos próprios, estudados em item destacado deste artigo.

3. DA CONTRATAÇÃO DE ESTATAIS SEM PROCEDIMENTO DE CONCORRÊNCIA. DIREITO COMPARADO EUROPEU. RELAÇÃO IN HOUSE-PROVIDING.

Conforme já pontuado, uma das formas de prestação do serviço de saneamento ocorre de forma direta, por estatal vinculada ao ente titular do serviço, sendo formalizada mediante o contrato de programa, o qual deve observar o mesmo regime jurídico das concessões. Por se tratar de descentralização administrativa, questiona-se se a celebração encontra amparo nos limites do poder de auto-organização do titular do serviço e, em razão do qual o ente não precisaria se submeter ao procedimento prévio de concorrência. A resposta a tal questionamento será dada à luz do direito comparado, considerando não ser este um fenômeno isolado no Brasil.

Assim, como ocorre no Brasil, no âmbito do ordenamento jurídico dos países europeus, é fonte de diversas controvérsias a decisão discricionária do Estado de se servir dos chamados entes instrumentais, aqui, denominados entes da administração indireta, para satisfação de suas necessidades e prestação de serviços públicos, quando não submetidos previamente ao procedimento concorrencial.

A fim de amparar e tornar mais competitiva a crescente atuação do Estado na atividade econômica para atender interesses públicos, nos países europeus, observou-se um movimento de criação de diversos entes de direito privado, sobretudo sob a configuração de sociedade anônima, cujo regime mais flexível era decisivo e necessário para a sua atuação. Tal fenômeno passou a ser conhecido como “fuga para o direito privado”²⁴.

24 SILVA, ALMIRO DO COUTO E. “Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”?” *Revista de Direito Administrativo*, n.º 230, out./dez., Rio de Janeiro, 2002, p.51. “Após a segunda grande guerra, a descentralização do Estado passa a realizar-se no sentido da “fuga para o Direito Privado”, como, escrevendo para uma outra realidade, registrara e vaticinara Fritz Fleiner, ainda no limiar do século passado.



Ocorre que, em face da certificação de que tal forma de intervenção na economia poderia causar desequilíbrio e distorções no mercado, tendo em vista que tais entes não se sujeitavam a procedimentos prévios para escolha e contratação, tornou-se fundamental estabelecer mecanismos de controle, para verificação de quais requisitos seriam exigidos para que aquela relação fosse considerada doméstica, mera gestão interna e, portanto, legítima.

Nestes moldes, preliminarmente, cabe esclarecer que a delimitação do *in house providing* é importante para “resolver os problemas suscitados pelas relações que intercedem entre a Administração matriz e os seus entes instrumentais”²⁵, ou seja, a controvérsia quanto à contratação é relevante, quando diz respeito aos entes que, no Brasil, integram a administração indireta, cuja natureza jurídica é privada e desenvolvem atividades inseridas no capítulo constitucional da ordem econômica. Não se aplica, portanto, para a contratação de entes públicos que desempenham funções típicas estatais, enquanto longa manus do Estado, vez que neste campo, a liberdade de auto-organização do Poder Público, para gestão por meios próprios, é ampla.

Delineados o campo de aplicação e os motivos de criação, passamos a analisar os requisitos da denominada contratação *in house providing*, oriundos da jurisprudência do TJUE- Tribunal de Justiça da União Europeia, o qual produziu alguns acórdãos acerca do tema, dentre os quais se destacam o Teckal, o Parking Brixen, o Carbotermo, Tragsa II, o Codi-tel, o Stadt Halle e Such²⁶.

25 AZEVEDO, BERNARDO. “Contratação *in house*: Entre a liberdade de auto-organização administrativa e a liberdade de mercado” Disponível em: <https://www.mlgs.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/532.PDF> Acesso em: 17/06/2019.

26 LEITÃO, ALEXANDRA. “Contratos Interadministrativos”. *Coleção Formação Contínua. Contratação Pública - I*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, janeiro.2017, p.55-90.

Segundo o acórdão Teckal haveria a relação in house, sendo dispensado o procedimento concursal prévio ao contrato, quando se identificar a presença cumulativa dos seguintes pressupostos:

- a) a entidade contratante deve exercer sobre o contratado controle análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; e
- b) a entidade contratada deve realizar as suas atividades essencialmente em benefício da contratante.

A interpretação de tais requisitos deve ser restritiva, conforme vem pontuando o Tribunal e, tendo em vista a fluidez e indeterminação de conceitos neles contidos, fez-se necessária a delimitação do seu conteúdo, o que se deu quando do pronunciamento daqueles novos arestos já referidos pelo TJUE.

Nesta senda, da síntese e evolução da jurisprudência comunitária, consoante exposto pelos doutrinadores portugueses aqui referenciados, definiu-se que o controle análogo ao exercido sobre os próprios serviços ocorre, quando a entidade contratante, individualmente ou em conjunto com outras entidades, possa exercer uma influência potencialmente determinante sobre a contratada no que tange aos objetivos estratégicos e decisões mais relevantes.

Quanto ao critério subjetivo concernente ao contratado, não necessariamente é satisfeito, quando for empresa com capital integralmente público (empresa pública), de modo que não é possível a contratação direta, se aquele contratante público não detiver parte do capital social que permita a realização do controle²⁷.

27 LEITÃO, ALEXANDRA. Op., cit.



Por outro lado, é afastado o controle em se tratando de sociedade de economia mista, ainda que a participação privada seja minoritária, sob o fundamento de que o objetivo buscado não é exclusivamente a satisfação do interesse público.

A doutrina, no entanto, manifesta-se de forma crítica a tal vedação absoluta, alegando que não deveria ser obstada a possibilidade de contratação sem concorrência, na hipótese em que não se identificasse a possibilidade de distribuição de dividendos ou, ainda, quando a participação do parceiro privado na sociedade de economia mista fosse decorrente de processo prévio de seleção para sua escolha, no qual fosse dada ampla publicidade e imparcialidade; o objeto do contrato fosse determinado e com delimitação temporal; o sócio público conduzisse as decisões estratégicas e a renovação do contrato fosse precedida de concorrência. Neste caso, a ausência de procedimento pré-contratual para a adjudicação do contrato seria suprida pela sua realização na fase anterior atinente à escolha do ente privado que integrará a sociedade juntamente com o ente público²⁸.

Já o segundo critério, concernente à realização do essencial da atividade da contratada em benefício da contratante, significa que aquela deve executar, de forma exclusiva ou quase-exclusiva, a atividade econômica que lhe foi incumbida pela contratante, sem a possibilidade de ser contratada por outros interessados, salvo em relação a outras atividades acessórias ou complementares à principal e sem impactar no seu maior volume de negócios.

Transpondo tais regras para o setor de saneamento brasileiro, constata-se que o Município poderia contratar empresa pública ao mesmo vinculada, sem a necessidade de licitação, desde que a parte do seu capital social lhe permitisse o controle das decisões determinantes da estatal,

28 AZEVEDO, BERNARDO. Op.cit.

assim como, se cumulativamente, a mesma não promovesse a distribuição de dividendos e o serviço de saneamento não fosse prestado para qualquer outro ente interessado.

Em tal cenário, a empresa não poderia perseguir qualquer interesse econômico no desenvolvimento das atividades, não podendo buscar lucro, mas tão-somente a satisfação dos usuários do serviço por ela prestado, o que, na verdade, faria com que a mesma se assemelhasse a uma autarquia. No entanto, além de tais exigências não guardarem compatibilidade com o novo regime jurídico das estatais (Lei n.º 13.303/2016), no qual é imposto o dever de observância de regras de governança corporativa (artigo 6.º) ao mesmo tempo em que é proibida a redução ou supressão da sua autonomia pelo ente que a criou (artigo 89), ocasionaria a impossibilidade de manutenção do serviço, diante do binômio escassez de recursos públicos- necessidades de investimento do setor.

Nesta toada, até mesmo por não se tratar de uma relação interna dentro de uma mesma estrutura administrativa, maior razão existe para não se admitir a celebração de contrato de programa com estatal vinculada ao Estado para prestação do serviço de saneamento em Município, sem que seja submetida ao prévio processo licitatório. A inexistência de vinculação entre o titular e o prestador do serviço, além da atual vedação contida na lei acima mencionada, impossibilitam qualquer tipo de controle pelo Município sobre o direcionamento da atuação das estatais estaduais, cuja relação jurídica se configura como típica concessão de serviço público.

Vale ainda mencionar que a esmagadora maioria das estatais do saneamento vinculadas aos Estados tem a natureza jurídica de sociedade de economia mista, algumas delas com capital aberto negociado no mercado de valores mobiliários. Como não poderia ser diferente, as mesmas perseguem finalidade lucrativa, distribuem dividendos para sócios e até



servidores, assim como podem participar de concorrência para ampliação do mercado na prestação do serviço de saneamento²⁹.

Conquanto proferidos no ambiente da concepção tradicional do serviço público, sob a ótica da avaliação de benefícios e privilégios próprios da Fazenda Pública, partindo da dicotomia entre estatal prestadora de serviço público e exploradora de atividade econômica, acórdãos do Supremo Tribunal Federal também corroboram as características apontadas em relação às companhias estaduais de saneamento³⁰.

Ademais, não se pode deixar de consignar que a contratação in house é forma de instrumentalizar a cooperação vertical com entes da administração indireta do Estado, que, por sua vez, difere-se da cooperação horizontal, bem retratada no Acórdão Comissão/Alemanha (doutrina Hamburg), consistente na reunião de entes públicos, sem qualquer subordinação entre eles, para a realização de serviços públicos das suas competências, visando ao alcance de finalidades comuns.

O acórdão paradigma da cooperação horizontal, acima reportado, analisou a relação estabelecida entre cidades alemãs e a cidade de

29 MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. “Formas de Prestação do Serviço Público”. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1577575/mod_resource/content/1/MARQUES%20NETO%20Floriano%20Formas%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20do%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico.pdf Acesso: 04/05/2019. Segundo o autor, “mais recentemente tem-se verificado a participação de entes estatais na disputa de título habilitante para prestação externa de serviços, equiparando-se aos demais competidores em concorrência. É o que se verifica, por exemplo, em setores que antes eram caracterizados como monopólio estatal e hoje se abriram a processos competitivos, como o setor de energia elétrica, no qual empresas estatais federais e estaduais disputam, isoladamente ou reunidas em consórcios com particulares, licitações para outorga de concessões para prestação dos serviços como concessionárias. O mesmo passou a ocorrer, mais recentemente, no setor de saneamento básico com companhias estatais estaduais disputando licitações para outorga de serviços públicos municipais.”

30 Confirmam-se: RE 1129565 AgR/RS e [ACO 1460 Agr /SC](#), relativos, respectivamente, à CORSAN e à **CASAN**.

Hamburgo, a qual competia promover a eliminação de resíduos sólidos “numa nova instalação de valorização térmica”, sem que houvesse uma prévia licitação. O TJCE entendeu se tratar de um acordo de cooperação interadministrativo, para a realização de serviços comuns, que atendiam ao interesse público e sem a participação de privados para a execução, não se exigindo, portanto, procedimento de seleção prévio³¹.

No Acórdão Azienda, exigia-se que os entes assumissem obrigações mútuas, o qual foi posteriormente ratificado, no acórdão Piepenbrock, ocasião em que o Tribunal deixou claro que, na hipótese de transferência de competência de um ente para outro, quando não existe de fato uma colaboração efetiva, haja vista não compartilharem serviços comuns, não se configura a cooperação horizontal.

Esta relação horizontalizada se perfaz no Brasil, mediante a reunião de entes federados para constituição de consórcios e celebração de convênios de cooperação, conforme detalhamento a seguir.

4. DA COOPERAÇÃO HORIZONTAL PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL. DO CONTRATO DE PROGRAMA NA LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.

No Brasil, em razão da Emenda Constitucional 19/98, cujo objetivo foi promover a reforma administrativa, tivemos consagrados, além do princípio da eficiência na Administração Pública, o federalismo cooperativo, que tem como uma das formas para sua realização, a implantação da

31 FERREIRA, DURVAL. “O Regime da contratação *in house* à luz das novas directivas de contratação pública. O triunfo dos Estados sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça”. Disponível em: <https://portal.oa.pt/upl/%7B89c459eb-b5cb-48a6-ade5-3845426fd00e%7D.pdf>. Acesso em: 17/06/2019.



gestão associada de serviços, consoante previsto no artigo 241 da CF³². Esta cooperação interfederativa, para atingimento de interesses comuns, potencializando as ações do Poder Público, deve ocorrer mediante o convênio de cooperação ou do consórcio entre entes federados.

Tanto o convênio de cooperação quanto o consórcio são consignados em instrumentos específicos, nos quais são clausuladas as competências compartilhadas, inclusive referentes a recursos financeiros, e que serão exercidas de forma convergente, sem a contraposição de interesses, de modo a se alcançar objetivos específicos e comuns de natureza pública. Por se tratarem de espécies de cooperação horizontal, a escolha dos parceiros públicos independe de procedimento concorrencial.

O convênio de cooperação e o consórcio se diferenciam, basicamente em razão de este originar uma pessoa jurídica autônoma e permanente, para o atingimento do escopo federativo definido no seu objeto, com maiores exigências para a sua formalização (protocolo de intenções, contrato de consórcio, contrato de rateio)³³, o que não ocorre no convênio, no qual não há uma estrutura administrativa específica para a execução das atividades compartilhadas. Em relação a este, o Decreto n.º 6.017/2007³⁴ exige que o instrumento seja ratificado ou previamente disciplinado por lei de cada um dos entes federados. A adoção de um ou outro instrumento fica a critério dos envolvidos, que

32 Cf. CF, Artigo 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. ([Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998](#))

33 Cf. Lei n.º 11.107/2005. Artigo 3.º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

34 Cf. Decreto n.º 6.017/2007. Artigo 2.º, inciso VIII.

podem optar pela coordenação das ações de forma conjunta ou mediante a constituição de uma nova entidade³⁵.

Feitas as distinções, relevante mencionar que o regulamento da lei de consórcios conceitua a gestão associada de serviços públicos como o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos, mediante os instrumentos já referidos, podendo incluir a prestação de serviços públicos ou a transferência de pessoal, encargos e bens para a sua continuidade.

Com efeito, observa-se que, em regra, na gestão associada, são compartilhadas apenas funções tipicamente estatais de planejar, regular e fiscalizar um determinado serviço, as quais somente poderão ser exercidas por entes públicos e de natureza pública. Quando envolver a prestação de serviço, mister se fazer a avaliação se o mesmo se reveste de conteúdo econômico, hipótese na qual será possível sua delegação a estatal ou agente privado, desde que expressamente autorizado no instrumento de cooperação horizontal.

Nos moldes da legislação em comento, um consórcio público pode ter variados objetos, nos limites da competência dos entes federados participantes. Cada um dos consorciados, seus órgãos e entes da administração indireta, a fim de possibilitar a execução do objeto no seu território, poderão contratar o consórcio, mediante contrato de programa, sendo dispensada a licitação (artigo 2.º, §1.º, III, Lei 11.107/2005). A desnecessidade de concorrência prévia é patente, haja vista que o contrato de programa, em tal situação, visa apenas individualizar a execução de

35 CÂMARA. JACINTHO ARRUDA. “Contratos, ajustes e acordos entre entes administrativos e entidades sem fins lucrativos”, in *Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos*, São Paulo, Revista dos Tribunais-RT, 2014.



uma atribuição que pertence aos entes federados envolvidos, somado ao fato de aquele ter natureza jurídica autárquica e integrar a administração indireta de todos os consorciados.

Conforme se depreende da interpretação dos artigos 4.º e 13 da lei de consórcios públicos, se o objeto do contrato de consórcio for a gestão associada de serviços (planejar, regular ou fiscalizar), mas sem envolver a previsão de forma compartilhada em relação à prestação, desde que haja autorização no contrato, o consórcio poderá licitar para outorgar a concessão, permissão ou autorização, precedidos de licitação.

Por outro lado, se no contrato de consórcio houver a previsão de que a prestação do serviço também será por meio de gestão associada, significa que será atribuído a um ente da federação ou entidade da sua administração indireta a prestação, em cooperação, com outro ente da federação ou com o consórcio (§1.º do artigo 30 do Decreto n.º 6.107/2007). Em tal situação, para que sejam constituídas obrigações válidas, o consórcio ou ente federado consorciado deverá firmar contrato de programa com aquele designado (artigo 13 da Lei n.º 11.107/2005), sendo dispensável a licitação (artigo 24, inciso XXVI da Lei n.º 8.666/93).

A fim de que não houvesse dúvida quanto à possibilidade de celebração do contrato de programa com empresa pública e sociedade de economia mista, vinculadas a ente consorciado ou conveniado, a lei e o decreto trazem a previsão expressa, respectivamente, no §5.º do artigo 13 e no §1.º do artigo 31. Caso haja a alienação destas estatais, ou seja, a privatização, o contrato de programa será automaticamente extinto. Para evitar tal fato, no §3.º do artigo 31 do regulamento há uma disposição bastante questionável acerca da possibilidade de o ente contratante da estatal receber participação societária com o poder especial de impedir a alienação da empresa, evitando assim, a extinção do contrato de programa.

A lei de consórcios públicos também preceitua a autonomia do contrato de programa em relação ao convênio de cooperação ou consórcio, haja vista que se mantém vigente, mesmo na extinção de um destes instrumentos que autorizou a sua celebração.

Por derradeiro, o contrato de programa para prestação do serviço deve atender às disposições da legislação de concessões e, não podendo ser diferente, ao contratado não pode ser atribuído o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

Em relação a todas estas disposições normativas concernentes ao contrato de programa, percebemos que, quanto ao seu objeto, podem ser de duas espécies, sendo um voltado para atribuir ao ente público ou a consórcio a execução de funções típicas de Estado (planejamento, fiscalização e regulação), as quais somente poderão ser realizados por órgãos e entidades eminentemente públicas, enquanto o outro, para a prestação de serviço, que pode ser conferido, inclusive, à empresa pública ou à sociedade de economia mista.

O primeiro tipo não causa nenhuma celeuma jurídica, haja vista que nada mais é que exercício do poder de auto-organização administrativa, podendo haver reunião dos entes federados para sua prática, de forma mais eficiente ou especializada, por uma determinada entidade pública. Tal contrato de programa é baseado na lógica da Administração consensual, que visando otimizar, de forma coordenada, a atuação dos seus entes, na busca de melhores resultados, estabelece metas, prazos e define a forma de exercício das competências, para cumprimento de programa de governo.



Foi inspirado no *accordi di programma* do Direito italiano, em relação ao qual Gustavo Justino de Oliveira³⁶, citando renomado doutrinador daquele país, traz os seguintes apontamentos:

Rosario Ferrara visualiza uma função de programação, a ser exercida pelos entes públicos por meio dos acordos de programa, os quais configurariam meios e instrumentos para o desenvolvimento de um programa elaborado e objetivamente determinado em outra sede (v.g., a lei), e que “abrangem atos de programação (ou pequenas programações) que visam conferir efetividade a um plano ou a um programa de maior relevo, no qual encontram-se as linhas gerais de um projeto complexo, vinculante de cada uma das atuações que serão desenvolvidas e executadas”.

O referido autor ainda apresenta uma síntese do que pode ser transposto da experiência italiana para o instrumentos similares no Brasil, dentre os quais se verifica o contratualismo (consensualismo) do *accordi di programma* como forma de “acelerar o desenvolvimento da ação administrativa e disciplinar, com maior firmeza e precisão, seus próprios comportamentos”; o surgimento dos acordos como categoria autônoma em relação aos contratos administrativos e o fato de poder “manter a coordenação e promover a integração entre órgãos e entidades componentes de uma organização policêntrica”³⁷.

Como se infere, este tipo de contrato de programa, que poderia ser denominado de autêntico, decorre de uma cooperação vertical, mas que não se confunde com a relação verticalizada própria do contrato administrativo tradicional³⁸, mediante o qual se busca, em geral, a satisfação das

36 OLIVEIRA, GUSTAVO JUSTINO DE. “Contrato de Gestão”, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008, p.123.

37 OLIVEIRA, GUSTAVO JUSTINO DE. Op., cit., p.131.

38 DI PIETRO. MARIA SYLVIA ZANELLA. “Direito Administrativo”, 25.ª ed., São Paulo, Atlas, 2012.

necessidades do Estado, com a remuneração do contratado pela prestação de serviço ou entrega de bem com o intuito de lucro. Neste tipo, o contratado não é propriamente “remunerado”, mas recebe recursos específicos (financeiros, técnicos, pessoal etc) para a consecução das atividades que lhe foram atribuídas. Destarte, não faz sentido se falar em direito a reequilíbrio econômico-financeiro, à definição de assunção de riscos por um dos celebrantes, nem tampouco à previsão de indenização do contratado, em caso de extinção, vez que, em tal situação, haverá apenas a incorporação da atividade por outro ente ou órgão.

Quanto ao segundo tipo de contrato de programa a ser celebrado com estatais, não resta qualquer dúvida que foi direcionada para a prestação do serviço público com conteúdo econômico, uma vez que deve atender ao disposto na legislação de concessões. Tal previsão merece críticas, pois a referida equiparação iguala institutos que são bem distintos na sua essência e características, conforme já tratado acima, pois, enquanto o contrato de programa busca uma atuação coordenada de interesses comuns e convergentes, a concessão é um contrato administrativo, cuja motivação para a contratação, entre as partes da relação jurídica, não é coincidente.

Mais uma vez, consoante se vem afirmando ao longo do texto, as atividades econômicas qualificadas como serviço público, objetivando garantir direito fundamental do cidadão, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, devem ser prestadas diretamente pelo ente titular ou concedidas, mediante prévia licitação.

Neste sentido, o contrato de programa é uma concessão, cuja parte contratada necessariamente deve ser entidade da administração indireta



pertencente ao ente federado consorciado ou conveniado. Não obstante a reunião dos entes federados em cooperação ou consórcio, as entidades das respectivas esferas administrativas não passam a pertencer à estrutura dos demais conveniados ou consorciados. Não é uma relação in house, como parece ter sido a intenção de configuração pelo legislador, ao se prever a extinção automática, caso deixasse de pertencer ao ente federado que autorizou a gestão associada, assim como a dispensa de licitação. E, ainda se o fosse, conforme já enfrentado, não autorizaria uma contratação sem procedimento de concorrência, sendo esta, portanto, uma vantagem competitiva indevida.

Assim, entende-se, nestes termos, que a previsão de dispensa de licitação contida no artigo 24, inciso XXVI da Lei n.º 8.666/93, para os contratos de programa firmados com empresa pública ou sociedade de economia mista, visando à prestação de serviço com conteúdo econômico, reveste-se de inconstitucionalidade, haja vista ferir o artigo 175 da Carta Magna.

Contudo, admite-se a interpretação conforme, no sentido de que, sendo a licitação dispensável e não dispensada, o ente titular do serviço, ao adotar o procedimento previsto no artigo 26 da Lei n.º 8.666/93, necessariamente deveria demonstrar na instrução os elementos que justificassem a escolha do contratado, dentre os quais não se pode olvidar a avaliação quanto ao valor da tarifa a ser praticado; às garantias ofertadas para a prestação do serviço de qualidade e às condições técnicas-operacionais e financeiras do prestador contratado. Ademais, tal dispensa somente poderia ocorrer com fulcro no artigo 24, inciso V da Lei n.º 8.666/93, quando não acudissem interessados à licitação anterior e fosse inviável aguardar uma próxima para a continuidade da prestação do serviço público.

5. DO CONTRATO DE PROGRAMA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO.

O contrato de programa, no setor de saneamento, é bastante difundido e utilizado, sendo muito comum a existência de convênios de cooperação entre Estado e Municípios, com a autorização da sua celebração com a Companhia de Saneamento Básico Estadual. Da mesma forma que ocorreu na época do PLANASA, tal junção, mais uma vez, foi impulsionada por lei como condição para obtenção de recursos federais para o financiamento das atividades.

Antes de adentrar nas suas especificidades, merece um breve esboço histórico a respeito dos motivos da sua expansão no setor de saneamento.

Como é cediço, em decorrência do modelo mencionado, a grande maioria dos Municípios brasileiros, dependentes de recursos para implantação dos sistemas, firmou contratos/convênios com as companhias estaduais, sendo que, apesar de muitos destes instrumentos já estarem vencidos ou com prazos indeterminados, quando do advento da nova Constituição de 1988, vinha sendo mantida a prestação do serviço sem amparo contratual válido.

O legislador conhecedor de tal situação, ao editar a Lei n.º 11.445/2007, e, para evitar que houvesse uma quebra abrupta da relação jurídica e descontinuidade do serviço público, trazendo prejuízo imediato para a população, estabeleceu algumas regras de transição para regularizar as aludidas concessões.

Em suma, determinou que todo contrato ajustado após 1988, sem precedência de licitação, deveria ser extinto; as concessões posteriores à Lei n.º 8.987/95 deveriam observar o prazo de vigência fixado no contrato e, se indeterminado ou desprovido de formalização, valeria até no má-



ximo 31/12/2010, desde que cumpridas determinadas condicionantes e fossem adotadas as providências para a promoção da licitação ou para a assunção direta do serviço pelo ente titular³⁹.

Em 25/03/2008, o Ministério Público ajuizou ADI 4058/DF sob o argumento de que a regra de transição disposta na lei permitia o prolongamento dos contratos de concessão, além do prazo necessário à realização de nova licitação, “tomando a transitoriedade daquele excepcional instante de inovação como ilegítima justificativa para eternizar as práticas recorrentes. ”

Na peça inicial, citando voto proferido pelo Ministro Eros Grau, na ADI 2716/RO, o parquet apresenta os seguintes fundamentos:

(...) “a prorrogação de contratos vencidos, precários ou irregulares, fora dos padrões constitucionais, causa sérias consequências, especificamente em duas ordens. Valendo-se da tese do duplo objetivo da licitação, (...) a licitação pode ser avaliada sob o prisma da Administração que quer obter a melhor proposta, em termos técnicos e econômicos, para contratação do serviço, como ainda pelo ângulo dos contratados, particulares que têm o direito subjetivo a competir em igualdade de condições para obter o objeto da contratação. Noutro modo de dizer, mantidas a frente da execução dos serviços públicos empresas que não se submeteram ao procedimento de licitação, perde a Administração Pública mais fortemente onerada no cumprimento das cláusulas econômicas (já que não foram produzidas num ambiente de livre competição) e na perfeição do serviço prestado (pois os critérios técnicos, do mesmo modo, não foram avaliados). Per-

39 Cf. previsto no artigo 58 da Lei n.º 11.445/2007, alterando o artigo 42 da Lei n.º 8.987/95.

dem também o usuário, por ligação evidente com a qualidade do serviço, e os particulares que poderiam pretender executar tal tarefa, impedidos de competir pela contratação”⁴⁰.

Na contramão de todo este movimento, no entanto, em relação às concessões do serviço de saneamento básico, em 2012, mediante a Medida Provisória n.º 561, posteriormente convertida na Lei n.º 12.693/2012, foi introduzido o artigo 7.º-A na Lei n.º 11.578/2007⁴¹, chamada Lei do PAC-Programa de Aceleração do Crescimento, permitindo a regularização dos contratos de concessão celebrados com as estatais estaduais, que estivessem, em caráter precário, com prazo vencido ou com vigência por prazo indeterminado, desde que fossem celebrados convênios de cooperação entre o Município e o Estado, seguido posteriormente do contrato de programa entre aquele e a concessionária.

Constata-se que o valioso instrumento da gestão associada, previsto no artigo 241 da CF, cuja finalidade seria promover o federalismo cooperativo, foi utilizado para legitimar a manutenção da prestação de serviços

40 Petição inicial da ADI 4058, a qual foi julgada parcialmente procedente, para conferir ao § 1.º do artigo 42 da Lei n.º 8.987/1995 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, no sentido de ser imprescindível a realização de licitação prévia à nova delegação a terceiro.

41 Cf. Lei n.º 11.578/2007, Artigo 7.º-A. Os serviços públicos de saneamento básico prestados por entidade da administração indireta dos Estados, por meio de concessão outorgada em caráter precário, com prazo vencido ou que estiverem em vigor por prazo indeterminado, poderão ser contemplados com os recursos públicos do PAC, desde que incluam no termo de compromisso previsto no artigo 3.º os seguintes requisitos adicionais: I – anteriormente à assinatura do termo de compromisso, celebração de convênio de cooperação entre os entes federativos que autorize a gestão associada de serviços públicos; e II – celebração, até 31 de dezembro de 2016, entre os entes federativos ou suas entidades, de contrato de programa que discipline a prestação dos serviços. 1.º O convênio de cooperação firmado a partir da data de publicação desta Lei deverá conter cronograma fixando os prazos para o cumprimento das condições previstas no artigo 11 da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que deverão estar atendidas na data de celebração do contrato de programa referido no inciso II do **caput**. (Incluído pela Lei n.º 12.693, de 2012)



de saneamento pelas Companhias Estaduais, que, mediante a formalização de novos contratos, garantiriam a continuidade das atividades. Ocorre que, devido à necessidade do cumprimento de requisitos técnicos para a celebração dos contratos de programa, em muitos Municípios brasileiros a prestação vem ocorrendo de maneira irregular, baseadas tão-somente no convênio de cooperação, apesar da previsão legal de que aquele é condição de validade das obrigações assumidas.

Como se verá adiante, as condições de validade dos contratos são basicamente estudos técnicos para aferição da viabilidade, assim como contemplam elementos para que o titular possa decidir, inclusive, acerca da forma de prestação do serviço. Ocorre que a exigência da celebração do contrato de programa, como requisito para a transferência de recurso no âmbito da Lei do PAC, acabou por dirigir o estudo, para legitimação de tal escolha.

Tal situação foi verificada em diversos Municípios do Estado da Bahia, que, em decorrência do encerramento da vigência das concessões, fora celebrado convênio de cooperação, com autorização para firmar o contrato de programa com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A-EMBASA, após o cumprimento das condições de validade. Ocorre que, em muitos deles, após passados vários anos, não foram cumpridas as exigências; não foi formalizado o contrato de programa e a EMBASA continua prestando o serviço sem qualquer amparo contratual e, por conseguinte, sem regulamentação de metas de investimento, das tarifas e da qualidade do serviço. Situação similar também ocorre nos Municípios do Rio de Janeiro, nos quais a atuação é da Companhia Estadual de Águas e Esgoto-CEDAE⁴².

42 Embora entenda que pontos da fundamentação são baseadas em algumas premissas equivocadas, citam-se julgados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (Apelação Cível n.º 0002870-69.2010.8.19.0064), assim como do Tribunal de Justiça da Bahia (Processo n.º 0300155-83.2016.8.05.0088. Ação Civil Pública. 2ª Vara dos Feitos Cíveis e Anexos-Guanambi), nos quais são questionados os pressupostos para a celebração dos contratos com as estatais, que retratam bem tal cenário.

Quanto às características, o contrato de programa no setor de saneamento básico enquadra-se no segundo tipo já referido no tópico anterior, sendo equiparado ao contrato de concessão para prestação de serviço de conteúdo econômico. Trata-se de um típico contrato administrativo, cujo contratado é sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencente à administração indireta de Estado federado. Nestes moldes, aqui se reproduzem as mesmas críticas já reportadas anteriormente no que tange à necessidade de procedimento licitatório para contratação da estatal, até porque esta desenvolve atividade econômica e é vinculada a ente distinto do titular do serviço e contratante.

Mais uma vez, voltando os olhos para as características do setor de saneamento, a dificuldade desta contratação, sem um procedimento prévio de escolha, apenas aumenta, haja vista que, em se tratando de monopólio natural e cuja delegação geralmente é conferida em bloco, envolvendo todas as atividades da cadeia, a sua atribuição a ente estatal exclusivo impede qualquer possibilidade de concorrência seja para o ingresso seja durante a prestação. Esta “reserva de mercado” pode se revelar prejudicial aos interesses dos consumidores-usuários, assim como dificultar o alcance da universalização do serviço.

Neste cenário, considerando que o contrato de programa foi equiparado ao contrato de concessão e, tendo em vista que, no âmbito do setor de saneamento básico, não se enquadra nos pressupostos da relação *in house*, a sua celebração deve ser condicionada ao prévio procedimento concorrencial.

5.1. Da escolha motivada da forma de prestação do serviço público de saneamento. Condições de validade dos contratos para a prestação do serviço.

Conforme vem sendo reportado ao longo do texto, a definição pelo titular do serviço quanto à forma de prestação do serviço de saneamento



é uma decisão discricionária, a qual deve ser devidamente ancorada em elementos que comprovem ter sido a melhor escolha para atendimento dos interesses do cidadão e concretização dos princípios que norteiam a prestação do serviço.

A Lei n.º 11.445/2007 explicita condicionantes para validade de contratos no saneamento, que são as seguintes: a) plano de saneamento básico; b) estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços; c) normas de regulação que contemple as diretrizes, assim como a designação da entidade de regulação e de fiscalização e d) realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

As duas primeiras condicionantes refletem a função de planejamento, baseado em dados técnicos, cujo papel é fundamental para subsidiar a definição da política pública, inclusive quanto à forma de prestação de serviço. Considerando a sua importância, é indelegável, podendo ser executada, no entanto, mediante cooperação federativa, o que seria instrumentalizado com o autêntico contrato de programa.

Tal assertiva é corroborada pela definição de planejamento, constante do Decreto n.º 7.217/2010, como “atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada”.

Materializa-se no Plano Municipal de Saneamento, o qual deve guardar compatibilidade com os planos nacional e regional, bem como com os planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas em que os Municípios estiverem inseridos. Quanto ao conteúdo, o plano deve partir de um diagnóstico situacional do saneamento, identificando os reflexos na vida,

saúde e economia local. A partir daí, devem ser fixadas metas de curto, médio e longo prazos para atingimento da universalização, avaliando as ações necessárias para o seu cumprimento de modo mais eficiente e eficaz para cada uma das atividades que compõe o serviço.

A fim de promover uma continuidade e maior segurança jurídica, o plano é vinculante tanto para o titular quanto para os prestadores do serviço, o que reforça a necessidade de ser elaborado com base em elementos reais e com a fixação de metas bem definidas e sustentáveis. Na hipótese de prestação de serviço contratada, a atualização do plano, com revisão de metas, deve se refletir nos contratos, os quais devem passar por aditivos, preservando-se, porém, o equilíbrio econômico-financeiro.

No que tange ao Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, o mesmo é ferramenta essencial para quantificar os recursos necessários à implementação do serviço em consonância com as exigências contidas no plano municipal, conferindo ao titular as bases para aferição das alternativas compatíveis, para tomada da decisão na escolha da forma de prestação.

As normas de referência quanto ao conteúdo do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) foram disciplinadas pelo antigo Ministério das Cidades, mediante a Portaria n.º 557, de 11 de novembro de 2016. A finalidade é apresentar informações que possam permitir a definição do modelo mais adequado de prestação do serviço para o Município, de forma individualizada ou em gestão associada e, a depender de tal resultado, auxiliar no procedimento para realização de licitação ou na justificativa de dispensa ou inexigibilidade.

Dentre outros, no EVTE devem ser avaliados a demanda populacional no prazo de 30 anos, os investimentos necessários e o estudo acerca do



modelo de negócio a ser adotado. Na análise dos recursos, devem ser incluídos os custos das medidas mitigadoras e compensatórias de caráter social e ambiental; dos custos operacionais e despesas da atividade; da quantificação das receitas, inclusive as acessórias. Quanto à modelagem da prestação, deve contemplar, dentre outros requisitos, a apreciação das alternativas de outros modelos contratuais, a justificativa do escolhido, em relação ao qual devem ser demonstradas as vantagens sociais, ambientais e econômicas no curto, médio e longo prazos.

Destarte, a elaboração do plano de saneamento local, municipal ou regional, aliado ao EVTE são importantes instrumentos para melhor definição da política pública, contemplando as necessidades da comunidade envolvida, haja vista produzirem diversos elementos indicativos para a tomada da decisão pelo titular do serviço. Com esteio neste conjunto, a decisão administrativa deve ser responsável, dirigida para aquela que melhor possa atender os interesses da comunidade envolvida e não ao interesse de grupos específicos.

Ademais, considerando que a atividade depende de recursos financeiros significativos, revela-se contrária ao interesse público, assim como extremamente lesiva ao patrimônio público, toda e qualquer contratação que deixe de avaliar a situação econômico-financeira do prestador, ocasionando o risco potencial de descumprimento de metas, seja para criação, ampliação ou manutenção do sistema.

Embora dirigida tal condição de validade para as situações em que haverá contratação, quando se decidir pela prestação direta do serviço por órgão ou entidade própria do titular, incumbe ao titular fazer a mesma ponderação, de modo que é indispensável que estes disponham de recursos orçamentários, assim como capacidade técnica e operacional que permitam o cumprimento do plano de saneamento.

Em se tratando de companhia de saneamento vinculada ao Estado, deve concorrer em condições de igualdade com particulares, sendo, inclusive, por expressa disposição legal (artigo 17 da Lei n.º 8.987/95), vedado se socorrer de vantagens ou subsídios de qualquer ordem oriundos daquele ente federado.

Ratificando o quanto ora exposto, a própria Lei n.º 11.445/2007 traz a exigência de que “os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento.” A fim de reafirmar a condição vinculante do plano, ainda estatuiu que as metas ali previstas, a sua forma de implantação em consonância com as prioridades previamente definidas, assim como as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação, em regime de eficiência, devem ser devidamente contratualizados.

Por fim, caso a decisão seja pela contratação, o contrato somente será considerado válido se houver a definição dos entes de regulação e de fiscalização, para o exercício das funções que lhes são inerentes previstas em normas previamente definidas. As de regulação devem ser exercidas por ente autônomo e direcionar o estabelecimento prévio de padrões, conferindo segurança jurídica, para que a prestação do serviço seja considerada adequada para a satisfação do usuário e para que haja o cumprimento das metas. Resguardando a sustentabilidade da atividade, deve haver a definição de tarifas que garantam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assim como a sua modicidade, e, por fim, a previsão da adoção de práticas para prevenir e reprimir o abuso do poder econômico.

Outro requisito de validade diz respeito à exigência de realização de audiência pública quanto ao edital e à minuta do futuro contrato, a qual,



para ser efetiva, depende de ampla divulgação, transparência das informações e adoção de mecanismos para facilitar a compreensão de questões técnicas, de modo a qualificar a participação popular. Neste cenário, não se pode olvidar que o cidadão, além do direito ao saneamento, tem atrelado o dever de usufruí-lo, quando colocado à disposição, em face das inúmeras consequências negativas que poderiam advir para a coletividade. Destarte, tanto os direitos quanto os deveres serão mais facilmente internalizados quanto melhor for a população informada.

Uma vez não cumpridos tais requisitos, o negócio fica sujeito à declaração de nulidade, podendo ser objeto de questionamento mediante o ajuizamento de ação civil pública ou ação popular, sendo, portanto, de grande valia a publicidade, a transparência e a informação qualificada acerca dos motivos que levaram o titular do serviço a decidir por uma determinada forma de prestação.

Por fim, corroborando o quanto vem sendo exposto, conforme pontua o ilustre Professor Floriano de Azevedo Marques Neto⁴³, o serviço de saneamento tem como princípio fundamental a universalização do acesso, cujo alcance tem custos, que refletem na qualidade e eficiência da prestação e que precisam ser considerados na tomada de decisão quanto à forma de prestação. Esta deve ser sustentável, cabendo ao Poder Público explicitar como pretende viabilizá-la, considerando inclusive as metas de ampliação, fontes de financiamento e de remuneração dos investimentos. Em tal sentido, faz os seguintes apontamentos:

43 MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. “A regulação no setor de saneamento”, in Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Berenice de Souza Cordeiro, coord., *Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*, Brasília, 2009, p.165-191.

“Ou seja, como era de se esperar numa lei nacional, a Lei 11.445/07 deixa a critério do Poder Público, titular dos serviços, a decisão de como devam ser custeados os investimentos e remunerados os custos dos serviços de Saneamento Básico. Só não lhe permite que tais critérios desconsiderem a sustentabilidade da prestação ou sejam definidos sem conexão com a racionalidade econômica e com o planejamento setorial. Mais, ainda, veda peremptoriamente que tais critérios não sejam transparentes e explícitos. Ao que só se pode render encômios ao legislador.”

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prestação do serviço público de saneamento, seja de forma direta pelo próprio titular, seja mediante a descentralização a ente da sua administração indireta ou por intermédio de contrato de concessão, ou ainda sob a forma de gestão associada, não se pode afastar do seu ponto fulcral que é o atendimento dos interesses individuais e coletivos, voltados a promover a dignidade da pessoa humana, assim como da sua diretriz, que é o alcance da universalização no seu acesso.

Partindo de tal premissa, a decisão discricionária do titular, ao definir a melhor forma de prestação para o Município, deve ser devidamente motivada, evidenciando os requisitos considerados necessários para que a sua prestação se realize de modo qualificado como eficiente e sustentável.

Neste contexto, o serviço pode ser prestado por estatais ou agentes privados ou mesmo em conjunto. No entanto, o que deve pautar o gestor público nesta escolha é a observância dos parâmetros contidos nos estudos técnicos, que privilegiem o cumprimento dos princípios específicos do serviço de saneamento. Deve buscar garantir o serviço mais adequado aos usuá-



rios, desvencilhando-se, portanto, dos antigos paradigmas da escola clássica francesa voltada apenas ao atendimento das necessidades do Estado.

Considerando a ampliação dos direitos dos cidadãos, o déficit do saneamento no país e as deficiências da maioria dos Municípios brasileiros, revela-se como de extrema importância os novos instrumentos de cooperação horizontal firmados entre os entes federados, de maneira a potencializar o cumprimento de deveres comuns. Neste cenário, a junção de esforços dos entes públicos, mediante os instrumentos de gestão associada, deve ser dirigida ao alcance mais eficaz de tal objetivo, o que se verifica diante da assunção e cumprimento de obrigações específicas pelos entes federados.

No âmbito do setor de saneamento, todavia, infelizmente se observa sua utilização desvirtuada, tendo em vista que o intuito primordial da cooperação entre Estados e Municípios visou regularizar as antigas delegações da prestação dos serviços às estatais estaduais, que passaram a ser contratadas sem a exigência de procedimento de seleção, mediante a celebração do contrato de programa, que se assemelha a um contrato de concessão.

Considerando o conteúdo econômico dos serviços de saneamento e o próprio regime jurídico do contrato de programa, a contratação de estatais vinculadas a outro ente federativo necessariamente deve ser precedida de licitação, de modo que a dispensa estampada na lei configura uma ofensa ao artigo 175 da Carta Magna, que somente prevê a prestação do serviço de forma direta ou a contratada, precedida da concorrência.

Tendo em vista que a gestão associada quanto à prestação de serviços não transforma a companhia de saneamento estatal em ente vinculado ao Município, de modo a se tentar enquadrar tal forma de prestação

como direta, mostra-se indevida a vantagem competitiva, agravada pelo fato de se tratar, na esmagadora maioria, de sociedade de economia mista, que realiza distribuição de dividendos para os sócios e servidores, escapando totalmente da possibilidade de se enquadrar como uma relação in house, nos moldes do direito comparado.



Criação de consórcio interfederativo no Amazonas

A gestão associada como meio de incremento dos índices de saneamento no Estado

DANDARA VIÉGAS DANTAS²

Resumo

O estudo em questão buscou apresentar uma alternativa para incremento dos índices de saneamento no Amazonas, que é um dos estados com um dos números mais precários no país, justificativa esta que embasou a importância da presente pesquisa e a necessidade de apresentar uma proposta para solução do problema. A partir daí questionou-se sobre qual o modelo seria mais viável para a formalização de um consórcio interfederativo no Amazonas. Para tanto, foi estabelecida a relação entre o federalismo e a gestão associada, bem como foi apresentado o conceito de consórcio. Em seguida, contextualizou-se a situação do sa-

1 Procuradora Federal, Graduada em Direito (UFPE) e em Relações Internacionais (FIR), Especialista em Direito Tributário (IBET) e Mestre em Direito Ambiental (UEA). Atua no consultivo da PFE/FUNASA/AM | e-mail: dandara.dantas@agu.gov.br. Endereço profissional: R. Oswaldo Cruz, S/N- Glória, Manaus- AM, 69027-000

neamento no Amazonas e foram discutidas as experiências consorciais nos estados de Minas Gerais, Paraná e Piauí através do CISAB, CISPARG e CORESA SUL, respectivamente. Concluiu-se que o melhor modelo a ser eventualmente implementado no Amazonas seria o adotado no CISAB e CISPARG, que demonstraram maior sustentabilidade no tempo e êxito.

Palavras-chave: Saneamento, federalismo, gestão associada, consórcios públicos, saneamento.

Abstract

The study in question sought to present an alternative for increasing sanitation rates in the Amazon, which is one of the states with one of the most precarious numbers in Brazil, justifying the importance of the present research and the need to present a proposal to solve the problem. From then on, it was questioned about the feasibility of formalizing an inter-federative consortium in Amazonas and what would be the model to be followed. To this end, the relationship between federalism and associated management was established, as well as the concept of consortium. Then, the sanitation situation in the Amazon was contextualized and the consorcial experiences in the states of Minas Gerais, Paraná and Piauí were discussed through CISAB, CISPARG and CORESA SUL, respectively. It was concluded that the best model to be eventually implemented in Amazonas would be the one adopted in CISAB and CISPARG, which demonstrated greater sustainability in time and success.

Keywords: Sanitation, federalism, associated management, public consortia, sanitation



Sumário

1. Introdução; 2. Federalismo e políticas públicas; 3. Consórcios públicos; 4. Experiências de cooperação interfederativa nacionais; 4.1 Contextualizando o saneamento no estado amazonense; 4.2 Experiências de Consórcios Intermunicipais nos estados de Minas Gerais, Paraná e Piauí; 4.2.1 Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais – CISAB; 4.2.2 Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná – CISMAE/CISPAR; 4.2.3 Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Estado do Piauí – CORESA SUL; 5. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o conceito de saneamento engloba o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, bem como manejo de resíduos sólidos e águas pluviais, consoante previsão normativa, cristalizada na Lei n.º 11.445/2007.

Já em Portugal, o termo saneamento restringe-se ao tratamento de águas residuais, que juntamente com o abastecimento de águas e gestão de resíduos urbanos constituem serviços públicos de caráter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades econômicas e à proteção do meio ambiente, conforme definição do Decreto n.º194/2009.

Independente das diferenças terminológicas e de abrangência técnica, é cediço que o acesso aos serviços de água tratada, coleta e tratamento de esgotos resulta no incremento da qualidade de vida da população, prevenindo enfermidades, promovendo a saúde, a produtividade do indivíduo e facilitando o desenvolvimento das atividades econômicas.

[Voltar ao índice](#)

Quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto, e somente à 52,36% da população nacional é disponibilizado esse serviço. A fim de melhor delinear esse cenário, na Região Norte apenas 10,24% da população têm acesso aos esgotos². Mais especificamente no estado do Amazonas, o índice de atendimento total de água é de 79,66%³, segundo o Instituto Trata Brasil.

Esses dados alarmantes guiam a uma necessidade de se pensar em alternativas viáveis para incrementar os índices de saneamento naquele estado, tendo em vista que possui um dos piores percentuais do Brasil, sendo essa a justificativa para a importância do presente estudo.

A esse resultado pode ser atribuído como causa a escassez de recursos financeiros dos Municípios, aliada à ausência de capacidade técnica e institucional para assumir e dar o devido cumprimento, de maneira eficaz e eficiente, das funções que lhe foram atribuídas.

Nesse diapasão, a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e prevê a cooperação entre entes federativos e a gestão associada como mecanismo para enfrentar a problemática do saneamento, permitindo que um município articule-se formalmente com outros, e também com o estado, para exercer de forma consorciada determinadas competências previstas no aludido diploma legal.

Sendo assim, o presente estudo gravita em torno da seguinte questão de pesquisa: Qual modelo de consórcio interfederativo se mostra mais

2 TRATA BRASIL. *Esgoto*. São Paulo, 27 jul. 2019. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto> (acedido em 27 de setembro de 2019).

3 TRATA BRASIL. *Principais dados do saneamento por estado*. Trata Brasil. São Paulo, 27 jul. 2019. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/dados-regionais> (acedido em 27 setembro de 2019)



viável para implementação no Amazonas com a finalidade de melhorar os índices de saneamento naquele estado?

A fim de responder tal questionamento, esta análise objetiva discutir as vantagens da gestão associada para entes federados que detêm características e demandas semelhantes para que, conjuntamente, possam incrementar o saneamento dos municípios do estado amazonense.

O estudo objetiva ainda analisar o conceito de consórcios públicos, bem como analisar as experiências de instrumentos dessa natureza firmados no âmbito de outros estados, no intuito de identificar qual a modalidade que teria mais êxito na sua implementação no caso do Amazonas, que sofre com índices precários de saneamento.

2. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de adentrar na análise dos consórcios públicos, importa trazer à discussão o conceito de federalismo, que se trata de uma forma de organização político-territorial alicerçada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Nesse sentido, o federalismo pode ser conceituado da seguinte maneira⁴:

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

4 L.F. ABRUCIO E C. FRANZESE. “Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”, *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v.1, 2007, p. 14

No Brasil, o federalismo surgiu inicialmente de um processo de descentralização do poder central para os estados, resultando no fortalecimento destes em detrimento da União. A Era Vargas trouxe como resultado para o federalismo nacional o fortalecimento do Executivo e da burocracia federais, que se acentuou durante o regime militar, centralizando demasiadamente os recursos nas mãos do Governo Federal e aumentou o controle administrativo do Poder Central sobre os governos das demais esferas, reduzindo-se a autonomia local.

Tal cenário mudou com a redemocratização nacional, que resultou no fortalecimento das unidades estaduais e dos governos dos municípios. A municipalização de políticas públicas foi se consolidando ao longo dos anos 1990.

A Constituição da República Federativa do Brasil, datada de 1988, dispõe que a União tem competência administrativa para estabelecer as diretrizes gerais do setor de saneamento (art. 21, inciso XX⁵). É competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover projetos de melhorias de saneamento básico, segundo dicção do art. 23, inciso IX⁶. E ainda, cabe aos municípios legislar sobre os assuntos, organizar e prestar os serviços de interesse local (art. 30, incisos I e V⁷).

Portanto, vê-se que essa área de grande importância é de competência de todos os entes federativos. A previsão compartilhada de responsabilida-

5 Art. 21. Compete à União:

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

6 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

7 Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial



des e descentralização de recursos resultou na participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, sob a justificativa de que estavam constitucionalmente desobrigados. Por sua vez, o Governo Federal intentou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado de operação desmonte⁸.

Nessa conjuntura, diversos encargos acabaram sendo assumidos pelos municípios desorganizadamente, muitas vezes com pouca cooperação junto às demais unidades federativas, já em outras com o aumento da competição entre os próprios governos municipais⁹.

No federalismo¹⁰, as autoridades no nível central de governo coexistem com os demais entes federativos territorialmente distintos, isso porque os oficiais de todos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e ao mesmo tempo parcialmente autônomos, as iniciativas de suas políticas sociais são altamente interdependentes, mas modestamente e frequentemente coordenadas. Elas podem até competir entre si, perseguir projetos independentes que trabalham em sentidos distintos, ou cooperar entre si para atingir fins que não poderiam ser obtidos sozinhos.

É nessa perspectiva que surge a gestão associada de serviços públicos que consiste no compartilhamento, entre diferentes entes federativos, no que diz respeito ao desempenho de determinadas funções ou serviços públicos de seu interesse comum¹¹.

8 ABRUCIO E LOUREIRO, *O Estado em uma era de reformas: os anos FHC*. Brasília, pp. 21 ss.

9 L.F. ABRUCIO E C. FRANZESE. "Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações inter-governamentais no Brasil", *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v.1, 2007, pp.13-31.

10 P. PIERSON. *Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy*. Governance, v.8, n.4, out. 1995, pp. 452.

11 BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento/Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde*; Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017, pp. 9-10.

A gestão associada de serviços públicos pode ser conceituada como o exercício de forma compartilhada, por duas ou mais entidades federativas, de competências que envolvem a prestação de um ou mais serviços públicos¹².

Por sua vez, a gestão associada pode ser realizada por meio de convênios de cooperação ou de consórcios públicos, atendo-se o presente estudo a esta última modalidade.

Os consórcios e convênios podem ser distintos entre os entes que o celebram, tendo em vista que nestes últimos é permitida a agregação de pessoas físicas ou jurídicas, bem como de direito público ou privado, possuindo uma esfera de abrangência diversificada, não sendo eles dotados de personalidade jurídica, eis que dependente da vontade de cada de um de seus integrantes, tendo em vista a execução de objetivos comuns. Por sua vez, o consórcio diz respeito ao direito público, submetendo-se às suas regras, celebrado entre entes federativos munido do escopo da prestação de serviços públicos¹³.

3. CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os consórcios públicos podem assumir as funções de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, apoiando os municípios na realização desses misteres, segundo a Lei n.º 11.445/2007.

Dito isso, o conceito de consórcio público diz respeito à:

12 O. MEDAUAR E G.J. OLIVEIRA, *Consórcios Públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 174.

13 A. PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*. UFMG, 2014, p. 76.



“[...] união entre dois ou mais entes da Federação (municípios, Distrito Federal, estados e União), sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem ao interesse coletivo e benefícios públicos. Constitui-se numa associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos¹⁴”

Nos consórcios, os participantes são denominados partícipes, possuindo interesses coincidentes e não opostos, como nos contratos. Esses instrumentos podem ser constituídos como ato coletivo. O consórcio é ainda instrumento de descentralização, sendo uma forma de fomento, dependendo ainda de autorização legislativa, obrigatória quando imprescindível o repasse de verbas não previstas no orçamento e, independente do caso, deve ser dada ciência à Casa Legislativa, aplicando-se no que lhe couber as disposições da Lei n.º 8.666/93¹⁵.

Por meio da gestão associada também pode ser desempenhada a prestação dos serviços públicos, especialmente no que diz respeito ao saneamento básico. Exemplo disso é o fato de que um consórcio público que representa um conjunto de municípios em contrato de programa ou em contrato de concessão, permitindo a contratação, de forma coletiva, de uma Companhia Estadual por um consórcio formado por vários entes municipais.

Esse modelo permite com que a Companhia Estadual tenha menos contratos para negociar, tendo em vista que a intermediação entre aquela e os municípios consorciados é feita através de um único contrato de

14 BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento*, p.7.

15 F. MARINELA, *Direito Administrativo*, 9ª ed. Niterói: Impetus, 2015, p. 661.

programa, permitindo com que o consórcio administre as tarefas de planejamento, fiscalização e regulação.

Outra configuração que pode ocorrer é o consórcio se constituir como uma autarquia prestadora de serviços que, por sua vez, firmará contratos de programa com municípios que o integram.

Antes de ser firmado um consórcio é importante que os municípios envolvidos delimitem e especifiquem quais as atividades relativas ao saneamento que podem ser melhor desempenhadas por meio de um consórcio público.

Segundo a Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico produzida pela Fundação Nacional de Saúde¹⁶, a cooperação interfederativa pode trazer benefícios na gestão da referida área, traduzindo (i) um maior ganho de escala, através da construção e operação de uso compartilhado pelos municípios; (ii) melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios, por meio de cursos para técnicos municipais, desenvolvimento de programas coletivos como programas para redução de perdas nos sistemas de abastecimento de água, coleta seletiva de resíduos sólidos, criação de planos setoriais, projetos e propostas para solicitação de recursos junto aos órgãos de fomento; (iii) racionalização e otimização de aplicação de recursos públicos, que se reflete através das compras compartilhadas de equipamentos e insumos e contratação coletiva de serviços técnicos.

Dito isso, tem-se que o consorciamento intermunicipal é adotado como instrumento-chave a fim de promover uma nova política nacional

16 BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento*, pp.13-20.



de saneamento, idealizada no Ministério das Cidades como anteprojeto da lei dos consórcios¹⁷.

A Lei n.º 11.107/2005 é relevante e decisiva como instrumento regulatório, buscando promover segurança político-institucional inafastável para a criação de alicerces de cooperação interfederativa¹⁸.

Isso porque, a mencionada lei visa abordar e incentivar a colaboração entre entes federativos no que diz respeito à gestão dos serviços públicos de saneamento por intermédio dos consórcios públicos e convênios de cooperação entre companhias estaduais, municípios, estados.

Os consórcios públicos podem ser celebrados objetivando uma finalidade específica ou possuir multifinalidades, o escopo deste último é prover economia e resolução conjunta de problemas comuns entre os municípios participantes. É deveras amplo o leque de opções que pode vir a viabilizar inúmeras atividades, no entanto estas podem ser obstadas pela falta de foco, tendo em vista o amplo leque de opções dos municípios¹⁹.

Sendo assim, é importante que sejam identificadas as similitudes e disparidades, pontos de afinidade e divergências, vantagens e desvantagens acaso os municípios se agrupem objetivando a criação de um plano regional de saneamento.

No que diz respeito ao planejamento e organização é interessante que os municípios da região abrangida pelo projeto de regionalização

17 MARINELA, *Direito Administrativo*, p. 661-672.

18 PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*, p. 74.

19 BRASIL. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, *Estruturação e implementação de consórcios de saneamento*, 2. Ed. – Brasília: Funasa, 2014, p. 12.

participe de eventos objetivando discutir os aspectos pertinentes e adequações necessárias para que se implante a proposta²⁰.

É importante que na fase antecedente à constituição do consórcio, conheça-se preliminarmente os serviços de saneamento básico nos municípios situados no perímetro de abrangência territorial do instrumento a ser firmado, de modo a contemplar ainda os aspectos institucionais, jurídicos, administrativos, operacionais e econômicos que possibilitem mensurar o estado da atual prestação dos serviços, apontando os setores do saneamento que potencialmente podem ser integrados ao consórcio, definindo seus objetivos e resultados almejados com a celebração do ajuste²¹.

A constituição dos consórcios públicos segue as seguintes fases: (i) elaboração do protocolo de intenções, (ii) subscrição do protocolo de intenções; (iii) ratificação do contrato; (iv) contrato de rateio e (v) contrato de programa.

O protocolo de intenções corresponde ao instrumento pelo qual os participantes de um consórcio delimitam regras a serem seguidas na execução do ajuste. Através dele são disciplinadas a finalidade, partes, prazos, administradores e demais regras para formação de uma pessoa jurídica.

A Lei n.º 11.107/2005, define o protocolo de intenções como um instrumento contratual preliminar através do qual a União, Estados, Distrito Federal e Municípios manifestarão sua vontade de integrar o consórcio. Vale destacar que o mencionado protocolo não detém natureza contra-

20 BRASIL. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, *Estruturação e implementação de consórcios de saneamento*, p. 58.

21 BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento*, p.33.



tual, portanto através dele não é assumido o compromisso de celebrar acordo com direitos e obrigações, sendo deliberadas as cláusulas a serem observadas futuramente, caso o pacto seja ratificado.

O protocolo de intenções caracteriza-se por ser uma fase de ampla negociação e discussões entre os envolvidos objetivando possibilitar ajustes e compatibilizar interesses²². Alerta-se, ainda, para a importância da realização de estudos prévios e pesquisas para que a formação do consórcio seja exitosa, devendo o zelo e a diligência permear a confecção do protocolo de intenções.

Em seguida, cabe exclusivamente ao gestor máximo do ente consorciante a assinatura do protocolo de intenções. Após sua subscrição, o protocolo deve ser publicado na Imprensa Oficial de cada município, colocando em curso a etapa de ratificação do consórcio público.

Posteriormente, o protocolo deve ser submetido ao Poder Legislativo de cada município a fim de deliberar a ratificação ou não do expediente. O componente que concederá o caráter definitivo e público ao consórcio é a ratificação²³.

Por sua vez, o contrato de rateio caracteriza-se por ser um instrumento jurídico-orçamentário munido do escopo de fixar os repasses de recursos de cada ente, na modalidade de rateio ou divisão das despesas para a manutenção do consórcio.

22 PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*, p. 83.

23 A. C. TEIXEIRA, "As novas figuras contratuais nos consórcios públicos", in M.C.S. Pires e M.E.B. Barbosa (coord.), *Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 145-164.

Acerca do contrato de rateio, tem-se o seguinte:

“É a única forma por meio da qual é possível a entrega de recursos ao consórcio público, sendo vedada transferência de contribuições financeiras e econômicas de qualquer espécie. As exceções a esta última são a doação, a destinação ou cessão de uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direito operadas segundo gestão associada de serviços públicos²⁴”.

Por fim, o contrato de programa trata-se de um instrumento que possibilita a prestação de serviços públicos ou a cessão parcial/total de encargos, recursos humanos, serviços ou bens essenciais a que os serviços transferidos sejam prestados de forma contínua, no âmbito da gestão associada. Portanto, é um dispositivo que regulamenta e institui os compromissos e direitos assumidos entre as partes no âmbito da gestão associada dos serviços públicos²⁵.

O contrato de programa atua como um pacto consensual no que tange à relação de cooperação intergovernamental, seja por consórcios públicos, seja por convênios de cooperação, estando impedido de ser celebrado além destas hipóteses legais²⁶.

Tecidas essas considerações acerca do procedimento de formalização dos consórcios públicos, passa-se a analisar as experiências desenvolvidas em outros estados da federação no âmbito consorcial, a fim de extrair um possível modelo a ser adotado no Amazonas.

24 TEIXEIRA, *Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo*, p. 156.

25 PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*, p. 85.

26 TEIXEIRA, *Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo*, pp. 156-157.



4. EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NACIONAIS

Segundo o IBGE²⁷, as regiões onde os consórcios são mais comuns são a Sul (34,9%) e a Nordeste (31,6%). Por sua vez, no Norte, a proporção de municípios que participam de consórcio nessa área é a menor: apenas 17,8%, podendo os baixos índices de saneamento nessa região serem contornados a partir de uma cooperação interfederativa.

Ainda segundo dados do IBGE²⁸, são 1257 municípios brasileiros que atuam no manejo de resíduos sólidos, 713 no abastecimento de água, 463 no esgotamento sanitário e, por fim, apenas 255 municípios participam de consórcios na área de manejo de águas pluviais.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei n.º 11.445/2007 aponta a cooperação interfederativa e a gestão associada como meios para dirimir as dificuldades dos municípios em assumir as competências impostas pelo aludido diploma legal, que fixa diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Dentro desse cenário favorável à formação de consórcios, o presente estudo visa fornecer uma comparação entre experiências adotadas em outros estados, munido do escopo de identificar, com base nos parâmetros de constituição, funcionamento do consórcio e sustentabilidade no tempo, qual seria o modelo mais viável para fins de aplicação no Amazonas.

27 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico : Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017 / IBGE*, Coordenação de População e Indicadores Sociais.- Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

28 *idem*

4.1 Contextualizando o saneamento no estado amazonense

Segundo dados do IBGE²⁹, tem-se que 67% dos domicílios não têm rede de esgoto ou fossas sépticas e 45% não têm rede de água, situação esta que se reflete no baixos indicadores sociais.

Ainda consoante a mencionada pesquisa, 36,4% dos domicílios urbanos têm acesso ao saneamento adequado, ao passo que 63,6% não possuem acesso. Esses dados englobam condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral no domicílio ou propriedade, esgotamento sanitário por rede coletora de esgoto ou fossa séptica conectada à rede coletora de esgoto e lixo coletado direta ou indiretamente³⁰.

No interior do Amazonas os serviços de saneamento são desenvolvidos algumas vezes através do modelo descentralizado, ou seja, sob a forma da Administração Indireta, existindo autarquias municipais que, no passado, eram administrados pela Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública (FSESP) e pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Tais autarquias são denominadas Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs) e estão presentes nos municípios de Itacoatiara, Manacapuru, Parintins, Presidente Figueiredo, Tefé.

As SAAEs são conceituadas como pessoas jurídicas de Direito Público, dotados de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, objetivando a realização de atividades, obras ou serviços descentrali-

29 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016.

30 A. FERREIRA *et al.*, "Relatório do Departamento de Auditoria Ambiental (DEAMB)", 2015, p. 109, disponível em: https://radaramazonico.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Relat%C3%B3rio-conclusivo_Deamb.pdf (acedido em 11 de setembro de 2019).



zados da entidade estatal que as criou, mas sem subordinação hierárquica, submetidas tão-somente ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes³¹.

Além das SAAE's, esses serviços ainda são desenvolvidos por meio de companhias municipais, como é o caso dos municípios de Coari e Humaitá.

Alguns municípios adotaram o modelo de gestão direta como é o caso de Anori, Atalaia do Norte, Beruri, Nhamundá e Novo Airão. Já os Municípios de Carauari, Careiro da Várzea e Manaquiri concederam o serviço à Companhia de Saneamento do Amazonas, que é estadual.

O Tribunal de Contas do Amazonas realizou auditoria a fim de verificar de que forma os sistemas (SAAES, COSAMA e Prefeituras) funcionam quanto às ações de controle e vigilância da qualidade da água.

No que diz respeito ao controle da qualidade da água, o aludido órgão apurou diversos problemas no interior do estado no tocante à ausência de um Programa de Controle e Manutenção das áreas de captação, deficiência no monitoramento da rede a fim de garantir a integridade do sistema frente ao risco de contaminação.

Quanto à vigilância da qualidade da água, detectou-se também deficiência na implementação do programa Vigiagua. Desse modo, a qualidade da água apta a consumo humano compete à Vigilância Ambiental em Saúde, cujo monitoramento é realizado pelo Programa Nacional de Vigilância da Qualidade de Água para Consumo Humano, criado pelo Ministério da Saúde.

31 A. M. MEIRELLES, *O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia: um estudo de caso*. CEPEAD/FACE/UFMG, Belo Horizonte, 1995, pp. 229

No Amazonas, as ações do programa são coordenadas pela Fundação de Vigilância de Saúde (FVS), vinculada à Secretaria de Estado da Saúde. Cabe ao estado incentivar os municípios a implementarem laboratórios de análises de água na seara das atividades da vigilância ambiental.

Segundo o relatório do Tribunal de Contas do Amazonas, até o ano de 2014 o estado contabilizava 18 municípios com laboratórios instalados, 7 municípios com laboratórios parados, 7 que receberam equipamentos constituindo espaço físico, porém não chegaram a funcionar por ausência de insumos e recursos humanos. Além disso, outros 5 municípios receberam equipamentos, porém não adotaram nenhuma providência e 25 municípios não detinham qualquer encaminhamento³².

Restou evidenciado que um dos maiores problemas para manutenção dos laboratórios do Vigiagua, que tiveram suas atividades paralisadas, dizem respeito ao fato de que as administrações não conseguem manter a regularidade da realização das análises, especialmente pela falta de material, o que gera a descontinuidade das ações.

Nos municípios onde o programa não está instalado, as gestões informam que não dispõem de recursos para implementação do programa com a compra de equipamentos, insumos e implementação de laboratórios. Geralmente, nessas cidades as ações de saúde não abrangem a totalidade das ações da vigilância ambiental, funcionam apenas a vigilância sanitária, relativa a alimentos, e a vigilância epidemiológica, que diz respeito a vetores. Assim, as ações de vigilância ambiental quando existem, restringem-se apenas aos riscos biológicos com o controle de zoonoses.

32 FERREIRA, AGUILA E MELEIRO DA SILVA. “Relatório do Departamento de Auditoria Ambiental (DEAMB)”, 2015, p. 109, disponível em: https://radaramazonico.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Relat%C3%B3rio-conclusivo_Deamb.pdf (acedido em 11 de setembro de 2019).



Feitas essas considerações sobre a situação do saneamento no Amazonas, especialmente no que diz respeito à água, passa-se a analisar as experiências de cooperação interfederativa implantadas nos estados de Minas, Paraná e Piauí, a partir de um viés crítico, possibilitando extrair parâmetros para a formalização de um consórcio a fim de beneficiar os municípios do interior amazonense, incrementando os índices de saneamento naquele estado.

4.2 Experiências de Consórcios Intermunicipais nos estados de Minas Gerais, Paraná e Piauí.

A seguir, o presente estudo debruçar-se-á sobre as experiências quanto aos consórcios implementados em Minas Gerais, Paraná e Piauí, a fim de identificar quais tiveram êxito e quais fracassaram, com o escopo de identificar qual o melhor modelo para celebração de um consórcio no interior do Amazonas.

4.2.1 Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais – CISAB

O CISAB é integrado por 35 municípios, abarcando uma população de aproximadamente 550 mil habitantes, localiza-se entre as Serras da Mantiqueira, Caparaó e Piedade. Vale mencionar que a abrangência do consórcio é descontínua geograficamente e sua sede é localizada no município de Viçosa.

Hodiernamente, as atividades realizadas pelo CISAB dizem respeito a análises laboratoriais de controle e monitoramento da qualidade da água, cursos de capacitação técnica e de Saneamento Básico aos municípios do consórcio que manifestarem interesse em apoio administrativo, compras coletivas com redução de custos para os SAAEs e elaboração de

concursos para funcionários dos SAAEs, auxílio na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, atividade esta que conta com o auxílio da FUNASA, elaboração do Plano Municipal de Saneamento compartilhado, além da promoção de seminários com os gestores municipais e técnicos dos serviços de saneamento e licitações compartilhadas envolvendo a compra de material laboratorial e equipamentos³³.

Os municípios do CISAB assumiram a gestão dos serviços de saneamento básico, em sua maioria graças ao auxílio da União, por meio do então Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), atualmente FUNASA.

Quanto à formação do consórcio, destaca-se o seguinte:

Conforme relato em entrevista com a superintendente, Tânia Duarte, a FUNASA fez uma convocação tanto aos municípios que tinham SAAEs, como àqueles que não possuíam esse modelo de serviço. Já os municípios que tinham os serviços de saneamento geridos por concessão do Estado foram excluídos. A entrevista ressalta que, inicialmente, os prefeitos não foram os mais interessados na constituição do consórcio, mas sim os técnicos dos SAAEs dos municípios envolvidos. De fato, a dedicação dos técnicos foi central na constituição do Consórcio, pois é a partir do comprometimento dessa categoria, a qual em 2004 assumiu a promoção e o acompanhamento das reuniões intermunicipais aviadas pela FUNASA, que os municípios se articularam em associação, surgindo a proposta de formação do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata. A coesão entre os técnicos trouxe o envolvimento dos

33 A. L. BRITTO *et al.*, "Experiências de cooperação interfederativa no Brasil. Reflexões a partir de um estudo comparativo de consórcios intermunicipais de saneamento básico", *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, v.3, n.2, julho/dezembro 2016, pp. 159-180.



prefeitos, levando à assinatura do protocolo em 2007 e à constituição do consórcio em 2008³⁴.

Foi alcançada a universalização dos serviços de água, no que diz respeito aos demais serviços de saneamento intenta-se que o consórcio atinja a meta e atue a fim de ter êxito quanto ao objetivo esperado³⁵.

A estrutura do contrato de rateio é definida e votada em Assembleia. O aludido contrato estipula que as contribuições financeiras serão estabelecidas com base na quantidade de ligações de água existentes em cada município, que é levantado pela comissão de orçamento do CISAB³⁶.

Por fim, destaca-se que o consórcio em análise tem-se mostrado exitoso, adotando como princípio que, diante da economia de escala, o máximo da gestão do serviço deve permanecer no próprio Município, pelas autarquias, fortalecendo no estado de Minas Gerais o mencionado modelo de gestão.

4.2.2 Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná – CISPAR

O CISPAR (Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná) é resultado da fusão de dois consórcios, o CISMAE (Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná) e o CISMASA (Consórcio Intermunicipal dos Serviços Municipais de Saneamento Ambiental do Norte do Paraná), objetivando prestar serviços de apoio aos SAAEs dos municípios envolvidos, bem como atuar na regulação e fiscalização.

34 BRITTO *et al.*, *Revista Política e Planejamento Regional*, p. 168.

35 PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*, pp.161-162.

36 BRITTO *et al.*, *Revista Política e Planejamento Regional*, p. 168.

O consórcio em lume é formado por 42 municípios, abrangendo uma população em torno de 346 mil habitantes. Grande parte dos consorciados possui menos de 10 mil habitantes.

O que impulsionou o processo de criação do consórcio foi a realização de análise de água no laboratório da FUNASA, tendo em vista que as autarquias municipais não detinham laboratórios individualizados e utilizavam o laboratório localizado no município de Maringá.

Assim como o CISAB de Minas Gerais, o contrato de rateio do CIPAR estabelece a contribuição dos consorciados consoante o número de ligações de água no município.

No que diz respeito à sustentabilidade no tempo do consórcio em referência, tem que os instrumentos que o precederam (CISMAE e CISMASA), promoviam várias atividades institucionais com significativa redução nos custos para os municípios, tais como contratação de profissionais especializados, licitação para elaboração dos planos municipais de saneamento, elaboração de projetos de água e esgoto para as autarquias dos entes consorciados, reinvidicação de recursos nas esferas supramunicipais, treinamento e capacitação de pessoal em parceria com a FUNASA, licitação compartilhada, compras em nome das autarquias, estabelecimento de convênios com empresas públicas e privadas objetivando a redução de custos para os consorciados³⁷.

A partir da criação do CIPAR, oriundo da fusão dos dois antigos consórcios, as atividades anteriormente destacadas estenderam seu leque de atuação e avançaram na função de regulação, o que vem sendo feito desde 2015, consoante o Contrato de Consórcio Público.

37 BRITTO *et al.*, *Revista Política e Planejamento Regional*, pp. 171-172.



4.2.3 Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Estado do Piauí – CORESA SUL

O CORESA foi criado no ano de 2005, a partir de uma iniciativa do vice-governador à época, e do presidente da AGESPISA (Agência Estadual de Águas e Esgotos do Piauí), que requisitaram apoio ao Ministério das Cidades. Isso porque, a Agência Estadual não estava conseguindo suprir as necessidades dos municípios “em relação à oferta de serviços de água e esgoto que estavam situados na divisão administrativa do estado macrorregião sul chapada das mangabeiras”³⁸, área esta que é composta por 36 municípios.

Por sua vez, o Ministério das Cidades realizou estudo de viabilidade técnica, logística e financeira dos modelos alternativos de gestão dos serviços, conforme dados dos sistemas de abastecimento de água das sedes municipais do Estado, obtidos a partir da Agência Nacional de Águas e do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Os resultados apontaram que o mais aconselhável para o Estado do Piauí seria a seguinte solução:

- I – limitar a área de atuação da AGESPISA à capital e região metropolitana para criar condições de viabilizar a sustentabilização e revitalização da empresa;
- II – restante do território estadual seria dividido em 04 macrorregiões ajustadas a concepção de territórios de desenvolvimentos concebidos pela Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí – SEPLAN/PI. Estas 04 macrorregiões coincidiram com a criação de 04 consórcios regionais (Estado e municípios) de saneamento (Norte, Leste, Sudeste e Sul). Seriam consórcios que

38 PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*, pp.170.

promoveriam gestão compartilhada, com prestação de parte dos serviços do nível local realizada diretamente pelas prefeituras municipais (PITERMAN, 2014, p. 171).

A partir daí, os consórcios trabalhariam em escala regional, facilitando a cooperação entre os municípios da região e o governo do Piauí. O Serviço Local de Saneamento (SELOS) ficaria incumbido do gerenciamento dos serviços no nível local. Por sua vez, o SELOS, operado pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de cada município integrante, realizaria operações locais, compreendendo manutenção leve, leitura de medidores de água e faturamento de contas de água³⁹.

Assim, a tomada de decisão, que anteriormente era centrada no âmbito estadual, passaria aos níveis regional e municipal, possibilitando a governança associativa dos serviços públicos e a constituição da escala necessária à sustentabilidade dos serviços.

Portanto, o objetivo do consórcio em questão era o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios consorciados.

No que diz respeito ao contrato de rateio, tem-se que este foi assinado apenas pelo estado do Piauí, que passou a assumir todos os encargos relativos aos custos iniciais, correspondentes ao rateio e investimento relativos à implantação do consórcio em apreço.

Todavia, os entraves financeiros sofridos pelo governo estadual obstaram o repasse de verbas para o CORESA, impossibilitando que fossem realizadas

39 BRITTO *et al.*, *Revista Política e Planejamento Regional*, pp. 175-176.



as atividades previstas para o ajuste. Assim, a falta de recursos financeiros a fim de qualificar pessoas, adquirir ou contratar programas e equipamentos de informática no intuito de operacionalizar o consórcio, unidos às dificuldades impostas por alguns setores da AGESPISA, que ainda apresentavam resistência em repassar a gestão dos sistemas de abastecimento de água para os municípios, contribuíram para o insucesso do consórcio⁴⁰.

Um dos fatores que influenciou negativamente para que o consórcio não tivesse êxito foi o fato de que o próprio pessoal da AGESPISA se colocou contra a criação do consórcio, pois entendiam que este seria parte de um plano para acabar com a AGESPISA, encontrando-se os seus funcionários em situação remuneratória bastante privilegiada, o que os fez resistirem ao máximo a qualquer tipo de mudança⁴¹.

Ademais, o capital social não pôde ser identificado na sua forma mais espontânea, tendo em vista que inexistiu uma rede de relações sociais ou estrutura social ou até mesmo um conjunto de pessoas ligado por um objetivo comum, eis que não houve confiança entre os participantes com o escopo de garantir o fortalecimento e compartilhamento de valores pelos integrantes do grupo⁴².

Diante dos casos já analisados e comparando as experiências do CISAB, CISPAB e CORESA, tem-se o seguinte quanto à constituição do CORESA:

“A descrição do processo de constituição do CORESA [...], mostra uma dinâmica antes de tudo top-down, mais linear, mas, justamen-

40 BRITTO *et al.*, *Revista Política e Planejamento Regional*, pp. 176-177.

41 PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*, pp. 201-203.

42 PITERMAN, *Formação e implantação dos consórcios municipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*, pp.197.

te por isso, com menos legados em termos tanto institucionais e administrativos (i.e. o funcionamento do consórcio), quanto sociais e político-culturais (a construção da coletividade). Com relação à segunda alavanca identificada, nas experiências que classificamos como bottom-up, o consórcio é estruturado com base em relações horizontais (i.e. não hierárquicas) entre os municípios membros, que, tendo todos assinado o contrato de rateio, se responsabilizam um com o outro para contribuir proporcionalmente para o funcionamento do organismo intermunicipal. Entretanto, no CORESA – Piauí, apenas o Estado assinou o contrato, sendo também o único órgão para o qual confluem responsabilidades e encargos. Existe também uma diferença entre a cultura política municipalista forte, que tem maior expressão no sul e no sudeste do país, e que caracteriza os outros consórcios (CISAB, CIPAR e Pró-Sinos). Essa cultura municipalista é radicalmente diferente do que Abrucio (2002) define como municipalismo autárquico, isto é, uma ideologia segundo a qual os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações. Nos casos analisados ela tem nas suas bases a cooperação intermunicipal, e como estrutura de apoio a ASSEMAE, anteriormente citada. Esse tipo de cultura municipalista cooperativa é muito frágil na maioria dos estados do nordeste, onde ainda domina uma cultura política marcada por uma forte subordinação das estruturas políticas locais aos governos estaduais. Isto se explica pela falta de recursos administrativos e econômicos nos municípios, como no caso dos municípios do Piauí, e pela permanência de práticas patrimonialistas, onde os interesses de um grupo político predominam sobre o interesse coletivo, desconfigurando a formulação inicial de consórcio proposta pelo Ministério das Cidades”⁴³.

43 BRITTO *et al.*, *Revista Política e Planejamento Regional*, pp. 178-179.



Portanto, como se pôde identificar através da presente análise, o consórcio CORESA SUL seguiu o modelo top-down, também conhecido como “Implementação Programada”, que tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, que define a relação entre os objetivos da política pública, determinados pelas lideranças políticas, e os meios a serem articulados pelos distintos níveis de burocracia, com o intuito de produzir os resultados pretendidos⁴⁴.

Conforme visto anteriormente tal modelo adotado pelo CORESA SUL não teve êxito, diferentemente do CISAB e CIPAR que seguiram a linha bottom-up, cujo padrão presume que a sua implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de política pública, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano⁴⁵.

Portanto, à medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se, gradualmente, e encaminham-se para os níveis mais centrais e mais altos hierarquicamente, até se transformarem em uma política pública.

Desse modo, viu-se que o CISAB e CIPAR tiveram uma maior adesão dos participantes e vêm apresentando sustentabilidade no tempo. Tem-se, dessa maneira, que o processo de constituição e funcionamento desses dois consórcios permitem a uma maior sustentabilidade no tempo das experiências consorciadas, mostrando-se como uma alternativa viável a ser implantada no Amazonas, em razão do êxito apresentado.

44 M. G. RUA E R. ROMANINI. *Tipologia e tipos de políticas públicas (unidade VI). Para aprender políticas públicas –Volume 1 Conceito e Teorias*. Brasília: IGEPP, 2014, pp.92-96.

45 RUA E ROMANINI. *Para aprender políticas públicas*, pp. 96-100.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo iniciou abordando o conceito de saneamento no Brasil e em Portugal, apresentando ainda os baixos índices de acesso à água e esgoto que assolam o primeiro país mencionado, em especial a sua região Norte.

Tais dados alarmantes justificaram esta pesquisa no intuito de se pensar em alternativas para incrementar os índices de saneamento no Amazonas, que é um dos estados que mais sofrem com a precariedade deste serviço.

Dito isso, a questão de pesquisa girou em torno da viabilidade quanto à criação de um consórcio interfederativo no Amazonas com a finalidade de melhorar os índices de saneamento naquele estado.

No intuito de oferecer uma resposta a tal questionamento, este estudo buscou tratar da relação entre federalismo e gestão associada, tendo em vista que esta última se caracteriza por ser um exercício de forma compartilhada, por duas ou mais entidades federativas, de competências que envolvem a prestação de um ou mais serviços públicos.

Por sua vez, demonstrou-se que a gestão associada pode desenvolver-se através de convênios ou consórcios, sendo estes últimos o ponto central desta análise. Em seguida, foi trazida a conceituação do que são os consórcios públicos e como é o procedimento para sua formalização, que seguem as seguintes fases: (i) elaboração do protocolo de intenções, (ii) subscrição do protocolo de intenções; (iii) ratificação do contrato; (iv) contrato de rateio e (v) contrato de programa.

Posteriormente, foi apontada a situação de que apenas 17,8% dos municípios da região Norte participam de algum espécie de consórcio de sanea-



mento. Em seguida, foi contextualizado o cenário do saneamento no Amazonas e apresentadas as experiências consorciais nos estados de Minas Gerais, Paraná e Piauí através do CISAB, CISPARG e CORESA SUL, respectivamente.

Concluiu-se que o modelo bottom-up, adotado no CISAB e CISPARG tiveram maior adesão dos seus participantes, contribuindo para maior sustentabilidade no tempo e êxito do ajuste celebrado, sendo este um indicativo de que eventual consórcio a ser celebrado no Amazonas poderia seguir esses moldes.

Esse sucesso pode ser atribuído ao fato de que à medida que as ações são implementadas e possuem efeitos positivos, passam a institucionalizar-se de maneira gradual e naturalmente, encaminhando-se para os níveis hierárquicos mais altos e centrais, até que se transformem em uma política pública.

Desse modo, entende-se que na eventual implementação de um consórcio de saneamento no Amazonas, o modelo mais adequado a ser seguido é aquele preconizado pelo CISAB e CISPARG em razão do êxito apresentado e sustentabilidade no tempo.

Política de saneamento básico no Brasil

Despolitização e tecnocratização

DANIEL VIANA TEIXEIRA¹

Resumo

As reformas propostas para o regime jurídico do setor de saneamento no Brasil partem de um diagnóstico de que o setor é hoje dominado por empresas públicas estaduais, consideradas ineficientes e sem capacidade de investimento; tem baixa participação de prestadores e capital privados; e, não oferece segurança jurídica para o investidor privado. As propostas mantêm concentrados o poder decisório e os recursos orçamentários no governo federal; concentram o poder de instituir parâmetros regulatórios; promovem a participação de prestadores privados, dentre outras providências. Busca-se tornar o setor menos exposto à influência dos governos locais e norteado por critérios técnicos de eficiência e sustentabilidade. Neste artigo, enfocamos o distanciamento da sociedade relativamente à formulação das políticas de saneamento. Discute-se se o recrudescimento da centralização do poder decisório em nível federal e uma visão tecnicista dos problemas efetivamente contribuem para a melhora do panorama institucional e normativo do saneamento no Brasil.

1 Advocacia-Geral da União/Fundação Nacional de Saúde (Brasil)
danielvianateixeira@gmail.com
Av. Santos Dumont, 1890- 4º andar- Aldeota CEP: 60.150-160 – Fortaleza, Ceará, Brasil.
C.V. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6839726061333920>



Palavras-chave: Saneamento básico; Centralização/tecnocratização decisória; Déficit democrático; Sociedade e espaço; Sustentabilidade.

Abstract

The proposed reforms to the sanitation legal regime in Brazil start from a diagnosis that the sector is now dominated by state-owned companies, considered inefficient and without investment capacity; has low participation of private providers and capital; and, it does not provide legal certainty for the private investor. The proposals keep the decision-making power and budgetary resources concentrated in the federal government; concentrate the power to institute regulatory parameters; promote the participation of private providers, among other measures. It seeks to make the sector less exposed to the influence of local governments and guided by technical criteria of efficiency and sustainability. In this article, we focus on the distancing of society from the formulation of sanitation policies. It is discussed whether the increasing centralization of decision-making at the federal level and a technicist view of the problems effectively contribute to the improvement of the institutional and normative context of sanitation in Brazil.

Keywords: Sanitation; Decision making centralization/technocratization; Democratic deficit; Society and space; Sustainability.

Sumário

01. Introdução. 02. Contextualização histórica. 03. Os investimentos públicos em saneamento básico e a “intersetorialidade”. 04. Tributação e política de tarifas pelo uso do serviço. 05. Sustentabilidade dos serviços públicos de saneamento. 06. Descentralização das decisões políticas em saneamento: evidências empíricas. 07. Considerações finais.

[Voltar ao índice](#)

1. INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta graves dificuldades para a universalização de serviços adequados de abastecimento e esgotamento sanitário. Há uma grande parcela de população privada de acesso a esses serviços, em especial os de esgotamento sanitário, uma vez que houve grande avanço quanto ao abastecimento de água potável nas últimas décadas.

Já por volta do ano de 2005, enquanto se discutia o novo regime jurídico do setor, que veio a se concretizar com a Lei n.º 11.445/2007², cerca de 90% dos domicílios urbanos contavam com serviços de abastecimento de água, ante 61% em 1970 (representando cerca de 100 milhões de pessoas em 30 anos), enquanto em áreas rurais essa cobertura era de 9%; a cobertura de esgotamento sanitário dobrou nesse período, mas permaneceu inferior a 50% da população urbana; e, apenas 27% do esgoto coletado recebia algum tratamento^{3/4}.

Esse período registra ainda um forte movimento de urbanização da população. A população urbana passou a ser superior à rural já durante a década de 1960 e seguiu crescendo a uma taxa anual de 3% ao ano, superando os 80% da população na virada para o século XXI. Foi um processo acelerado de

2 BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 09 ago 2019. “Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, etc.”

3 R. S. da MOTTA e A. R. B. MOREIRA. *Eficiência e regulação no setor de saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1059.pdf>. Acesso em: 09 ago 2019.

4 “Pelos dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico (SNIS), 96,4% dos domicílios urbanos são abastecidos com água por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna, mas apenas 67,1% dos domicílios rurais são atendidos por este tipo de abastecimento. Portanto, 92,9% dos domicílios brasileiros, urbanos e rurais são abastecidos por água. O índice de perda de água na distribuição no Brasil também chama da atenção: 38,1% segundo dos dados do SNIS. Em relação aos domicílios rurais e urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para esgotamento sanitário são 73,1%, segundo o SNIS, embora o índice de tratamento do esgoto coletado não ultrapasse os 44,9%.” (Exposição de Motivos da MP 868/2018)



urbanização que, sem planejamento, resultou em uma série de deficiências infraestruturais das cidades, em especial em matéria de saneamento básico⁵.

A Lei n.º 11.445/2007 instituiu um regime jurídico abrangente para o setor de saneamento básico brasileiro, contemplando nesse conceito: “abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas” (artigo 3º, I).⁶ De modo coerente com a magnitude do desafio a ser enfrentado, a lei estabeleceu diretrizes programáticas para os serviços de saneamento básico que, de modo breve, podem ser vislumbrados nos princípios fundamentais enumerados em seu artigo 2º⁷, dando mostras da amplitude e da complexidades das ações governamentais a serem implementadas.

5 FGV-CERI. *Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário*. FGV, Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/17806>>. Acesso em: 09 ago 2019.

6 Cientes desse conceito legal abrangente, neste artigo estaremos nos referindo apenas a abastecimento e esgotamento sanitário quando usarmos a expressão saneamento básico ou simplesmente saneamento.

7 “Artigo 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 manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, 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 infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. XIII- adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.”

Passados mais de 10 anos de vigência da Lei n.º 11.445/2007 e ante os pouco significativos avanços para o alcance dos objetivos propostos, cresceu o debate sobre a necessidade de revisão do regime jurídico do saneamento, o que redundou na edição das Medidas Provisórias n.º 844/2018 e 868/2018⁸, com redações praticamente idênticas, as quais tiveram sua vigência encerrada sem aprovação pelo Congresso Nacional, resultando na manutenção do texto original da Lei n.º 11.445/2007.

Dentre as principais propostas de alteração ou que, ao menos, foram objeto de maior resistência (considerados os limites do presente artigo) destacam-se: a) a atribuição à Agência Nacional de Águas – ANA, autarquia vinculada ao Governo Federal, da competência para a “instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico”; b) o condicionamento do acesso aos recursos públicos federais ou à contratação de financiamentos com recursos da União ao cumprimento das normas de referência nacionais estabelecidas pela ANA; c) a necessidade de licitação para a delegação da prestação de serviços à iniciativa privada e para a renovação de concessões em curso que, em sua maioria, estão a cargo de empresas públicas controladas pelos governos estaduais (o poder concedente pertence na maioria dos casos aos municípios).

Já em junho de 2019, foi apresentado ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei 4.162/2019⁹ da Presidência da República que, em linhas gerais,

8 BRASIL. Congresso Nacional. *Medida Provisória n.º 868, de 27 de dezembro de 2018*. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868impresao.htm>. Acesso em: 09 ago 2019.

9 BRASIL. Presidência da República. *Exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 4.162/2019*. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/Secretaria-Executiva/Diretoria%20de%20Assuntos%20Legislativos/projetos-de-lei/copy_of_pl-2019>. Acesso em: 16 ago 2019.



insiste nas alterações já propostas anteriormente e avança em outros pontos, como a vedação explícita à prestação de serviços de saneamento por meio de *contratos de programa*¹⁰, instrumento que torna possível a prestação desses serviços, de titularidade dos municípios, por outro entre federado, como os Estados, o que inviabilizaria a atuação das companhias estaduais de saneamento.

Paralelamente, tramita ainda no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 3.261/2019, do Senado Federal, que propõe alterações semelhantes e igualmente veda a prestação, por contrato de programa, de serviços públicos passíveis de concessão.

O que pretendemos destacar dessas tentativas de alteração do marco regulatório do saneamento é um movimento no sentido de uma ainda maior centralização do poder decisório sobre políticas públicas de saneamento e, por outro lado, no sentido de facilitar a prestação dos serviços públicos de saneamento por meio de concessões à iniciativa privada. Grande parte da resistência política às alterações propostas, de diversos setores envolvidos, deveu-se à compreensão desse movimento.

As Exposições de Motivos da MP n.º 868/2018¹¹ e do Projeto de Lei n.º 4.162/2019 são reveladoras para o entendimento do movimento referido, trazendo como premissas para a decisão política proposta, argumen-

10 O contrato de programa é o instrumento pelo qual um ente federativo transfere a outro a execução de serviços. No caso do saneamento básico, em que os serviços são comumente prestados por companhias estaduais, o contrato de programa é celebrado entre o Município e a Companhia. O contrato de programa tem sempre como contratado um ente vinculado à Administração Direta ou Indireta (órgão público, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, por exemplo) e não precisa ser precedido por licitação, em razão de uma previsão expressa nesse sentido na Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/93).

11 BRASIL. Presidência da República. *Exposição de motivos da Medida Provisória n.º 868, de 27 de dezembro de 2018*. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-868-18.pdf>. Acesso em: 09 ago 2019.

tos como: a) a carência de recursos financeiros pelo Estado ante o déficit infraestrutural; b) a baixa participação de empresas e recursos financeiros privados no setor; c) a grande variabilidade de regras regulatórias, tida como um obstáculo ao desenvolvimento do setor (cada município pode ter regime regulatório próprio); d) a fragmentação dos serviços sem o aproveitamento de possíveis ganhos de escala; e) a falta de coordenação e racionalização dos investimentos federais; e) a necessidade de segurança jurídica e regulação adequada para favorecer o investimento privado; dentre outros.¹²

12 Exposições de Motivos da MP n.º 868/2018: “Trata-se de um setor altamente monopolizado, onde as estatais têm forte predomínio e a iniciativa privada participa, timidamente, em apenas 6% dos municípios assistidos. (...) não se pode mais conviver com uma realidade em que foram cancelados de 2007 até hoje 160 contratos, no valor equivalente a R\$ 3,5 bilhões do Orçamento Geral da União, somente no Ministério das Cidades, porque os Estados e as concessionárias públicas não conseguiram executar os empreendimentos previstos, basicamente obras de saneamento ou elaboração de projetos executivos de engenharia. A grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços.”

A Constituição Federal atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios, atribuição acolhida pela Lei no 11.445/2007, que faculta aos titulares regular diretamente ou delegar a regulação desse setor. Esse arranjo explicitou as diferentes capacidades regulatórias dos diferentes titulares, resultando numa miríade de situações.

Onze anos após a edição da Lei 11.445, de 2007, o país continua convivendo com um arranjo institucional de 49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes, ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação e num ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora.

Um primeiro problema decorrente deste arranjo é que titulares com baixa capacidade regulatória podem afetar negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico ao influenciar na qualidade ou preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória é a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares. Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço.

Outro problema enfrentado nesta proposta é a coordenação e racionalização das ações federais no setor de saneamento básico. O Governo Federal atua junto aos titulares dos serviços de diversas formas, por exemplo, auxiliando no planejamento das ações e com diversas linhas de crédito para financiar os investimentos. Contudo, como apontado pelo Acórdão TCU nº 3.180/2016 (TC 017.507/2015-5), tal atuação do Governo Federal precisa de maior coordenação.

(...) a presente proposta de Medida Provisória em questão prioriza a segurança jurídica e regulação adequada como condições essenciais para o desenvolvimento do setor



Pode-se entender esse movimento – que toma como premissa fundamental a busca por uma solução para a situação fiscal deficitária do Estado, sem capacidade para investir – como uma tentativa de dar ao setor de saneamento, por meio da centralização e padronização de normas regulatórias a cargo da ANA e da facilitação da privatização dos serviços: por um lado, uma blindagem contra ingerências políticas das instâncias de poder estaduais e municipais; por outro lado, uma maior capacidade de transferir a prestação da maior parte dos serviços públicos de saneamento, hoje operados por empresas públicas estaduais de saneamento (consideradas ineficientes e também sujeitas a ingerências políticas), à iniciativa privada. Em resumo, o discurso que subjaz ao movimento político é no sentido de despolitizar as ações do poder público em matéria de saneamento dando-lhes um caráter técnico, em prol da eficiência dessas mesmas ações.

O objetivo deste artigo é discutir se a politização das ações do poder público em matéria de saneamento pode ser efetivamente tida como culpada do quadro deficitário com que o setor convive, sem perspectiva de melhorias significativas no curto prazo. Por outro lado, também discutir se

de saneamento. Estabelece condições sadias de competição entre empresas, fortalecendo o papel do Titular desses serviços, que passam a pleitear maiores investimentos, melhor qualidade e menores preços dos serviços prestados à população.”

Exposições de Motivos do Projeto de Lei n.º 4.162/2019:

“Breve análise desses dados projeto para a necessita de investimentos de pelo menos R\$ 22 bilhões por ano para alcançar a universalização do acesso a esses serviços. E numa conjuntura de grave crise fiscal com restrição de investimentos públicos, ao Governo Federal só resta constituir sólidas parcerias com a iniciativa privada, com apoio imprescindível dos Estados e Municípios e com o interesse único de levar conforto, qualidade de vida e saúde aos brasileiros desassistidos.

Trata-se de um setor altamente monopolizado, onde as empresas estaduais possuem forte predomínio e a iniciativa privada está presente em apenas 6% dos municípios, apesar de representar mais de 20% dos investimentos realizados no setor. O setor de saneamento básico no país acumula índices preocupantes de cobertura, comprometendo a saúde da população, principalmente daquela menos assistida pelas políticas públicas, e necessita de respostas ousadas e factíveis.”

[Voltar ao índice](#)

pode ser adequado dar às decisões em matéria de saneamento um caráter eminentemente técnico, como que imune à influência da esfera política. Há evidências de que centralização de poder, despolíticação/tecnocratização de decisões e privatização dos serviços são ferramentas que melhor atendem aos interesses das populações em matéria de saneamento?

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Até a chegada da Corte Portuguesa no século XIX o saneamento básico no Brasil era questão relegada a iniciativas pontuais de caráter privado. A partir de então os municípios passaram gradualmente a assumir responsabilidades sobre a área de saneamento, especialmente em função de questões sanitárias dos contextos urbanos emergentes. Entre o final do séc. XIX e início do séc. XX, em diversos centros urbanos importantes, esses serviços passaram a ser exercidos por empresas privadas ante a falta de capacidade técnica do Estado. Especialmente a partir da segunda metade do século XX o saneamento básico passa a receber forte intervenção do poder público que passa a exercer a quase totalidade das ações e investimentos.

Até por volta de 1950 as políticas de saneamento eram tratadas dentro do contexto das políticas de saúde pública. Para BRITO et al. (2017)¹³, houve desde então um distanciamento dos setores saúde e saneamento, passando este progressivamente a uma gestão regionalizada, por meio de empresas públicas estaduais de saneamento, que tomaram como ação prioritária o abastecimento de água.

13 Ana Lucia BRITTO e Sonaly Cristina REZENDE. *A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n.º 39, p. 557-581, ago. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000200557&lng=pt&nrm=iso> Acessos em 12 ago. 2019.



Em 1971, surgiu o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) cuja principal característica foi a promoção da criação de companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), que atuavam por meio de concessões de longo prazo para execução desses serviços. Os municípios, detentores da titularidade dos serviços públicos de saneamento, eram incentivados a aderir ao modelo em troca de investimentos do Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁴. A lógica do plano era garantir a redução de custos de planejamento e investimento e a obtenção de ganhos de escala, bem como possibilitar mecanismos tarifários de subsídios cruzados, tornando viável a expansão do sistema a pequenos municípios e regiões mais pobres. Grande parte dos municípios (3.200 de 4.100 então existentes) aderiu ao plano, concedendo os serviços à exploração pelas CESBs¹⁵.

A Constituição de 1988 manteve os municípios como titulares da competência para prestar diretamente ou sob regime de concessão os serviços de saneamento, de interesse local. As regiões metropolitanas submetem-se a regime especial, exercendo as competências respectivas por meio de órgão

14 “O Planasa foi um modelo centralizado de financiamento para investimentos no saneamento básico, sendo que o abastecimento de água foi o serviço privilegiado. Este era baseado na concessão pelos municípios dos direitos de exploração às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) de seus respectivos estados. Cabia ao Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pelo Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), a realização de empréstimos, principalmente com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Até meados da década de 1980, apenas as CESBs beneficiavam-se desse financiamento, o que, em conjunto com outras ações, incentivou as concessões municipais; mas quase 25% dos municípios optaram por não aderirem.” Maúna S. de B. ROCHA, Enlinson H. C. MATTOS e Carlos C. S. SAIANI. *Descentralização e provisão de serviços públicos: evidências a partir da criação de municípios brasileiros no setor de saneamento básico*. FGV- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000200557&lng=pt&nrm=iso> Acessos em 12 ago. 2019.

15 R. S. da MOTTA e A. R. B. MOREIRA. *Eficiência*, 2005.

colegiado com participação dos municípios envolvidos e do estado federado (vide decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1842-RJ)¹⁶.

No contexto atual, podem-se classificar os provedores de serviços de saneamento no Brasil em quatro tipos básicos: **públicos locais** (controlados pelos governos municipais e responsáveis pela oferta em somente um município ou em pequenos consórcios); **públicos regionais** (CESBs controladas pelos governos estaduais e responsáveis pela provisão em vários municípios); **privados locais** (empresas privadas em somente um município ou em pequenos consórcios); e **privados regionais** (empresas com capital e sob controle privados que ofertam o serviço em diversos municípios)^{17 18}.

3. OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM SANEAMENTO BÁSICO E A “INTERSETORIALIDADE”

O processo acelerado e sem planejamento de urbanização vivido no Brasil desde a segunda metade do século XX responde por grande parte das deficiências infraestruturais das cidades. O deslocamento de populações rurais pobres para centros urbanos, em busca de oportunidades, resultou em um crescimento desordenado e marcado pela ocupação e

16 Vide ementa da decisão do Supremo Tribunal Federal em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1842%2EN-UME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1842%2EACMS%2E%29&base=baseAco-rdaos&url=http://tinyurl.com/cblmcmg>>

17 “Em relação aos prestadores de serviço, o SNIS (2017) mostra o seguinte quadro: 68,9% são Empresas Estaduais de Economia Mista; 17,4% são da Administração Pública direta; 9,3% são Autarquias; 2,9% são empresas privadas; 1,4% são empresas públicas e 0,1 são Organizações Sociais.” Maúna S. de B. ROCHA, Enlinson H. C. MATTOS e Carlos C. S. SAIANI. *Descentralização*.

18 Maúna S. de B. ROCHA, Enlinson H. C. MATTOS e Carlos C. S. SAIANI. *Descentralização*.



uso inadequado do solo, com a fixação de moradias em regiões que deveriam estar livres desse tipo de uso: por serem legalmente definidas como áreas de proteção ambiental permanente (margens de rios e lagos, topos de morros, declives acentuados etc.); ou por serem materialmente importantes para a preservação dos recursos hídricos e de uma adequada dinâmica dos fluxos de água no contexto da região urbanizada.

O resultado desse processo é a extrema dificuldade de reverter essas ocupações, recompondo os recursos ambientais perdidos, e o elevado custo de provê-las de sistemas de abastecimento, saneamento e drenagem adequados, com prejuízos para toda a cidade, que, conforme o contexto, passa a sofrer com problemas como a precarização da saúde pública, contaminação de aquíferos, períodos de escassez hídrica, impermeabilização do solo, inundações etc.

O PLANSAB¹⁹ usa o conceito de **intersectorialidade** quando trata da política pública de saneamento, afirmando-a como uma “**política pública (...) estruturadora da cidade**, que revela a sua corresponsabilidade na dinâmica de valorização do solo urbano e sua incidência na dinâmica de segregação urbana e social”. Essa política demanda “uma articulação estrutural do saneamento básico com as demais políticas públicas de interfaces mais evidentes, como a gestão de recursos hídricos, o meio ambiente, a política urbana e a saúde”²⁰.

19 A Lei nº 11.445/2007 determina, no seu artigo 52, a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB. A elaboração do PLANSAB tem como função definir diretrizes nacionais para o saneamento básico, sendo nele estabelecidos os objetivos e as metas nacionais e macrorregionais, em busca da universalização e do aperfeiçoamento na gestão dos serviços em todo o País, e visa se constituir no eixo central da política federal para o saneamento básico. BRASIL. *Plano nacional de saneamento básico – PLANSAB*. 2013. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/jditem/271>> Acesso em: 19 ago 2019.

20 BRASIL. *Plano nacional de saneamento básico – PLANSAB*. 2013.

Várias esferas institucionalizadas de poder têm responsabilidades sobre esses setores inter-relacionados. Contudo, parece-nos evidente a relevância do empoderamento da instância política local para uma representação adequada dos interesses concretos das populações envolvidas.

Contraditoriamente, em que pese a titularidade e competência constitucional para a oferta de serviços de saneamento seja quase sempre dos municípios, desde a implantação do PLANASA, a maior parte dos investimentos com recursos públicos não onerosos (recursos próprios dos orçamentos públicos) tem sido de origem federal, com pequena participação de investimentos dos Estados e de alguns municípios maiores. Os municípios, titulares do serviço, são quase totalmente dependentes de recursos federais e estaduais para investimentos em infraestrutura de saneamento básico.^{21/22}

21 “No século XX, particularmente desde a década de 1940, a União assumiu papel expressivo no provimento e gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em regiões estratégicas do país, atuando, por meio do DNOCS10, do DNOS11 e da extinta Fundação SESP12 (atual Funasa). Os dois primeiros se ocuparam especialmente da implantação de obras de abastecimento de água e a Funasa, além da execução de obras, atuou também na administração desses serviços, em cooperação com centenas de municípios, em praticamente todos os estados brasileiros, até meados da década de 1990. Atualmente, a Funasa não participa diretamente da gestão dos serviços municipais, porém ainda é um dos principais agentes executivos das ações de saneamento básico do Governo Federal, junto aos municípios. (...) Afastadas do setor de saneamento básico, desde a década de 1940, as empresas privadas (...) retornaram à prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em meados da década de 1990, após a edição da Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões).” (BRASIL, 2011) BRASIL. Ministério das Cidades (MCID). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). *Panorama do saneamento básico no Brasil. Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades*. 2011. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/271>> Acesso em: 19 ago 2019.

22 “Desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), de 1971, as principais fontes de investimento disponíveis para o setor de saneamento básico no Brasil são: i) os recursos dos fundos financiadores (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço- FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador- Fat), também denominados de recursos onerosos; ii) recursos não onerosos, derivados da Lei Orçamentária Anual (Loa), também conhecido como OGU, e de orçamentos dos estados e municípios; iii) recursos provenientes de empréstimos internacionais, contraidos junto às agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid) e o Banco Mundial (Bird); (iv) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes de *superavits* de arrecadação; e (v) recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (Fundos Estaduais de Recursos Hídricos)” BRASIL. *Plano nacional de saneamento básico – PLANASAB*. 2013.



Desde a implantação do PLANASA, a maioria dos municípios foi instada a delegar a prestação dos serviços de abastecimento e esgotamento às CESBs. Na prática, há uma cultura política estabelecida no sentido de que esses serviços são assunto a ser resolvido nas instâncias federal e estadual: as decisões políticas realmente relevantes são tomadas nessas esferas. Em que pese sua formal responsabilidade e titularidade normativa dos serviços em questão, os municípios em geral, não se veem como protagonistas das políticas de saneamento básico, como instância decisória representativa dos interesses dos cidadãos direta e imediatamente envolvidos com o problema local. Apenas os municípios de maior porte têm algum protagonismo político nessa matéria e, ainda assim, limitado.

A articulação intersetorial, de que trata o PLANSAB, da política de saneamento com questões de índole eminentemente local como o uso e ocupação do solo e a preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente urbano resta praticamente inviabilizada, dado o tímido exercício da competência política decisória pelos municípios. Ante esse vácuo de poder, as propostas legislativas de alteração do regime jurídico do saneamento básico em âmbito federal, já referidas, apontam para a manutenção do *status quo* ou para o avanço no sentido da centralização das instâncias decisórias em detrimento da instância local.

Não há dúvida de que o planejamento urbano adequado demanda que a implantação de infraestruturas de saneamento preceda a efetiva ocupação do solo urbano. Como então exercer essa articulação interseccional sem poder de decisão sobre as questões de saneamento (política estruturante da cidade) em especial sobre a aplicação dos recursos públicos disponíveis para o setor?

4. TRIBUTAÇÃO E POLÍTICA DE TARIFAS PELO USO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A interferência do governo federal sobre a prestação de serviços de saneamento básico, de interesse local e atribuição constitucional dos municípios, se estende ainda para a questão tributária. Embora se trate de serviço público essencial, que pode ser prestado diretamente pelo poder público ou, sob regime de concessão, por prestador privado, e, ainda, de atividade que por sua natureza configura um monopólio natural, não havendo um mercado competitivo no setor, a União tem mantido e ampliado a incidência de tributos federais sobre as empresas públicas (CESBs) e privadas que atuam no setor.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é vacilante quanto à aplicação a esses casos do princípio constitucional da imunidade tributária recíproca, que impede a instituição e cobrança de tributos nas relações entre os entes da federação.²³

23 Hipótese de extensão da imunidade recíproca a sociedades de economia mista: parâmetros não preenchidos: "(...) 2. A Corte já firmou o entendimento de que é possível a extensão da imunidade tributária recíproca às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, observados os seguintes parâmetros: a) a imunidade tributária recíproca se aplica apenas à propriedade, bens e serviços utilizados na satisfação dos objetivos institucionais imanentes do ente federado; b) atividades de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação, por apresentarem-se como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política; e c) a desoneração não deve ter como efeito colateral relevante a quebra dos princípios da livre concorrência e do livre exercício de atividade profissional ou econômica lícita. Precedentes: [RE nº 253.472/SP](#), Tribunal Pleno, Relator para o acórdão o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 19/2/11 (...). 3. A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) é sociedade de economia mista prestadora de serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto. Não obstante, a análise do estatuto social, da composição e do controle acionário da companhia revelam o não preenchimento dos parâmetros traçados por esta Corte para a extensão da imunidade tributária recíproca no [RE nº 253.472/SP](#)" (Tribunal Pleno, Relator para o acórdão o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 19/2/11). [[ACO 1.460 AgR](#), rel. min. Dias Toffoli, P, j. 7-10-2015, *DJE* 249 de 11-12-2015.]

• Hipóteses de extensão da imunidade recíproca a sociedades de economia mista "(...). 1. A imunidade tributária recíproca pode ser estendida a empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo. Precedente: [RE 253.472](#), Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão Min. Joaquim Babosa, Pleno,



Na prática, apenas os tributos federais oneram a prestação de serviços de saneamento básico (abastecimento e esgotamento) uma vez que não há incidência de tributos estaduais e municipais sobre a atividade (ICMS e ISS).²⁴

DJe 1º.02.2011. 2. Acerca da natureza do serviço público de saneamento básico, trata-se de compreensão iterativa do Supremo Tribunal Federal ser interesse comum dos entes federativos, vocacionado à formação de monopólio natural, com altos custos operacionais. Precedente: [ADI 1.842](#), de relatoria do ministro Luiz Fux e com acórdão redigido pelo Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 16.09.2013. 3. A empresa estatal presta serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto, de forma exclusiva, por meio de convênios municipais. Consta-se que a participação privada no quadro societário é irrisória e não há intuito lucrativo. Não há risco ao equilíbrio concorrencial ou à livre iniciativa, pois o tratamento de água e esgoto consiste em regime de monopólio natural e não se comprovou concorrência com outras sociedades empresárias no mercado relevante. Precedentes: [ARE-A-gR 763.000](#), de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 30.09.2014 (CESAN); (...). 4. A cobrança de tarifa, isoladamente considerada, não possui aptidão para descaracterizar a regra imunizante prevista no art. 150, VI, “a”, da [Constituição da República](#).” Precedente: [RE-AgR 482.814](#), de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 14.12.2011. [[ACO 2.730 AgR](#), rel. min. Edson Fachin, Pj.24-3-2017, *DJE* 66 de 3-4-2017.] *** 1. A saúde é direito fundamental de todos e dever do Estado (arts. 6º e 196 da [Constituição Federal](#)). Dever que é cumprido por meio de ações e serviços que, em face de sua prestação pelo Estado mesmo, se definem como de natureza pública (art. 197 da Lei das leis). 2. A prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista corresponde à própria atuação do Estado, desde que a empresa estatal não tenha por finalidade a obtenção de lucro. 3. As sociedades de economia mista prestadoras de ações e serviços de saúde, cujo capital social seja majoritariamente estatal, gozam da imunidade tributária prevista na alínea “a” do inciso VI do art. 150 da [Constituição Federal](#). 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com repercussão geral. [[RE 580.264](#), rel. min. Joaquim Barbosa, red p/ o ac. min. Ayres Britto, P, j. 16-12-2010, DJE de 6-10-2011, [Tema 115](#).]

24 “Impostos sobre saneamento. São muito interessantes as lógicas tributárias. O Governo federal aumenta alíquotas dos tributos federais e cobra mais sobre o saneamento. Por outro lado, proíbe a cobrança do ISS e do ICMS. E o saneamento é um serviço de utilidade pública. Será?”

A arrecadação de impostos federais no setor de saneamento cresceu com força nos últimos anos, acumulando alta de 188% de 2002 a 2008, já descontada a inflação. Em valores, foram recolhidos R\$ 3,3 bilhões em 2008, enquanto em 2002 foi R\$ 1,2 bilhão. De janeiro a junho deste ano, a arrecadação chegou a R\$ 1,9 bilhão. A evolução dos valores pagos pelas companhias de água e esgoto está bem acima do crescimento do total arrecadado pela União no mesmo período, de 45%. Dessa forma, o setor ganhou importância na arrecadação federal, e sua participação no total recolhido passou de 0,37% em 2002, para 0,74% em 2008. Em 2009, ela está em 0,94%, considerando dados de janeiro a junho. O levantamento, realizado pela Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (Sabesp), considera o pagamento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), do Programa de Integração Social (PIS/Pasep), do imposto de renda e da contribuição social. Os serviços de saneamento são isentos do Imposto Sobre Serviços (ISS) por legislação nacional e não se enquadram na cobrança de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).” *Jornal Valor Econômico*, 30.12.2009. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia¬icia_id=13491>. Acesso em: 20 ago 2019.

Além disso, os tributos que mais oneram o setor são a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, que não geram repartição de receitas com estados e municípios²⁵, e que tiveram sensível incremento de arrecadação, após alteração do seu regime de incidência, havida entre os anos de 2002 e 2003.

Embora a incidência de tributos sobre a prestação de serviços públicos essenciais, os quais já oneram a população pela cobrança de tarifas pelo seu uso ou disponibilidade, seja admitida pela jurisprudência, trata-se de medida claramente incoerente, considerados seus aspectos políticos e econômicos.

As tarifas sobre esses serviços convertem-se em mecanismos de tributação indireta sobre a população, uma vez que todo o ônus tributário acaba sendo total ou parcialmente repassado aos usuários dos serviços.²⁶

25 “... em 2001, antes da mudança tributária, as despesas fiscais ou tributárias que compõem a despesa de exploração equivaliam a 24% do que se gastava com investimentos. Em 2008 esse percentual já havia chegado a 39%, tendo atingido um pico de 47% em 2007. Se forem considerados os demais tributos, não incluídos no cálculo de despesa de exploração (tais como Imposto de Renda e CSLL) a relação entre despesa tributária e investimentos chegaria, em 2008, a 59%. Para uma atividade tão dependente de investimento em instalações de armazenamento, distribuição e tratamento, a descapitalização provocada pelo aumento da carga tributária é um fator extremamente limitante da capacidade de crescimento.” Raul VELLOSO, Marcos MENDES e Paulo Springer de FREITAS. *Por que é tão elevada a carga tributária sobre os serviços de saneamento básico?* Instituto Braudel, Brasil, Economia e Governo. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/01/23/por-que-e-tao-elevada-a-carga-tributaria-sobre-os-servicos-de-saneamento-basico/>> Acesso em: 19 ago 2019.

26 “As tarifas praticadas são calculadas de acordo com regras específicas estabelecidas no Contrato de Concessão e não pelas leis do mercado; contudo, os custos dos serviços são onerados por tributos que são automaticamente repassados aos usuários, ou seja, instituir tributos sobre serviços públicos é onerar o usuário. (...) as regras tarifárias atualmente utilizadas pelas agências reguladoras reconhecem integralmente as despesas com tributos, prevendo inclusive revisões tarifárias extraordinárias em caso de oneração que provoque o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão. Da mesma forma, havendo redução das despesas tributárias, o benefício é imediatamente repassado ao usuário, não podendo o concessionário se apropriar do valor desonerado. No caso das empresas ainda não reguladas, esse controle é menor, já que a definição de tarifas geralmente é um ato do próprio concessionário homologado pelo titular dos serviços; com isso, é possível que as empresas que não estão sob a atuação de um ente regulador se apropriem da desoneração, constituindo um incremento em sua receita.” Adeilde ARAÚJO. *Desoneração tributária do setor de saneamento básico*. RDIET, Brasília, V. 8, nº 2, p. 317-350, Jul-Dez, 2013. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4843/3172>> Acesso em: 19 ago 2019.



Por outro lado, tendo o setor altos custos de investimento em redes de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, o ônus tributário representa uma dificuldade *a priori* para o planejamento financeiro dos prestadores, o que acaba impondo uma restrição artificial ao pleno desenvolvimento do setor e à ampliação do acesso aos serviços.

Os serviços públicos em geral são atividades desenvolvidas para atender a necessidades essenciais da população e que geram um valor social que transcende os interesses de seu usuário direto. Tais atividades não são um mero serviço ofertado ao consumo dos que possam pagar, são antes um direito de cidadania. Não faz sentido que a prestação desses serviços se converta em fonte de receitas extras para o poder público, o que vai de encontro ao princípio da modicidade tarifária, pressuposto normativo que deve nortear a política tarifária da atividade (artigo 22, IV da Lei n.º 11.445/2007).

Contradição evidente é o fato de que o orçamento da União, que tem tributado fortemente o setor de saneamento, representa uma das fontes mais importantes de recursos para investimentos em saneamento. A partir 2013 o Ministério das Cidades passou a possibilitar o acesso de prestadores privados a recursos do Orçamento Geral da União para a realização de investimentos em saneamento básico.²⁷ Por outro lado, o governo federal, por meio do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

27 “No período entre 2011 e 2015, houve um efetivo incremento da população atendida por operadores privados, considerando-se as diferentes formas de contratos: concessão total, concessão parcial, PPP, etc. (...) Um outro ponto central é a aprovação da portaria n.º 280, de 25 de junho de 2013, no âmbito do Ministério das Cidades, que possibilita o acesso de recursos do OGU, pelo setor privado, para empreendimentos de saneamento básico. O Conselho Nacional das Cidades, em sua Câmara Técnica do Setor, resolveu pela revogação dessa Portaria, o que não ocorreu. A Portaria altera o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, aprovado pela portaria n.º 164, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades. Ela visa a garantir que os recursos oriundos do PAC, destinados a ações na área de saneamento básico, possam ser aplicados em projetos de concessões comuns subsidiadas e de parcerias público-privadas.” Ana Lucia BRITTO e Sonaly Cristina REZENDE. *A política*.

– FI-FGTS, administrado pela Caixa Econômica Federal, financia com juros subsidiados, bem abaixo das taxas de mercado, entre 90 e 95% do valor de investimentos públicos e privados em saneamento básico. O BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE), gerido pelo Banco do Nordeste, também financiam investimentos no setor com juros subsidiados e prazos alongados²⁸.

Apesar de subsidiadas pelo poder público (em outras palavras, com transferência de recursos financeiros da sociedade para agentes privados), os prestadores privados que atuam no setor por diversos mecanismos como concessões totais, participações societárias, parcerias público-privadas etc., têm naturalmente sua atuação norteada pela lógica de mercado, a maximização dos lucros dos seus acionistas, o que novamente se converte em mais um fator a onerar o valor das tarifas cobradas dos usuários uma vez que a própria Lei n.º 11.445/2007 (artigo 29, I) dispõe que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário será assegurada pela cobrança dos usuários, preferencialmente sob a forma de tarifas e outros preços públicos. Por outro lado, a Lei n.º 11.445/2007 também dispõe que a “remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços” (artigo 29, § 1º, VI), que, como vimos, foi possivelmente financiado em condições favorecidas com recursos da sociedade, controlados pelo governo federal.

Há claramente uma enorme centralização das decisões políticas mais relevantes em matéria de saneamento básico na esfera institucional do governo federal. Mesmo os investimentos privados no setor dependem quase integralmente de financiamento público, cujos recursos são administrados por órgãos da administração pública federal. As intervenções do governo fe-

28 Ana Lucia BRITTO e Sonaly Cristina REZENDE. *A política*.



deral em matéria de saneamento básico não são pautadas por racionalidade e transparência dos processos decisórios, ficando muitas vezes relegadas à gestão fragmentada e desconexa do seu aparelho tecnocrático.

Enquanto isso a esfera decisória e de formulação política local resta extremamente esvaziada. Toda a sociedade acaba pagando por um serviço muitas vezes precário ou inexistente, seja por meio de tributos ou pelo pagamento de tarifas pelo uso do serviço. Contudo, há um distanciamento tão acentuado entre os usuários e as instâncias decisórias relevantes que fica inviabilizada a concretização do princípio do controle social, fixado pela Lei n.º 11.445/2007 (artigo 2º, X e 3º, IV) e assim definido: “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade **informações**, representações técnicas e **participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação** relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”.

A natureza monopolista do serviço e a complexa estrutura institucional e normativa do setor, com incentivos fiscais e ônus tributários simultaneamente instituídos pelo poder público, tornam muito pouco trivial a tarefa de definir ou avaliar o que seja “remuneração adequada do capital investido”, “sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência”, ou ainda “modicidade tarifária”, por exemplo, expressões contidas na Lei n.º 11.445/2007. Tais avaliações tornam-se impossíveis de serem enfrentadas sem uma visão crítica que contemple o aspecto essencialmente político de perquirir a forma como esses incentivos e ônus são ou deveriam ser distribuídos/suportados pela sociedade e pelos agentes públicos e privados atuantes no setor.

Diante do quadro aqui exposto, se pensarmos apenas no aspecto tarifário, questão que desperta mais facilmente o interesse dos cidadãos, fica difícil que a sociedade compreenda adequadamente o efetivo custo

dos serviços de saneamento básico e tenha condições de fazer uma avaliação crítica e bem informada do valor que lhe é cobrado pelos serviços e ainda do efetivo custo social ali implicado.

Há um *déficit* democrático na formulação da política pública de saneamento básico no Brasil, que tende a se acentuar com as atuais propostas de alteração do regime jurídico do setor.

5. SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A Lei n.º 11.445/2007 usa diversas vezes em seu texto o termo “sustentabilidade”, em todas elas num contexto que toma como parâmetros questões como “equilíbrio econômico-financeiro”, “eficiência” e “auto-sustentação econômico-financeira dos serviços”. Dá-se ao termo sustentabilidade, muito difundido e utilizado na argumentação política, um sentido restrito à questão econômica: os serviços de saneamento devem ser sustentáveis, no sentido de serem custeados pelo pagamento das tarifas.

O termo sustentabilidade detém um conceito necessariamente impreciso, vago e que admite múltiplas interpretações. Assim, quando digo, por exemplo, que os serviços de saneamento devem ser autossuficientes financeiramente, não digo absolutamente nada a respeito dos outros valores que se buscam por meio da prestação do serviço à sociedade e que são enumerados ao longo da Lei n.º 11.445/2007, em especial em seu artigo 2º. Afinal, o equilíbrio econômico-financeiro é um valor apenas instrumental em função dos bens sociais providos pelo serviço de saneamento. Não é um fim em si mesmo.

É preciso dar à ideia de sustentabilidade um conteúdo mais amplo e contextualizado. As políticas de saneamento no Brasil, e no mundo, se formu-



lam em ambientes de restrição de recursos financeiros destinados a atender uma série de interesses conflitantes. As decisões políticas nesse contexto geram necessariamente custos e benefícios distribuídos desigualmente entre os agentes políticos interessados e têm diferentes efeitos conforme o enfoque em que são analisados: econômico, social, cultural, ambiental etc.

A sustentabilidade das políticas de saneamento somente pode ser alcançada por meio de procedimentos decisórios transparentes e democráticos. Sendo esses serviços de interesse eminentemente local e que por isso precisam estar articulados com as demais políticas de desenvolvimento urbano, vale referirmos aqui a um interessante conceito de sustentabilidade urbana, da lavra de David Harvey²⁹: “... la sustentabilidad urbana se refiere a las capacidades que tienen los individuos y los grupos sociales para producir las condiciones socio-ambientales de las cuales son parte, sin violar el derecho de otros a hacerlo también.”

Por esse conceito, sustentabilidade diz respeito ao empoderamento dos cidadãos no sentido de torná-los dotados de efetivo poder de influência sobre as ações sociais, privadas ou estatais, que interferem nas condições sócio-ambientais do espaço onde habitam. Isso implica em fazê-los tomar parte das decisões sobre como distribuir entre a sociedade os ônus e benefícios sociais decorrentes das intervenções públicas necessárias à modificação do espaço.

Da análise das propostas de modificação do regime jurídico do saneamento, havidas ou em curso nos últimos tempos, vê-se que há uma espécie

29 David HARVEY in: José Esteban CASTRO, Maria KÁÏKA e Erik SWYNGEDOUW. *Agua urbana: una perspectiva ecológico-política*; WATERLAT-GOBACIT Network; WATERLAT-GOBACIT Working Papers; 3; 7; 12-2016; 11-35. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11336/62974>> Acesso em: 27 ago 2019.

de “simplificação forçada” do problema da sustentabilidade. Seu enfoque principal é a eliminação de ineficiências do sistema via ampliação da participação privada no setor (em detrimento das CESBs) e pela diminuição de ingerências políticas nas decisões do setor. O problema aparentemente se converte numa questão técnica: trata-se de aplicar uma política de preços adequada para serviços prestados segundo critérios de qualidade, por meio de gestores privados que busquem efetivamente a eficiência do sistema.

Ocorre que, com isso, a motivação de lucro, naturalmente, se torna o centro da ação dos agentes efetivamente encarregados da prestação do serviço, restando pouco espaço para os demais valores a serem buscados por uma política pública democrática de saneamento básico, com todas as suas implicações sociais, destacadamente nas políticas de desenvolvimento urbano.

A experiência internacional de privatização dos serviços de saneamento mostra diversas distorções decorrentes desse processo: por exemplo, a contradição entre a necessidade de diminuição do consumo de água, por razões ambientais ou de escassez, e a necessidade (inerente à lógica de mercado) de manter ou aumentar a rentabilidade do capital investido. Os serviços de saneamento são por natureza ofertados a um mercado geograficamente limitado, não possibilitando aumento representativo de demanda por conquista de novos consumidores. Por outro lado, demandam a imobilização de grandes quantidades de capital sob a forma de investimentos em infraestrutura, cujo retorno somente se obtém no longo prazo. Há um claro desincentivo a investimentos na modernização das redes, na redução de perdas no sistema ou na ampliação de redes para regiões de perfil social menos favorecido (o que se poderia traduzir por sustentabilidade num sentido mais amplo), pois não induzem diretamente ao aumento da rentabilidade do capital investido³⁰.

30 José Esteban CASTRO, Maria KÁIKA e Erik SWYNGEDOUW. *Agua urbana*.



Em decorrência disso, países como o Reino Unido, foram obrigados a reverter parcialmente a privatização total dos serviços de saneamento, reassumindo o encargo de manter as redes de distribuição de água e coleta de esgotos, parte que demanda mais investimentos e que menos remunera o capital, mantendo a gestão do sistema, parte mais lucrativa, sob administração privada. A Grécia fez arranjo semelhante quando da privatização de sua empresa pública de saneamento^{31 32}.

Nesses casos, a presença do setor público, de modo bastante relevante, mostrou-se necessária à sustentabilidade do sistema. Como se trata de um serviço que se caracteriza por ser um monopólio natural – não havendo competição ou possibilidade de auto regulação – torna-se necessária a instituição de aparatos estatais voltados à regulação do setor em questões como tarifas, qualidade dos serviços, investimentos etc. A própria natureza dos interesses envolvidos dificulta a diminuição de uma forte ingerência decisória do Estado em favor de uma administração privada, sob uma lógica de mercado.

Esse tipo de contradição, a revelar a complexidade da construção de uma política sustentável de saneamento básico, mostra ainda o forte

31 “No es una sorpresa, además, que el Estado y otros segmentos del sector público tengan que mediar en estas contradicciones. En el Reino Unido, por ejemplo, la empresa Yorkshire Water propuso re-estatizar parte de la red del servicio de agua, mientras mantenía la gestión en manos privadas, al mismo tiempo que la empresa que presta el servicio en Gales también se alejó del modelo de propiedad privada de la infraestructura (full divestiture) establecido al momento de la privatización en 1989 y se orientó hacia un modelo mixto de gestión público-privada (OFWAT, 2000b, 2000c). En el caso de Grecia, la preparación de la empresa pública de agua y saneamiento de Atenas, EYDAP Inc., para su privatización incluyó la división de la misma en dos partes, una de propiedad pública que mantuvo la infraestructura técnica y la red de distribución y otra parte constituida en una empresa privatizada (con el control del 49% de las acciones) que operaría el sistema (Kallis y Coccossis, 2000). Parece que este tipo de asociaciones público-privadas, en las cuales el sector público queda responsable por las inversiones de capital fijo a largo plazo (y mucho del costo asociado a ellas) mientras que el sector privado se encarga de la parte rentable del sistema (la gestión del servicio), es el tipo de resultado que se busca con el negocio de privatizar a los servicios de agua y saneamiento.” José Esteban CASTRO, Maria KÁIKA e Erik SWYNGEDOUW. *Agua urbana*.

32 José Esteban CASTRO, Maria KÁIKA e Erik SWYNGEDOUW. *Agua urbana*.

conteúdo político das questões envolvidas, que demandam mecanismos decisórios democráticos e transparentes.³³

33 Há vários exemplos no contexto internacional de reversão de experiências de privatização de serviços de saneamento básico: “Nos **Estados Unidos**, apesar dos esforços das empresas privadas para entrarem no setor, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que atendem às cidades são essencialmente públicos, sendo somente 6% dos municípios americanos os que delegam a prestação de serviços a empresas privadas com fins lucrativos. Desde 2000, a remunicipalização tirou das mãos das grandes empresas de água 169 contratos. (...) Mesmo no contexto de fortes pressões no sentido da privatização, cidades como Nova York, após um debate político aprofundado, têm optado por manter o controle público sobre seus sistemas de água. (...) O estudo de Grant (2015) elenca as razões da opção por serviços públicos municipais nos Estados Unidos: as reduções de despesas, já que a remunicipalização permitiu, em média, uma redução de custos de 21%; a busca de melhoria de desempenho, devido à falta de capacidade de resposta dos serviços privatizados e do nível insuficiente de manutenção; o controle público torna possível uma ação coordenada entre os setores da gestão urbana, permitindo uma melhor gestão dos recursos; em muitas cidades, os setores de manutenção viária e de saneamento buscam coincidir as substituições de canalização com obras viárias para evitar a duplicidade de trabalho.(...) **[Alemanha]** Desde 2012, pelo menos seis cidades alemãs decidiram remunicipalizar seu serviço de água, sendo o caso mais emblemático o de Berlim. (...) Em 2012, Berlim comprou as ações da RWE por 654 milhões de euros e, em 2013, as ações da Veolia, por 590 milhões de euros. Para fazer isso, a cidade de Berlim teve de contrair um empréstimo que deve agora ser reembolsado através de contas de água, ou seja, pelos usuários, durante um período de 30 anos. Apesar disso, como mostra Hecht, desde a remunicipalização, os investimentos em infraestrutura aumentaram, e o preço da parte da tarifa relativa ao esgotamento diminuiu (Hecht, 2015). (...) Na **França** existe um histórico de delegação dos serviços a empresas privadas, sendo as duas principais empresas, Veolia e Suez, criadas no século XIX. Como assinala Barraqué, dos anos 1970 a 1980, muitos municípios optaram por delegar a gestão dos serviços de saneamento a empresas privadas, essencialmente porque não podiam arcar como os investimentos necessários à modernização dos sistemas (Barraqué, 2015). (...) A partir do final dos anos 1990, vários fatores começaram a colocar em questão a renovação dos contratos: falta de transparência, perda de capacidade técnica e de conhecimento para monitorar o desenvolvimento de contrato, sobretudo no caso dos pequenos e médios municípios, sendo que essa perda de capacidade não pode ser totalmente compensada pelo uso de auditores externos. Houve um movimento de remunicipalização que envolveu cidades importantes, como Grenoble, Paris e Marselha. (...) O caso mais emblemático de remunicipalização na França é o de Paris (...) A efetivação do processo ocorreu em 2010, com a criação da empresa pública Eau de Paris. Em entrevista, Anne Le Strat, que conduziu o processo de remunicipalização e foi presidente da Eau de Paris, entre 2010 e 2014, afirma que: Eau de Paris goza de boa reputação, e com razão. Ele funciona, nós abaixamos o preço da água, mantendo um ambicioso programa de investimentos a longo prazo e um modelo de governança que é muito inovador em muitas áreas. Eu mesmo constatei que algumas das nossas inovações são assumidas por grupos grandes privados. (Le Strat, 2015) (...) **[Indonésia]** A privatização da água em Jacarta foi malsucedida. A taxa de cobertura na capital da Indonésia continuou baixa, apenas 59%; as redes estavam em mau estado, com uma taxa de perdas de até 44% – uma situação denunciada repetidamente pelo então governador. Em 24 de março de 2015, em decorrência de uma ação coletiva dos cidadãos, o Tribunal Central do Distrito de Jacarta cancelou os contratos de privatização, sendo alegada a incapacidade de gestão privada para garantir o direito humano à água aos habitantes da cidade. O tribunal também ordenou que o serviço de abastecimento de água fosse assumido pela empresa pública (Zamzami e Ardhanie, 2015).” Ana Lucia BRITTO e Sonaly Cristina REZENDE. *A política*.



6. DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES POLÍTICAS EM SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Os municípios brasileiros, salvo parcela daqueles de maior porte, embora titulares da competência constitucional para prover serviços de saneamento básico, dado seu interesse local, não controlam as decisões de investimentos sobre a maior parte dos recursos disponíveis para o setor; não detém experiência técnica na prestação e regulação dos serviços (cabedal de conhecimentos que se concentra nas CESBs e agências reguladoras estaduais); e, não têm participação nas decisões mais relevantes para o setor. A política de saneamento básico, considerada estruturante para o ordenamento municipal, sofre com um notório *déficit* democrático, dado o fraco poder de participação dos munícipes nos processos decisórios.

Desde que, a partir da década de 1950, o setor de saneamento básico passou a receber maior atenção e investimentos do Estado, temos no Brasil uma tradição centralizadora: com os recursos orçamentários geridos pela esfera federal e a operação dos serviços a cargo de empresas públicas estaduais (em ambos os casos tem-se a situação predominante).

Mesmo com o impulso político-normativo descentralizador, decorrente do regime constitucional inaugurado em 1988, observa-se uma força de inércia institucional que resiste à mudança das estruturas de poder já estabelecidas em matéria de saneamento básico. Essa resiliência seria responsável, por um lado, pela não concretização do projeto constitucional de descentralização política, fortalecimento do poder local e democratização dos processos decisórios; e, por outro lado, por uma resistência ao avanço da participação privada no setor de saneamento³⁴.

34 BRASIL. Ministério das Cidades (MCID). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v.4. **Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. Disponível em <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/itemidem/271>> Acessos em 30 ago. 2019.

Há evidências empíricas de que o processo de descentralização política, com a criação ou desmembramento de municípios³⁵, ainda que objeto de resistência, resultou em ganhos para os novos municípios em termos de aumento dos recursos investidos em saneamento e de uma maior *responsividade*³⁶ das ações do estado nesse setor em relação aos interesses concretos dos municípes³⁷.

A partir de cálculos econométricos baseados em dados públicos sobre serviços de saneamento em período determinado, um interessante estudo sobre o tema obteve os seguintes resultados: a) comparando municípios que *foram desmembrados* com municípios que *não foram desmembrados*, observou-se que no conjunto de municípios que se desmembraram, a variação média dos investimentos relativos foi superior à média dos sem desmembramentos no período analisado; b) comparando os *novos municípios* com os *municípios originais*, observou-se que os investimentos relativos em abastecimento de água foram superiores nos municípios novos em comparação aos de origem; c) observou-se ainda que os municípios desmembrados mostraram melhores resultados na ampliação da cobertura dos serviços: quanto piores as coberturas relativas, maiores os investimentos relativos; d) por fim, observou-se que embora houvesse maior nível de investimento quanto menor fosse o nível

35 “Entre 1991 e 1997, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi mais permissiva em relação aos desmembramentos, foram criados e instalados mais 1.016 novos municípios. Posteriormente, com a aprovação da Emenda Constitucional no 15 de 1996, que definiu critérios mais rigorosos, apenas mais 55 municípios foram criados em 2001, sendo que estes haviam iniciado seus processos de emancipação anteriormente. Assim, atualmente, o Brasil é formado por 5.562, dos quais 1.504 (27% do total) foram criados a partir dos anos 1980, sendo 1.318 (24% do total) depois de 1988 (Fávero, 2004). (...) Vale destacar que mais de 90% das emancipações nos anos 1980, 1990 e início de 2000 resultaram em micros ou pequenos municípios – até 5 mil e até 20 mil habitantes, respectivamente.” Maúna S. de B. ROCHA, Enlison H. C. MATTOS e Carlos C. S. SAIANI. *Descentralização*.

36 Robert A DAHL. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

37 Maúna S. de B. ROCHA, Enlison H. C. MATTOS e Carlos C. S. SAIANI. *Descentralização*.



de cobertura observado, nem sempre o quesito qualidade apresentou desempenho positivo nos municípios estudados³⁸.

Para esse estudo, restou reforçada a hipótese de que uma maior proximidade entre os cidadãos e os agentes com poder de decisão resulta em maiores investimentos em saneamento³⁹.

Outro interessante estudo empírico, elaborado pelo IPEA⁴⁰, aplicou análises econométricas a dados sobre o desempenho comparado dos prestadores de serviços de saneamento, que em sua parcela mais relevante são constituídos basicamente por operadores regionais (CESBs) e operadores locais. No período objeto do estudo havia poucos casos de operadores privados regionais, mas já prestadores privados locais em nível representativo⁴¹.

O estudo observou que: a) os prestadores regionais tinham custos de produção mais altos e maior nível de perdas em distribuição que os operadores locais; b) as tarifas dos prestadores regionais eram cerca de 60% mais elevadas que a dos prestadores locais. Apenas os prestadores privados locais praticavam tarifas em média maiores que os regionais; c) os prestadores regionais tinham nível de acesso a recursos para investimentos consideravelmente maior que os prestadores locais; d) embora se beneficiassem de vantagens de escala, os prestadores regionais tinham o menor nível de produtividade; e) os prestadores públicos locais apresentaram o maior nível de produtividade, praticando as menores tarifas⁴².

38 Maúna S. de B. ROCHA, Enlison H. C. MATTOS e Carlos C. S. SAIANI. *Descentralização*.

39 Maúna S. de B. ROCHA, Enlison H. C. MATTOS e Carlos C. S. SAIANI. *Descentralização*.

40 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (**Ipea**), fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia.

41 R. S. da MOTTA e A. R. B. MOREIRA. *Eficiência*.

42 R. S. da MOTTA e A. R. B. MOREIRA. *Eficiência*.

O estudo mostra que o monopólio das CESBs e os esperados ganhos de escala de que são beneficiadas não resultaram em aumento de produtividade nem tampouco em tarifas menores para os usuários. Por outro lado, mesmo sem a vantagem da escala, os prestadores municipais, apresentaram melhor produtividade e menores tarifas⁴³.

Há evidência empírica de que o fortalecimento da participação democrática dos cidadãos na tomada de decisões sobre as políticas de saneamento básico pode resultar em ampliação e melhoria dos serviços e ainda em custos tarifários menores. É difícil acreditar que os graves problemas do setor de saneamento básico no Brasil possam ter algum encaminhamento positivo relevante sem que cuidemos de tornar os agentes políticos, com efetivo poder de decisão, acessíveis e objeto de controle, pressão e crítica pelos cidadãos afetados por suas decisões.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propostas de reformas do regime jurídico do saneamento básico no Brasil, sejam aquelas já derrotadas no Congresso Nacional ou aquelas ainda ali sob análise, pecam por fazerem uma simplificação grosseira dos problemas envolvidos nessa questão. Supõe-se que se trata do enfrentamento de uma questão de natureza meramente técnica, que diz respeito à eliminação das ineficiências do setor, sendo o modelo de administração privada dos serviços a opção preferencial. Consideram importante tornar as decisões mais relevantes para o setor de saneamento imunes à ingerência política das esferas de poder regionais e locais.

Temos no Brasil uma longa tradição política de desvio de finalidade de recursos e instituições públicos em detrimento do bem comum. O setor de

43 R. S. da MOTTA e A. R. B. MOREIRA. *Eficiência*.



saneamento básico não esteve imune a essa prática, sendo correta a visão desse mau uso do poder político como um grave problema a ser enfrentado.

Não consideramos a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, em geral, e de serviços de saneamento, especificamente, como uma opção equivocada *a priori* ou uma espécie de tabu ideológico intransponível. Na verdade, não vemos modernamente como a atividade estatal, em especial na prestação de serviços públicos essenciais, possa dar conta das demandas sociais que lhe são impostas, sem lançar mão da colaboração, em diversos níveis, formas e intensidades, do setor privado, em outras palavras, da sociedade organizada sob a forma empresarial privada.

Cremos que os debates em torno das reformas necessárias ao setor de saneamento estão mal colocados quando se focam, por exemplo, em disputas entre modelos de administração privado ou público. Independentemente do modelo de administração, o setor de saneamento no Brasil padece de problemas de índole eminentemente política, que dizem respeito à atribuição de poder de decisão e de controle sobre as políticas públicas da área.

Procuramos lançar luz justamente sobre esse problema que consideramos mais grave, qual seja o grande distanciamento da sociedade em relação às questões concernentes à formulação das políticas de saneamento básico, por diversas razões discutidas no presente artigo: a) centralização excessiva de poder decisório e de recursos financeiros no governo federal; b) baixa influência das instâncias de poder locais; c) falta de articulação das políticas de saneamento com outras políticas públicas estruturantes, em especial nos contextos urbanos; d) falta de transparência sobre a forma como a sociedade efetivamente dividirá os

ônus pelo custeio dos serviços de saneamento; e) desvio de finalidade da cobrança de tarifas pelo uso ou disponibilidade de serviços de saneamento; f) falta de controle social sobre os mecanismos de financiamento de prestadores privados ou público-privados de serviços de saneamento; dentre outras questões não contempladas no espaço deste artigo.

A razão de ser de qualquer serviço público é gerar valor social nos locais onde ele é prestado e em benefício das pessoas que vivem nesses locais. Qualquer política pública somente pode ser tida como eficiente, sustentável, adequada ou outro adjetivo ambíguo que costumamos ouvir em discursos técnicos, na pressuposição de que são conhecidos os valores que as comunidades afetadas elegem como prioritários.

Não é possível simplificar o problema do setor de saneamento básico como questão técnica a ser resolvida por especialistas sob regime de administração empresarial privada. Nossos problemas são mais profundos e dizem respeito à necessidade de reformulação institucional e reequilíbrio do poder político dos diversos atores envolvidos na formulação e execução das políticas públicas de saneamento básico, tornando-as mais transparentes, inteligíveis, criticáveis e controláveis pela sociedade. Isso, entendemos, não se faz sem aproximar os cidadãos diretamente afetados pelas decisões políticas dos agentes com poder de decisão.

As reformas aqui analisadas parecem querer contornar esse problema mais profundo com soluções simplificadoras e, com isso, acabam por perpetuar o grave *déficit* democrático na formulação da política pública de saneamento básico no Brasil.



Democratização na política de saneamento básico:

Regulação e participação popular

DARLENE PEREIRA MARTINS LEMES¹

Resumo

A interdisciplinaridade e transversalidade do saneamento básico relacionadas com a aprendizagem social, em busca do exercício da cidadania participativa, sendo o saneamento componente intrínseco do direito fundamental à saúde, pressuposto de validade da democracia plena. O exercício deste direito não apenas exaurido no acesso aos serviços ou utilidades inerentes, mais também atrelado a garantia de cidadanização e participação na formulação de suas regras, diretrizes e decisões. Obstáculos envolvidos na democratização de uma política pública de saneamento básico. Impactos da Regulação Estatal e seus novos paradigmas como ferramentas para o alcance da universalização do acesso e normalização do serviço em todos os seus aspectos. Diferença entre controle social e participação popular. Reflexão empírica, pensamento crítico, inovação e aspectos propositivos.

1 Advogada. Especialista em Direito Administrativo. Assistente de Procuradoria na Coordenação de Convênios da Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde.

Palavras-chave: Democratização. Saneamento básico. Regulação. Participação Popular. Sustentabilidade.

Abstract

The interdisciplinary and transversality of basic sanitation related to social learning, seeking the exercise of social participation, considering sanitation as an intrinsic component of the fundamental right to health, the presupposition of the validity of a full democracy. The exercise of this right is not only exhausted in access to the services or utilities inherent to it, but also linked to the guarantee of citizenship and participation in the formulation of its rules, guidelines and decisions. Obstacles involved in the democratization of a public sanitation policy. Impacts of State Regulation and its new paradigms as tools to achieve universal access. Difference between social control and popular participation. Empirical reflection, critical thinking, innovation and proposal.

Keywords: *Democracy. Basic Sanitation. Regulation. Public participation. Sustainability.*

Sumário

1. Introdução; 2. Conceito defensável de regulação aplicável ao saneamento básico; 3. A Preponderância da Regulação Estatal no Brasil e Seus Riscos; 4. Controle Social e Participação Popular; 5. Novos Paradigmas da Regulação; 6. Grupos de Pressão Social; 7. Considerações e obstáculos à cidadanização no saneamento; 8. Experiência Empírica; 9. Aspectos Propositivos; 10. Considerações Finais; Bibliografia.



1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas referentes ao Saneamento Básico são dotadas de imensa permeabilidade em diferentes áreas do Direito e do provimento estatal, constituindo tal interdependência um ciclo de interconexão e transversalidade com outras matérias, como a educação para o uso consciente da água e coleta seletiva de resíduos sólidos, as políticas ambientais na fixação de regras de licenciamento e outorgas de perfuração de poços, dentre outras.

Apesar da constatação da multiplicidade de atores envolvidos no desenvolvimento do setor no Brasil (Entes Federados, Agências Reguladoras, Concessionárias, Iniciativa Privada, População, Universidades/Inovadores e o Legislador), muito pouco se avançou no alcance da finalidade primordial, a universalização do acesso, haja vista que são intensos os debates teóricos, mas pouco efetivos na entrega de resultados à sociedade.

A falta de interesse de alguns, disputas políticas, pouca transparência nas informações repassadas à sociedade e a inexistência de um verdadeiro pacto social e federativo dificultam os avanços para a concretização do direito ao saneamento, tão necessário à dignidade da pessoa humana, como parte integrante e indissociável do direito fundamental à saúde (art.6º CR/88)². Nesse sentido, não é viável a plenitude da democracia dissociada da implementação de qualquer dos direitos fundamentais.

A tradição nacional municipalista, atrelada à cultura individualista da sociedade brasileira, acaba por sedimentar a ideologia do “capto a

2 Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

água sem saber de onde vem e devolvo o esgoto sem me importar para onde vai e joga o lixo em qualquer lugar” desconsiderando a importância dos impactos ambientais, em um sistema cíclico que se estrutura basicamente em bacias hidrográficas.

Porém, ao enfatizar a condução local dos serviços de saneamento, a Lei 11.445/2007 teve como intento ressaltar a importância de se considerar as questões locais em estudos e construção de soluções, a expor formas inovadoras de ação governamental, de gestão pública e de participação dos cidadãos, sendo imprescindível o envolvimento dos municípios em um esforço de diálogo e cooperação entre os gestores locais e a comunidade. A partir do pressuposto de que, quanto maior o exercício da cidadania ativa, na solução de problemas de interesse público, maior será a pressão exercida sobre agentes do governo, ampliando sua representatividade para atender aos interesses coletivos.³

Destarte, há que se atentar para as características de cada localidade, desde o índice de associativismo, histórico político, geografia, cultura popular, projeto político da administração local e contexto nacional no qual se insere, bem como a flexibilidade na formulação de estratégias de mobilização popular.⁴

Para tanto, inexorável a utilização de abordagens que privilegiem a demanda da comunidade e seu saber, sem se restringir a especificidades

3 Marchi, Cristina Maria Dacach Fernandez & Mendes, Vera Lucia Peixoto Santos (2018 jan/abr). **Gestão do saneamento básico: Democracia representativa e participação social em um município da Região Metropolitana de Salvador – Bahia.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR. v. 14. n. 1. pp. 110-134. Taubaté, SP, Brasil. Recuperado de: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3470>. Acesso em 01/09/2019

4 Silva, Fernanda Cohim Alves. & Naval, Liliana Pena. (2015 jan/março). **Contribuições para a construção de estratégias de suporte ao controle social em ações de saneamento.** Ambiente & sociedade, vol. XVIII, núm. 1. pp. 65-80. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Campinas SP, Brasil.



disciplinares, favorecendo o envolvimento de setores diversos e inusitados da sociedade, no debate das questões de saneamento, pois estas questões fazem parte da rotina das pessoas e estão naturalmente relacionadas a outras áreas como lazer, saúde, educação, dentre outras.⁵

Neste contexto, os municípios, como titulares dos serviços de saneamento básico (art. 30, inc. V, CR/88), são responsáveis diretos pelas cinco funções inerentes à tal atribuição, quais sejam: legislar, planejar, regular, fiscalizar e efetivamente prestar o serviço público. Destas funções, podem ser delegadas a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços.

Neste trabalho, interessa particularmente a função atinente à regulação, enquanto um dos instrumentos imprescindíveis para fomentar novas formas de concretização da política pública do saneamento, com destaque para a participação popular.

2. CONCEITO DEFENSÁVEL DE REGULAÇÃO APLICÁVEL AO SANEAMENTO BÁSICO

Ao estudar a polissemia de um conceito de regulação (BARROSO 2005), expõe que, “conforme definição consagrada nos dicionários, a regulação enquanto acto de regular significa o modo como se ajusta a acção (mecânica biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzida sob a forma de regras e normas previamente definidas”.⁶

5 Silva, Fernanda Cohim Alves. & Naval, Liliana Pena. (2015 jan/março). **Contribuições para a construção de estratégias de suporte ao controle social em ações de saneamento.** Ambiente & sociedade, vol. XVIII, núm. 1. pp. 65-80. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Campinas SP. Brasil.

6 Barroso, João. (2005 outubro). **O estado, a regulação e a regulação das políticas públicas.** Educ. Soc., Campinas, vol.26, n.92 pp.725-751, Especial. Recuperado em 01/08/2019 de: <http://www.cedes.unicamp.br>.

Para (ARAGÃO 2011), “o conceito de regulação contempla uma importância que vai muito além da finalidade meramente acadêmica, sendo necessário inclusive na definição de competência e atribuições de órgãos e entidades públicas”⁷.

A figura da regulação como instituto tem origem na Economia. Nesse sentido, (STINGLER 1971) “propõe como tarefa central de sua Teoria da Regulação Econômica a justificação de quem receberá os benefícios e quem arcará com os ônus da regulação, e, ainda, qual forma esta tomará e quais os seus efeitos sobre a alocação dos recursos.”⁸

Ocorre que o Direito não é mero reflexo da Economia, portanto, a explicação do fenômeno jurídico pode e deve ser empreendida por intermédio das condições históricas da sociedade em que se manifesta, consistindo em interpretação “histórico-cultural”⁹ (GRAU 2014).

A busca de um conceito original para a regulação que seja aplicável ao saneamento básico é tarefa árdua, mas, partindo da premissa histórica da conceituação do instituto que primeiramente voltou-se para seu aspecto teleológico e metafísico de “levar ordem ao caos”¹⁰, ou ainda no movimento inverso, de buscar a origem partindo da derivação, na mecânica relojoeira, da expressão “regulador,” a regulação seria um instrumento adequado à normalização do funcionamento das engrenagens socioeconômicas e jurídicas de uma nação.

7 Aragão, Alexandre Santos de. (2011). **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. (Capítulo 1 pp.19-37). Rio de Janeiro. Forense.p.19.

8 Stinger, Georg. (1971) Teoria da Regulação Econômica. In: Mattos, Paulo Todescan Lessa. (2017). **Regulação Econômica e Democracia: O Debate norte Americano**. Editora 34.

9 Grau, Eros Roberto. (2014). **Direito Posto e o Direito Pressuposto**. (Capítulo 2 p.35). São Paulo. Malheiros.

10 Aragão, Alexandre Santos de. (2011). **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. (Capítulo 1 pp.19-37). Rio de Janeiro. Forense.p.23.



Desta forma, apoiando-se em pretensões mais práticas do que acadêmicas, pode-se considerar que a regulação, na esfera do saneamento básico, seria um instrumento destinado à organização, normatização e funcionamento daqueles serviços públicos, aplicável a todos os seus aspectos, não apenas ao econômico, sendo parte imprescindível para o alcance das soluções para sua universalização.

Quanto à finalidade, a regulação se apresenta como ferramenta dedicada à correção das falhas de mercado. No caso específico dos serviços de saneamento básico, em que existe um monopólio natural na prestação, fundado na preservação da economia de escala, é mais eficiente e econômico a exploração por um único agente, o instituto se presta a preservar a sustentabilidade econômica do serviço, visando garantir a sua continuidade, assim como permitir investimentos para a criação e manutenção das infraestruturas.

No arcabouço da regulação, “estão inseridos três poderes: aquele de editar a regra, o de assegurar sua aplicação e o de reprimir as infrações.”¹¹

Não persistem dúvidas de que a regulação encerra, em si, elementos do poder de polícia estatal, não somente em sua acepção clássica de se evitar que o particular infrinja as regras por intermédio de imposição de sanções, mas também em sua concepção modernista, adequada ao Estado Democrático de Direito, no sentido de direcionar suas atividades na senda dos interesses públicos juridicamente definidos em busca de uma efetividade regulatória contributiva.

11 Genot, Michel (2000 como citado em Aragão, Alexandre Santos de. (2011). **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. (Capítulo 1 pp.19-37). Rio de Janeiro. Forense.p.24.)

O conceito jurídico de regulação, aplicável ao cosmo do saneamento básico, é ofertado pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, nos seguintes termos:

“...todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos”.

Tais objetivos estão definidos no artigo 27 do mesmo regramento¹².

Nessa perspectiva, a regulação passa de instrumento para se atingir o interesse público de universalização do direito ao saneamento com qualidade, organização e padronização, características inerentes a todo e qualquer serviço público, para um ato que encerraria um fim em si mesmo, constituindo mero enumerado de direitos e obrigações.

Nessa esteira, olvidou-se a norma de que a regulação é composta por pessoas e direcionada a pessoas, acabando por desprezar o elemento social contido no instituto. A própria Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, minimizou a importância da regulação como parte indissociável da solução dos problemas enfrentados pela política pública de saneamento

12 Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010:

Art. 27. São objetivos da regulação:

I- estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II- garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III- prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e

IV- definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.



no Brasil, ao tratá-la como mera função (arts.21 a 28), disciplinando de modo contido e rígido seu exercício.

Para (Melo & Nahum), os objetivos da regulação da prestação do serviço de saneamento básico: “são corrigir falhas de mercado, perseguir a universalização, a eficiência e eficácia dos serviços e a modicidade das tarifas, assegurada a existência de mecanismos de participação e informação. E, uma das principais competências do órgão/entidade estabelecidas na lei 11.445/07 é a monitorização do plano municipal de saneamento, que será a sua “Bíblia”.¹³

Superada a necessária conceituação e descrição das finalidades da regulação no setor de saneamento básico, propõe-se a análise a seguir da escolha adotada pelo ordenamento pátrio e os riscos atinentes a tal modalidade de regulação.

3. A PREPONDERÂNCIA DA REGULAÇÃO ESTATAL NO BRASIL E SEUS RISCOS

A regulação é concepção recente no Estado brasileiro, expandindo-se especialmente durante a reforma da administração, ocorrida na década de 90, impulsionada pela necessária onda de privatizações de diversos serviços públicos.

Embora o legislador nacional tenha optado por importar o modelo norte americano, não realizou as adaptações necessárias, frente às diferenças nas origens e no exercício do instituto, nas duas nações. Enquanto que, nos Estados Unidos, as agências reguladoras nasceram da necessi-

¹³ Melo, Glenda Barbosa de. Nahum, Tânia. **Estudo sobre regulação de serviços públicos municipais de saneamento básico**.p.11. Recuperado em 01/08/2019 de: http://www.ufrgs.br/planomsb/biblioteca/estudo_regulacao_ASSEMAE.pdf

dade de uma ampliação do Estado para regulação das falhas do mercado, sendo objeto de intenso debate político-social; no Brasil, a regulação foi concebida como solução para diminuir a atuação estatal, durante o movimento de privatizações, de uma maneira mais impositiva.

E ainda no Brasil o modelo original acabou se perpetuando com poucas variações e flexibilidade. Com respaldo mais liberalista, a opção foi por uma caracterização apolítica, focada em significações técnicas, especializadas e burocráticas, na aceção benéfica da expressão, para a regulação a ser implementada.

Nessa senda, é de (PIAGET 1997), “a ideia de classificar a regulação em conservadora e transformadora, sendo a primeira responsável por assegurar, manter a continuidade e reproduzir de maneira estática o sistema existente, a segunda, no entanto, se prestaria a três funções que adaptadas para o setor do saneamento básico podem ser assim expostas: a) compreensão do sistema e busca por novas formas de organização; b) entendimento de como o aprimoramento dos processos de regulação podem impactar a própria regulação e c) pensar a interdependência estabelecida entre as diferentes ferramentas da regulação.”¹⁴

Nessas premissas, instituiu-se justificadamente como forma adequada e primordial, a regulação estatal no Brasil, focada na função normativa e sancionatória, a ser implementada por intermédio de agências autônomas.

Porém, em consequência do modelo adotado, segundo (MATTOS 2004) desprezou-se:

“... que o jogo de relações políticas internas ao Estado não é estático. Disputas políticas têm lugar nos canais de circulação de

14 Piaget, J. (1997 como citado em Barroso, João. (2005 outubro). **O estado, a regulação e a regulação das políticas públicas**. Educ. Soc., Campinas, vol.26, n.92 pp.725-751, Especial. Recuperado em 01/08/2019 de: <http://www.cedes.unicamp.br>)



poder internos à burocracia estatal, onde apenas determinados atores têm acesso ao jogo de barganha político que está na base da ação regulatória do Estado. ”¹⁵

A reflexão se fixa na ideia de que a autonomia não deve ser traduzida em ausência de controles e sim no pressuposto da necessária independência.

Como consequência da volatilidade do poder político e dos interesses econômicos envolvidos na atividade estatal de regulação, surgem riscos a que ficam expostas as entidades reguladoras.

Evidencia-se, em primeiro, o risco de “captura”. Em regra, três são os atores envolvidos na prestação indireta dos serviços públicos de saneamento: as concessionárias, a Administração Pública e a agência reguladora, que, em tese, tem a finalidade de agir no interesse da sociedade como órgão normativo e arbitrador de conflitos. Nesse sentido, a relação entre o regulador e concessionários geralmente se dá pela expedição de atos normativos pela primeira e sua devida observância pelos últimos.

Para tanto, o regulador necessita de uma estrutura forte, conhecimento técnico, meios materiais e humanos, bem como ampla dose de independência. Isso, no entanto, não lhe assegura o funcionamento sem distorções, em especial a atuação direcionada em favor de determinados grupos de pressão, representados diretamente ou através do governo, (no setor de saneamento, pode-se exemplificar tais grupos como industriais utilizadores de poços tubulares, grandes produtores de resíduos, ruralistas etc.), e atuação em benefício das concessionárias.

15 Mattos, Paulo Todescan Lessa. (2004, 2-5 novembro). **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil**. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España*.

Este fenômeno é denominado captura do regulador, tendo como principal consequência a perda de credibilidade como arbitrador de conflitos, o que causa o aumento dos custos e diminui a eficácia da regulação.

Outra ameaça que ronda o regulador é, sem dúvida, a assimetria da informação, que vai além do conhecimento técnico. Na prática, o regulador não foi concebido para conhecer todas as minúcias envolvidas nas atividades do concessionário, necessitando ser abastecido de informações de origem e propriedade destes últimos, que nem sempre se afeiçoam ao conceito de transparência integral.

Ainda adstrito à simetria de informações, encontra-se o instituto da seleção adversa, que designa o uso de informação especializada e excessivamente técnica pelo prestador, não plenamente dominada pelo regulador.

No intuito de minimizar tais riscos, a doutrina propôs algumas formas alternativas de regulação, quais sejam: a) a regulação do preço; b) a regulação por comparação e c) a regulação por qualidade. Em apertada síntese tem-se que:

- a) “A regulação do preço, fundamenta-se em um aprofundamento das questões ligadas à equação econômico-financeira. Porém, como efeito colateral, alguns afirmam que tende a prejudicar a qualidade dos serviços prestados, exigindo que os níveis de qualidade sejam bem definidos e monitorados, ou que a regulação do preço seja combinada com outros modelos, para regular a qualidade, acarretando invariavelmente no aumento do custo da regulação;
- b) A regulação por comparação (yardstick regulation) ou competição por padrões (yardstick competition), que



consiste em o regulador comparar o desempenho de diversos concessionários, quando existentes, e fixar as tarifas com fundamento na melhor eficiência, aceitando certa margem de variação. O enfoque seria a redução da assimetria de informações, já que todas as empresas serão comparadas com base em informações que não serão fornecidas exclusivamente por uma delas. Contudo, para que possua viabilidade, tal prática necessita da garantia de não colusão entre as firmas, e que suas estruturas de custos sejam semelhantes;

- c) Por fim, a regulação da qualidade, ancorada na imposição expressa de indicadores observáveis pelo regulador através de incentivos, envolvendo as metas de ganhos de produtividade que podem estar inversamente ligadas à qualidade, ou seja, acima de certo patamar de qualidade, as metas de produtividade seriam menos duras”.¹⁶

Não se pode desprezar também a existência do chamado “risco moral”. Neste caso, o que está em questão é a moral dos consumidores, que podem efetuar certos comportamentos de forma a aumentar ou diminuir a probabilidade de ocorrência de fatos, que possam interferir nos aspectos envolvidos na regulação.

O exemplo mais elucidativo é a indústria de seguros, em que diferentes consumidores que contrataram o seguro vão ter distintos comportamentos, quanto ao cuidado com o bem segurado, fato que vai modificar a probabilidade de ocorrência de sinistro entre eles.

16 Araújo, João Lizardo R. H. (1997 julho). **Regulação de monopólios e mercados: questões básicas**. In: Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infraestrutura, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 20 p. Acesso em: 9 de agosto de 2019. Disponível em: <http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/provedor/biblioteca/a.htm>

Alude-se ainda à questão do déficit de legitimidade, vez que, pela própria dinâmica de constituição do Estado Regulador no Brasil, são poucos os grupos de interesse que têm acesso aos processos decisórios em matéria de políticas públicas, e são poucos os mecanismos institucionalizados de controle democrático das decisões tomadas, o que perpetua os impactos do desequilíbrio na representação política no setor.

Os déficits de legitimidade se apresentam, assim, tanto no que diz respeito às formas de controle no plano da separação de poderes, como no plano das relações entre Estado e a sociedade civil.

Origina-se daí a problemática, que é a de fazer com que as leis deixem de ser apenas instrumentos formais, passando a ser mecanismo efetivo de evolução social. Esta conjuntura supõe uma nova instrumentação das lutas democráticas e populares, no sentido de se prepararem para a aplicação da lei.

Observa-se que, em um primeiro momento, a opção do legislador foi pela regulação puramente estatal e indelegável no âmbito do serviço público de saneamento, não valorizando a contribuição e a participação social na tarefa regulamentar.

Timidamente, o caput do artigo 23 da Lei nº 11.445/2007, atribui à entidade reguladora a competência para a edição de normas relativas à dimensão social da prestação do serviço, inclusive abrangendo diretrizes para padrões de atendimento ao público, mecanismos de participação e ação (inciso X), tendo o artigo 26 garantido a publicidade dos relatórios, estudos decisões e instrumentos equivalentes a qualquer pessoa.

Recentemente, com a edição da Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019, conhecida como Lei das Agências Reguladoras, ao menos em parte evoluiu-se no sentido de se promover a democratização do processo regulatório.



O normativo supra, já em seu artigo preambular, anuncia que se propõe a dispor sobre o processo decisório e o controle social destas entidades; no parágrafo 4º de seu artigo 6º, contempla a previsão de realização de consulta ou audiência pública no processo decisório das agências reguladoras, e o artigo 9º, ainda mais assertivo, determina que serão objeto de consulta pública prévia:

“à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.”

Se, em relação à participação social, ocorreram louváveis avanços, já quanto ao controle social, a Lei foi tímida. Não obstante intitular seu capítulo II- “DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DO CONTROLE SOCIAL”, limitou-se a prever que planos estratégicos e de gestão serão elaborados, visando aperfeiçoar o acompanhamento das ações da agência reguladora, inclusive de sua gestão, promovendo maior transparência e controle social. Não há qualquer previsão, no entanto, de que forma será instrumentalizado tal controle.

Apesar desta crítica, não se pode olvidar que a lei também representou avanços na regulamentação das ouvidorias das agências reguladoras, prevista na Seção III artigos 22 a 24.

A fim de ampliar a compreensão acerca do papel fundamental advindo da participação social, na regulação, em busca da universalização das políticas de saneamento básico, faz-se necessário, preliminarmente, traçarmos a distinção entre institutos complementares, que muitas vezes são tomados como sinônimos, quais sejam, a participação popular e o controle social, abordados adiante.

4. CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O novo modelo gerencial do Estado, emergido após a EC 19/98, tem como uma de suas derivações o modelo de gestão democrático-participativa, cuja instrumentalização pressupõe a utilização de ferramentas como o controle social e a participação popular.

Destarte, “o novo papel do Estado enquanto regulador, implica no abandono do perfil autoritário em favor de uma maior interlocução com a sociedade.”¹⁷

O eminente Ministro Carlos Ayres Britto apontou, já em 1992, a necessidade da distinção entre o controle social e a participação popular, ambos preceitos consagrados na carta Constitucional de 1988¹⁸.

Controle é derivado da ideia de fiscalização. No direito pátrio, concretizado pelo sistema de freios e contrapesos, destaca-se a importância primordial do controle externo “lato sensu”, exercido por um Poder sobre o outro, para a manutenção da independência e harmonia entre eles. Tal espécie de controle é melhor visualizado no cotidiano da administração pública, quando se leva em conta o controle externo, exercido pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

No processo de redemocratização do país, houve a necessidade de se reafirmar novos direitos aos cidadãos, dentre os quais a participação efetiva na vida pública, mediante a utilização de instrumentos variados. Ainda traumatizado pelo imperialismo estatal do regime militar anterior, cunhou-se a expressão controle social, compreendida como um controle da sociedade sobre o Estado.

17 Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2002 abr/jun). **A Nova Regulação Dos Serviços Públicos**. *Revista de Direito Administrativo*. n.228. pp.13-29. Rio de Janeiro.

18 Britto, Carlos Ayres. (1992, julho/setembro). **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular.**” *Revista de Direito Administrativo*. n.189. pp.114-22 Rio de Janeiro.



Exemplo de tal controle insculpido no texto constitucional, a ação popular, por meio da qual, ao cidadão é conferido o direito de socorrer-se à jurisdição, com finalidade de anular ato lesivo do Estado, a bens da coletividade, em claro exercício do direito à cidadania, caracterizado como direito público subjetivo.

No campo infraconstitucional, o controle social caiu no gosto do legislador, que passou a prevê-lo nas mais diversas leis, sendo importante ao nosso estudo as previsões contidas na Lei 8.142/90 e na Lei 11.445/2007. A primeira instituiu os Conselhos de Saúde, tendo como uma de suas diretrizes a participação democrática em sua formulação, ou seja, deveria contar com representantes da sociedade em sua composição. A característica *sui generis* deste colegiado é a sua atribuição deliberativa, o que não ocorre com os órgãos de controle social prescritos na política nacional de saneamento básico, que possuem competências meramente consultivas, embora garantida também em sua composição a representação dos usuários.

Neste sentido, Melo & Nahum¹⁹ destacam que:

“O controle social é um dos princípios da Lei nº 11.445/07. A Lei estabelece a participação da sociedade nos processos de formulação de política, de planejamento e de avaliações relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, inciso IV); em audiências e consultas públicas sobre minutas de contrato para prestações de serviços públicos de saneamento básico (art. 11, IV); em audiências e/ou consultas públicas para a apreciação de propostas de plano de saneamento básico, inclusive dos estudos que o fundamentem (art. 19, inciso V, § 5º); por meio de meca-

19 Melo, Glenda Barbosa de. Nahum, Tânia. **Estudo sobre regulação de serviços públicos municipais de saneamento básico**.p.22. Recuperado em 01/08/2019 de: http://www.ufrgs.br/planomsb/biblioteca/estudo_regulacao_ASSEMAE.pdf

nismos normatizados pela entidade de regulação da prestação de dos serviços (art. 23. Inciso X); por meio do acesso a informações sobre a regulação ou à fiscalização dos serviços prestados (art. 26); e no acesso à informações sobre direitos e deveres dos usuários (art. 27), nos processos de revisão tarifária (art. 38, inciso II § 1º) e em órgão de controle social (Brasil 2007, SP, apud MELO, 2009). ”

Conquanto louvável a iniciativa e concepção original das ferramentas de controle social insculpidas na Lei Suprema e a disseminação de colegiados com tal finalidade na legislação, não há que se pensar que tais premissas consubstanciem compartilhamento de parte do poder estatal com a sociedade. Não. O controle é um direito e não forma de exercício de poder, de modo que, fora das restritas delimitações legais, não é capaz de produzir qualquer ingerência nas políticas públicas ou irrogar-se a prática de ações governamentais.

Não obstante possam originar boas práticas para a gestão da administração pública, convém considerar um lado mais sombrio, na disseminação de tais colegiados. Assim, os conselhos e órgãos similares podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e co-optação dos movimentos sociais, que, em vez de controlar, passam a ser controlados, servindo como ferramentas de legitimação da dominação estatal. Nesta vertente, esse é o controle social que interessa às classes dominantes e é funcional para a preservação do seu domínio.

Não que seja a regra, mas em muitos casos a escolha dos integrantes destes colegiados fica sob a batuta do próprio gestor representante do Estado, sem previsão de participação popular nesse processo.

De outra banda, a participação popular reside em outras balizas, sendo, pois, quinhão legítimo de poder pertencente ao povo, elemento subjetivo do Estado, com o poder de influir de maneira peculiar na formação da vontade normativa da Pátria.



Nesse sentido, a participação popular é condição indissociável da existência de um Estado Democrático de Direito, pois este se funda na premissa de que todo poder emana do povo, ainda que exercido de maneira indireta, por intermédio de seus representantes.

No âmbito do saneamento, para Silva e Naval 2015, a participação social deve estar presente desde a definição de princípios e diretrizes de uma política pública de saneamento básico ao planejamento, acompanhamento da execução e avaliação de ações, acrescentando que diante do exposto é pertinente a inclusão de variáveis qualitativas de avaliação qualitativa dos processos participativos.²⁰

Na Lei Basilar servem de amostra da participação popular direta: o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

No horizonte infraconstitucional, com a finalidade de ampliação da participação popular, foi editado o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, objetivando fortalecer e articular os mecanismos, as instâncias democráticas de diálogo, a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, compilando inúmeras formas de participação popular na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública, dentre elas: mesas de diálogos, consultas públicas, fóruns Inter conselhos e conferências nacionais.

Em notável retrocesso, o normativo foi revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu os organismos destinados à ampliação da participação popular na formulação de políticas públicas.

20 Silva, Fernanda Cohim Alves. & Naval, Liliana Pena. (2015 jan/março). **Contribuições para a construção de estratégias de suporte ao controle social em ações de saneamento.** Ambiente & sociedade, vol. XVIII, núm. 1. pp. 65-80. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Campinas SP. Brasil

Na exposição de motivos, certamente surpreende o fato de ter sido elencado como um dos problemas, do suposto excesso de colegiados a existência de:

“Grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modos de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente. ”

Sobre tal quadro, as palavras do consagrado jurista Carlos Ayres Britto:

“Por consequência, não há que confundir a participação popular com o controle social, pois o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás. A parte privada, o grupo, ou o conjunto da sociedade, nenhum deles pretende fazer da liberdade ou da cidadania um elemento de anulação do poder político, à base do “cessa tudo que a antiga musa canta, que outro valor mais alto se levanta” (Camões).

O objetivo colimado não é fazer “oposição” ao governo – convenhamos-, mas “negociar” com ele a produção de uma nova regra jurídica pública. Aqui, uma emanção da soberania popular, e, destarte, poder. Ali, uma emanção da cidadania, ou da liberdade, e, portanto, direito. (grifei)

Em suma, os novos institutos da democracia direta redimensionam o princípio constitucional da soberania popular, permitindo-nos falar de uma democracia participativa. Pena que tais institutos ainda sejam de reduzido número e com baixo teor de eficaciedade, a patentear o abismo que se rasga entre as promessas de arejamento político da Carta em vigor e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma. Não assim quanto ao regramento dispensado ao controle social do poder, anote-se, cujos meca-



nismos são mais numerosos e dotados de maior teor de operacionalidade. A liberdade e a cidadania à frente da soberania.”²¹

Convém ressaltar que a participação popular não é “estilo populista” ou “ideário de especialistas”. É direito de tornar o Estado efetivamente coisa pública, é debate de interesses, enfim, é democracia viva, ativa e perene.

Superada a análise distintiva proposta e o atual diagnóstico dos institutos, convém avançar em direção às tendências da regulação, abordadas a seguir.

5. NOVOS PARADIGMAS DA REGULAÇÃO

Com a moderna concepção acerca da necessidade de um Estado cada vez mais gerencial e indutor, avesso à figura do Estado burocrático-provedor, impõe-se como consequência um movimento de diminuição da máquina pública anunciado em desestatizações, privatizações e concessões.

Nesta senda, “ao contrário do que poderia pensar o senso comum, tal cenário se traduz na necessidade de ampliação de regulação e não em sua atenuação.”²²

Nas palavras de (Marques 2005),²³ as transformações na regulação estatal da atividade econômica demandam um fortalecimento da atividade regulatória:

21 Britto, Carlos Ayres. (1992, julho/setembro). **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular.”** Revista de Direito Administrativo. n.189. pp.114-22 Rio de Janeiro.

22 Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2002 abr/jun). **A Nova Regulação Dos Serviços Públicos.** Revista de Direito Administrativo. n.228. pp.13-29. Rio de Janeiro.

23 Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2005 fevereiro/março/abril). **A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico. n.01. p.08. Salvador Bahia.

“Com o processo de transferência da exploração de serviços públicos para a iniciativa privada, opera-se novamente a separação entre operador (agora um ente privado não sujeito ao controle estatal) e o regulador (já que a atividade regulatória remanesce em mãos do Estado, que a exerce então de forma indireta). Próprio dessa separação é o regime público de exploração destes serviços delegados à iniciativa privada, consubstanciado na outorga de concessões ou permissões. Vem daí a necessidade de forte regulação sobre a atuação do explorador privado em regime público, com vistas a i) assegurar o cumprimento dos pressupostos da outorga; ii) garantir a perenidade e universalidade da prestação e iii) assegurar a preservação dos bens vinculados à atividade. Afinal se a atividade é considerada serviço público o é por ter alguma relevância social, sendo natural que seja explorada de modo contínuo e extensivo à maior parcela da população possível. Isso justifica a existência de uma forte regulação.

A constatação de que a atividade econômica deve estar no setor privado não nos afasta de exigir que esta atividade privada, sobretudo quando atue no espaço público, seja amplamente regulada e fiscalizada por agências públicas e independentes (...) é preciso que o Estado esteja aparelhado para fiscalizar, porquê nada garante que as estradas que são exploradas privadamente, ou telefonia que é explorada privadamente, vão ser eficientes ou comprometidas com interesse público (...) Então, a criação de órgãos regulação e fiscalizadores e independentes é um passo indispensável”.

Neste contexto, insurge a conveniência de um novo padrão regulamentar, inclusive do ponto de vista da criatividade jurídica, uma vez que, com o avanço tecnológico, midiático e comunicativo, onde a única constante é a mudança, apenas as tradicionais funções, normatizadora e sancionatória da regulação se demonstram insuficientes ao cumprimento integral de sua finalidade primordial de preservar a atividade econômica



envolvida na prestação do serviço público, sem descuidar da proteção de hipossuficiências e/ou a concretização da política pública afeta à área.

Portanto, não se pode desconsiderar a natureza complexa da atividade reguladora, cuja finalidade é buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários dos serviços”²⁴

Nesse ponto, merece destaque as considerações de (MARQUES 2005)²⁵ quanto à calibração e o equilíbrio tarifário, almejado na concretização da função reguladora:

A calibração entre as taxas de retorno expectadas em uma concessão e obrigações do prestador; A adequada relação entre a política tarifária e os critérios de prefixação dos serviços pelos competidores em regime de mercado, os custos de ampliação de infraestruturas com os valores cobrados pelo compartilham estão entre eles; A introdução de mecanismos aptos a coibir a concentração econômica tanto num mesmo setor (na exploração de uma mesma modalidade de serviços) como entre elos comunicantes da cadeia econômica (como ocorre na cadeia de produção de energia pelas termo elétricas, onde se deve evitar concentração entre os grupos detentores da concessão de transporte de gás natural e aqueles detentores de licença para geração de energia com utilização deste insumo).

Para a consecução de seu papel de mediador, indispensável ao Estado ampliar o diálogo com todos os interessados.

24 Pacheco, Regina Silvia. (2006 jul. /agosto). **Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle**. In RAP, Rio de Janeiro. n. 40 pp.523-543.

25 Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2005 fevereiro/março/abril). **A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos**. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico*. n.01. p.13. Salvador Bahia.

Neste cenário, ganha destaque o modelo Habermasiano de democracia, que se estampa em uma deliberação pública e na circulação de poder político para além das instituições que formam o sistema – Legislativo, Executivo e Judiciário. A esfera pública e as condições de atuação de atores relevantes na sociedade civil passam a ter um lugar privilegiado no modelo de análise da organização social.

(Habermas 1987)²⁶ amplia o debate sobre “accountability” (fiscalização/prestação de contas) do poder administrativo e revela a importância dos mecanismos deliberativos que podem ser conceituados como “accountability vertical”, mediante participação pública direta, não limitada apenas a processos judiciais ou administrativos.

Alicerça-se aqui, nas preciosas lições do exímio professor Floriano de Azevedo Marques, que “o surgimento de um novo padrão regulatório pressupõe uma renúncia à tradicional imposição unilateral e autoritária de pautas, condutas e comportamentos em busca de um avanço, em que a dinâmica regulatória apoia-se em articulação de interesses, estabelecimento de pautas negociadas com os diversos atores envolvidos, o que foi denominado pela doutrina de regulação reflexiva”²⁷.

Na regulação reflexiva, o Estado assume um papel de mediador ativo, mais adequado aos fatores de natureza política e social, que fazem o corpo social aspirar, uma atuação mais participativa em relação ao poder público.

A moderna noção de Estado Democrático de Direito passa a pressupor uma interação entre Administração e sociedade, lastreada muito

26 Habermas, Jürgen. (1987). (Apud Mattos, Paulo Todescan Lessa. (2004, 2-5 novembro). **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España)

27 Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2002 abr/jun). **A Nova Regulação Dos Serviços Públicos**. *Revista de Direito Administrativo*. n.228. pp.13-29. Rio de Janeiro.



mais em relações de direção do que nas tradicionais relações de controle impositivo e sancionatório.

Em estudo referente às parcerias público-privadas e às concretizações das funções sociais das cidades, (HUNGARO 2017)²⁸ tece importantes ilações quanto à gestão-democrática:

“O Estatuto da Cidade previu alguns instrumentos capazes de orientar gestão pública das cidades e promover a realização de políticas urbanas de maneira democrática. Trata-se da chamada “Gestão Democrática da Cidade”, que é diretriz responsável por garantir a participação popular na atuação municipal em assuntos de interesse urbano. Apenas para repisar, o art. 43 do referido Estatuto prevê, inclusive, instrumentos hábeis à garantia da gestão democrática da cidade, quais sejam, a instituição de órgãos colegiados, promoção de debates, audiências e consultas públicas, além de conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. ”

Por esse ângulo, (Motta 2005) explora a noção de gestão participativa e suas contribuições para o modelo regulatório:

“Trata-se de um modelo que, por meio de normas formas organizacionais (fóruns, audiências públicas, consultas públicas, conselhos, comitês e outros órgão colegiados), busca superar o modelo no qual o Estado chama para si o papel de promotor do bem-estar social, assim como o modelo construído nos moldes liberais em que o Estado se limita às tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos.

28 Húngaros, Luis Alberto. (2017). **Parceria Público-Privada Municipal: A Concretização de Funções Sociais da Cidade: Habitação, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris.p.15.

Esse novo modelo, fundado na gestão compartilhada do exercício do poder público entre o Estado, sociedade civil e mercado, impôs, no âmbito do saneamento básico, assim como nos demais setores regulados, o desafio de se criar um novo paradigma regulatório e institucional com base na participação ativa da sociedade civil.²⁹

Neste sentido, (Leal 2003)³⁰ afirma que a comissão europeia evidencia a tendência à ampliação da governança participativa, quando procura definir e regulamentar aquilo que designa por serviços de interesse geral e que visa atingir objetivos de serviço público no seio dos mercados abertos e concorrenciais (livro branco). Estes serviços abrangem serviços de interesse econômico e não econômico (energia, serviços postais, transporte e telecomunicações, saúde, educação, serviços sociais) e a este propósito pode se ler no livro verde sobre os serviços gerais (comissão das comunidades Europeias, 2003 p.3), o qual esteve recentemente em discussão:

Os serviços de interesse geral encontram-se no cerne do debate político. Com efeito eles dizem respeito à questão central do papel desempenhado pelas autoridades públicas numa economia de mercado, a saber: Por um lado, vigiar pelo bom funcionamento do mercado e pelo respeito das regras de jogo por todos os atores: por outro, garantir o interesse geral especialmente ao que se refere à satisfação das necessidades especiais do cidadão e a preservação dos bens públicos no caso em que o mercado é incapaz de fazer.

29 MOTA, Carolina Theodoro da Silva. (2005). **Gestão Participativa: outro desafio para o saneamento básico no Brasil**. 2005. Acesso em: 16/09/2019. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/publication/gestao-participativa-outro-desafio-para-o-saneamento-basico-no-brasil/>

30 Leal, Rogério (2003, julho/setembro) A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, Ano 1, nº 13 p. 144,165.



No debate acerca da importância da participação social e seus impactos nas políticas públicas, Matos & Serapioni 2017, em análise acerca da participação popular nos sistemas de saúde nos países do sul da Europa, concluíram que, embora a legislação preveja a participação cidadã, a maioria das iniciativas ainda se mostra muito dependente dos impulsos do poder político regional, sobretudo no caso da Espanha e da Itália.

Para os autores supra:

Reforçar a participação representa uma importante estratégia para superar o déficit democrático que ainda caracteriza muitos sistemas de saúde no Sul da Europa. A necessidade de maior responsabilização e o incremento da transparência dos serviços por meio de mecanismos participativos têm sido enfatizados como boas práticas a implementar, sobretudo se considerarmos que a incorporação de conhecimentos e experiências dos usuários melhora a qualidade das decisões em saúde e a prestação desses serviços.³¹

O cenário abordado passa a contar com novos centros de poder político que merecem ser considerados no debate referente à moderna regulação estatal dos serviços públicos de saneamento, dentre eles, os Grupos de Pressão Social, objeto do próximo tópico.

6. GRUPOS DE PRESSÃO SOCIAL

Na ótica (CANOTILHO) “vivenciamos o pós-modernismo jurídico no sentido do irrealismo da concepção tradicional, pelo qual o Estado teria

31 Matos, A. R. & Serapioni, M. (2017). **O desafio da participação cidadã nos sistemas de saúde do Sul da Europa: uma revisão da literatura**. Acesso em 24/09/2019. Recuperado de: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2017.v33n1/e00066716/pt>

o monopólio da regulação jurídica, em desprezo à importância da autorregulação das sociedades como núcleos de produção de axiomas.”³²

Já para (REALE 2003), uma das críticas ao Estado Liberal se encerra “na separação entre o indivíduo e o Estado”, o que acaba por desprezar a ideia de que “na realidade os modelos jurídicos como estruturas fático-axiológicas-normativas, acham-se imersos no praxismo social.”³³

Para (Leal 2003)³⁴ “apesar de todo o arsenal cívico à disposição da cidadania brasileira, por vezes é subutilizado, pois a sociedade passa por uma letargia social, assistindo ao espetáculo da cena política nacional como mero espectador, fomentado pelo Poder Público ensejando uma relação artificial e de distanciamento de sua base soberana – o povo”.

Nos fundamentos da teoria da regulação econômica de Stigler, é relevante que as decisões políticas levam em conta o capital político/social dos diversos grupos sociais envolvidos. Portanto, imprescindível a mobilização dos usuários e de todos os grupos, cuja ausência de saneamento, reflete de forma negativa, a fim de que possam vir a ter maior influência na regulação, de modo a serem devidamente sopesados os seus interesses, em contraponto com os interesses dos detentores de maior capital financeiro e político.

Para (Ribeiro 2013)³⁵, a ideia central do capital social é de que a transformação da sociedade parte do movimento da sociedade civil, do engaja-

32 Canotilho, J.J. Gomes. (Como citado em Aragão, Alexandre Santos de. (2011). **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. (Capítulo 1 pp.19-37). Rio de Janeiro. Forense.p.22)

33 Reale, Miguel. (2003). **Teoria Tridimensional do Direito**. 5ª ed., Editora Saraiva.

34 Leal, Rogério (2003, julho/setembro) A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, Ano 1, nº 13 p. 144,165).

35 Ribeiro, João Gilberto de Souza. (2013). **A regulação dos serviços de saneamento em casos latino-americanos**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais.



mento dos cidadãos, e não do Estado, citando (Ferrarezi, 2003) “é possível aos indivíduos apreenderem hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, construindo confiança social, consciência e participação política.”

Nessa senda, asseverava (JACOBI 1985) que “os problemas de água e esgoto nunca foram devidamente enfrentados, porque a solução não é das que aparecem, já que colocar canos debaixo da terra não dá prestígio para ninguém, nem rende votos.”³⁶

A narrativa acaba por evidenciar o desequilíbrio representativo existente, nos processos de planejamento e decisão no setor do saneamento básico, em que a balança passa a pender para o favorecimento dos grupos detentores da influência política, que, em verdade, são aqueles que usam o principal bem envolvido na prestação do serviço, qual seja, a água, em enormes quantidades, não para o consumo primordial preconizado na política de recursos hídricos (Lei nº 9.433/1997), mas para satisfação de interesses econômicos.

Corroborando a linha do quanto vem sendo exposto, Heller 2018,³⁷ citando (Moraes et al. 2014), elenca a organização social como um dos obstáculos que originaram o quadro deficitário do saneamento básico no país. Neste arrazoado, o autor reproduzindo artigo de sua autoria no ano anterior, faz alguns apontamentos considerados como essenciais na reforma setorial do saneamento:

“ 5- A ampliação de estudos e debates públicos sobre modelos de tarifas sociais e de outros mecanismos para assegurar a acessibilidade financeira das populações em situação mais vulnerável.

36 Jacobi, J. U. F. (1985 como citado em Ribas, M. A. P. T. (2016). **A Escola e o Saneamento – Mobilização para melhores condições de saneamento básico**. São Paulo. p.25.)

37 Heller, Léio et al. (2018). **Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS** (Capítulo 4 – Saneamento no Brasil: outro mundo é possível e desejável), rio de janeiro, RJ: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz.

6- Rever os processos de regulação, incluindo a possibilidade de associá-la ao controle social.

7- Aprofundar na superação do déficit democrático do setor, resgatando o papel do Conselho das Cidades e a realização das conferências das cidades, inclusive sua capilarização para estados e municípios, bem como na adoção de novas formas de participação e de criação de ambiente de democracia substantiva no setor.”

Com efeito, revela-se a necessidade de uma maior organização da sociedade em torno das pautas atinentes ao saneamento básico, configurando-se novos grupos de pressão, para proporcionarem um equilíbrio efetivo, tanto na tomada de decisões quanto para contribuírem como ferramenta útil à regulação setorial.

Não obstante o exposto, há algumas dificuldades para efetivação deste engajamento e serão objeto de análise na sequência.

7. CONSIDERAÇÕES E OBSTÁCULOS À CIDADANIZAÇÃO NO SANEAMENTO

Com a crise hídrica à espreita, sendo elevada ao nível de problemática mundial, compele-se a busca de soluções jurídicas que contribuam para a resolução de problemas sociais gerados como consequência, especialmente dos impactos que a falta ou ineficiência do saneamento básico acarretam na saúde e qualidade de vida.

O Direito, como um produto histórico cultural, que está em contínua evolução, não pode desprezar os complexos fatores sociais históricos e culturais envolvidos na formação do Estado brasileiro, assim como os impactos no desenvolvimento da política do saneamento básico.



Ao analisar a cidadania brasileira, (MARTINS et al., 2008 apud Reis et al. 2017) verificou a “existência de grande parcela da população à margem da comunidade política e conseqüentemente alheia aos processos de tomada de decisão.”³⁸

Desta forma, a evolução do Brasil como nação coesa, depõe contra uma efetiva cidadanização do povo, conseqüência em muito das desigualdades sociais e regionais que desde a colonização assolam a pátria, culminando em um lento desenvolvimento do pensamento crítico coletivo. Em conseqüência a ausência de um pensamento crítico é motor combustível de sociedades individualistas, que acabam por esquecer que o serviço público tem dono, afinal, o bem é do povo.

A mesma questão já foi enfrentada por outros países, conforme se infere, quando, em 1979, Medisson Pirier, Ministro do Reino Unido, na Gestão Margaret Thatcher, chamava a atenção ao fato de que, ao se afirmar que os equipamentos do setor público pertencerem à sociedade, tornava-os de fato, propriedade de ninguém.³⁹

Para (STINGLER 1971)⁴⁰, “O processo decisório democrático deve envolver toda a comunidade, não simplesmente aqueles que estão diretamente preocupados com a decisão. (...). Todavia, o sistema político não oferece bons incentivos para aquisição de conhecimento como os oferecidos pelo mercado.”

38 Reis, Marli. Lucilla, Pedro Roberto. Gavioli, Olivia. (2017) - **Participação Social como Chave para a Universalização Do Saneamento**. Congresso ABES FENASAN 2017. Recuperado de: <https://www.saneamentobasico.com.br/participacao-universizacao-saneamento/>. Acesso em 10/09/2019.

39 Leal, Rogério (2003, julho/setembro) A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, Ano 1, nº 13 p. 144,165.

40 Stingler, Georg. (1971) **Teoria da Regulação Econômica**. In: Mattos, Paulo Todescan Lessa. (2017). Regulação Econômica e Democracia: O Debate norte Americano. Editora 34.

Desta forma, o eleitor/cidadão sempre irá ponderar o custo individual de seu engajamento social, só se dispondo a aprender os aspectos essenciais das propostas políticas na área do saneamento e expressando conscientemente sua preferência, se considerar tal conduta como vantajosa para si individualmente.

Para (Marchi & Mendes 2018)⁴¹, a participação não deve ser passiva: necessário se faz ter informações, comunicar, argumentar, participar, e, não menos importante, ter os recursos necessários para se fazer ouvir.

Uma vez que “ o processo político não admite a participação de cada um na proporção do seu interesse e conhecimento”⁴², o que infelizmente ainda ocorre é que os gestores públicos e políticos, principalmente nos pequenos e longínquos municípios brasileiros, não precisam se esforçar muito para a obtenção destes votos econômicos, basta reduzir os preços das tarifas dos serviços de saneamento, aplicando as denominadas “tarifas eleitoreiras.” Esta pseudo vantagem é aceita por aquela coletividade, que agradece com votos e o processo decisório se encerra aí.

Ocorre que tal prática se traduz em verdadeiro prejuízo, pois na maior parte das vezes, tais tarifas serão insuficientes para manter a operação e manutenção dos serviços, inviabilizando por completo o investimento em melhorias e ampliação do sistema, o que pode, em última instância, até inviabilizar a operação e manutenção das infraestruturas de saneamento básico.

Urge, portanto, que se acrescente o empoderamento social à já complexa pletera de mecanismos necessários à universalização do sa-

41 Marchi, Cristina Maria Dacach Fernandez & Mendes, Vera Lucia Peixoto Santos (2018 jan/abr). **Gestão do saneamento básico: Democracia representativa e participação social em um município da Região Metropolitana de Salvador – Bahia.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR. v. 14. n. 1. pp. 110-134. Taubaté, SP, Brasil. Recuperado de: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3470>. Acesso em 01/09/2019.

42 Stingler, Georg. (1971) **Teoria da Regulação Econômica.** ...



neamento básico, pois, geralmente, a dificuldade na implementação das políticas públicas não reside na descoberta do “o que fazer” e sim na esfera do “como fazer”.

Do ponto de vista mais tradicional, ressalta-se o investimento na redução do Custo Individual do Engajamento Social, incentivando a adoção de práticas sustentáveis, como, por exemplo, a adoção de descontos tarifários progressivos na redução do consumo de água e a instituição de órgãos de controle social.

De outra banda, revela-se interessante a consideração das alternativas dispostas na Lei Federal nº 11.079/2004, a qual impõe, a realização das consultas públicas, com antecedência mínima de 30 dias da publicação do edital.

Contudo, para que haja efetividade nesta participação, é inexorável a simplificação da informação nas comunicações entre concessionários e usuários em especial quanto aos custos da prestação do serviço e à qualidade oferecida, de modo a fomentar a aprendizagem social.

Nesta senda, (Di Sarno 2004) destaca “que o diferencial dessas parcerias, em contraposição aos contratos administrativos tradicionais de prestação de serviço público, é que obrigatoriamente deverá haver a participação da população na formulação dos objetivos e meios a serem escolhidos e executados, seja pelo Poder Público, seja pelo setor privado.”⁴³

Frente às amplas desigualdades de renda existentes no Brasil, torna-se importante relacionar o atrelamento dos índices de eficiência dos concessionários com a promoção da equidade social. Na ausência de mecanismos de transferência de renda mais ou menos neutros (como o

43 Di Sarno, Daniela Campos Libório. (2004). *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, p 423.

“Imposto de Renda Negativo”), um mecanismo muito usado em países em desenvolvimento, para permitir que camadas sociais mais pobres tenham acesso a bens e serviços básicos, são as chamadas “tarifas sociais”.

Estas baseiam-se nas situações nas quais consumidores de baixa e de alta renda têm demandas distintas, sendo definidos critérios para separá-las. Assim, por exemplo, ao se fixar uma determinada faixa de consumo, abaixo da qual só existam consumidores de baixa renda, pode-se prever que os mesmos serão subsidiados por tarifas pagas pelos demais. Nesse ponto, resta demonstrado a relevância da difusão do conceito e informação sobre a solidariedade social.

Dito de outra forma, (Marques 2005)⁴⁴ afirma que “o peso desta meta regulatória é, em certa medida, suportado pelos consumidores efetivos que, entretanto, almejam tarifas menores. Daí porque em nome da integração do consumidor potencial, os interesses do consumidor efetivo podem ser mitigados. Parece um preço justo a se pagar, até mesmo como corolário na noção de justiça social plasmada na Constituição Federal.”

Em nosso ordenamento, o legislador optou pelo financiamento custeado pelo consumidor do serviço.

Embora representem avanços, algumas das ferramentas de participação popular e controle social, já enumeradas, merecem ser objeto de algumas reflexões críticas.

Em primeiro, há que se considerar a dificuldade enfrentada por um trabalhador usuário dos serviços de saneamento em abandonar seu posto para expressar sua opinião em uma audiência pública, em que ele não compreende os termos técnicos do debate. Cabe refletir que, quando o

44 Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2005 fevereiro/março/abril). **A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos**. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico*. n.01. p.16. Salvador Bahia



Estado deseja a participação social, fornece todos os meios para a sua consecução, a exemplo da convocação para o Tribunal do Júri, que ocorre por sorteio, e o jurado, se empregado, está dispensado legalmente de suas atribuições, sem qualquer ameaça de reprimenda pelo empregador, haja vista que a atuação é considerada como relevante serviço à nação.

Ademais, no contexto das concessões já mencionadas, ainda que se tenha a efetiva participação social, as manifestações realizadas pela população e associações civis não são dotadas de caráter vinculante para produzirem alterações nas minutas do Edital ou do contrato. Em verdade, o procedimento de consulta pública mostra-se muito mais destinado à efetivação do princípio da publicidade na Administração Pública, tornando-se públicas as escolhas dos gestores municipais em torno de uma política urbana já modelada do que para a efetivação da gestão democrática.

Os órgãos de controle social, apenas são dotados de atribuição consultiva, mas ainda sim devem ser vistos como um avanço. Contudo, a regra geral, não se dignou a impor critérios objetivos para o preenchimento das vagas destinadas às organizações sociais e aos representantes dos usuários, o que acarreta em escolhas subjetivas amparadas por vezes, como já asseverado, em interesses não tão legítimos.

Nas palavras de Melo e Nahum, “a sociedade precisa estar preparada para atuar nos processos decisórios, em órgãos colegiados, pois a assimetria de informações, a falta de transparência e o déficit de democracia na área de saneamento no Brasil são constatações reais.”⁴⁵ ”

45 Melo, Glenda Barbosa de. Nahum, Tânia. **Estudo sobre regulação de serviços públicos municipais de saneamento básico**.p.23. Recuperado em 01/08/2019 de: http://www.ufrgs.br/planomsb/biblioteca/estudo_regulacao_ASSEMAE.pdf

Desta forma, cabe ao Poder Público “estimular o exercício da cidadania promovendo mecanismos de participação e controle efetivos, a participação paritária em órgãos colegiados, devendo garantir o apoio administrativo e técnico aos colegiados, contribuindo com a capacitação contínua e permanente de seus membros na construção de um novo paradigma de participação e controle social.”⁴⁶

Outro ponto que merece destaque são as acepções extremamente conservadoras e tradicionalistas adotadas pela Administração em algumas ações, as quais precisam ser reformuladas, a fim de que se tornem mais atrativas para o engajamento da população. Cita-se, como exemplo destes mecanismos arcaicos, a distribuição de panfletos, nos quais se observa o formalismo e/ou tecnicismo na transmissão das informações, gerando o desinteresse do destinatário. Mais promissor se mostra a adoção de outras medidas como aquelas advindas da iniciativa privada, que para atrair os seus consumidores, utiliza a música, faz a divulgação de informações agregadas em brindes úteis, como calendários, nos quais são expostas cenas impactantes da seca ou enchentes, distribuição de lixeiras bipartidas em lixo orgânico e lixo seco etc.

Importante reconhecer a importância da mobilização em escala, para a difusão e apropriação de conhecimento pela coletividade. Nesse contexto, há que se considerar a utilização da exposição pública como ferramenta para a sensibilização da sociedade face à trivialização de questões tão relevantes como o saneamento ou sua ausência no Brasil. Embora se exija uma maior elaboração para o desenvolvimento de tais ações, os potenciais retornos traduzem-se em ganhos exponenciais.

46 Melo, Glenda Barbosa de. Nahum, Tânia. **Estudo sobre regulação de serviços públicos municipais de saneamento básico**.p.23. Recuperado em 01/08/2019 de: http://www.ufrgs.br/planomsb/biblioteca/estudo_regulacao_ASSEMAE.pdf



Como paradigma, de significação jurídica de saberes da sociedade civil, expõe-se a inclusão na Constituição do Equador de 2008, nos artigos 71 a 74, do reconhecimento expresso dos “Direitos da Natureza” na expressão popular andina (Pachamama)⁴⁷, uma ação de conscientização diretamente decorrente deste avanço foi a produção pelo diretor “Didier Brunner,” já indicado ao Oscar e vencedor do BAFTA, do filme de animação Pachamama, indicado ao prêmio de cinema César, direcionado a sensibilizar a sociedade quanto aos direitos da natureza.

Porém, não se pode apontar a ausência de coesão coletiva e cidadã, como única responsável pela baixa efetividade da participação social na busca por soluções para a universalização do acesso ao saneamento básico, assim como a fraca contribuição nas ações que exigem obrigações dos usuários, para a concretização da coleta seletiva dos resíduos sólidos urbanos ou para a manutenção das estruturas de drenagem pluvial desobstruídas. Outros atores também contribuem para intensificar tais situações.

Nesta senda, considera-se que não passam incólumes pela naturalização das dificuldades atreladas à ausência do saneamento, as “autoridades” do setor, incluindo os gestores, estudiosos, especialistas, dirigentes de concessionárias, congressistas, reguladores, representantes de organizações nacionais e internacionais ligadas ao tema, haja vista que o compromisso e o engajamento não podem ser intensificados de dentro do paço é preciso vivência.

Ao amparar-se na liberdade de cátedra, o presente arrazoado, pede vênha para um distanciamento dos métodos usuais da retórica da elaboração de tratados eruditos, para uma breve significação prática da matéria.

47 Moraes, Germana de Oliveira. (2013). ***O Constitucionalismo Egocêntrico na América Latina, O Bem Viver e a Nova Visão das Águas***. R. Fac. Dir. Fortaleza. v. 34. N.1. pp.123-155.

8. EXPERIÊNCIA EMPÍRICA

Tome-se por exemplo, a situação da escassez da água e o debate acerca da importância de seu uso consciente, por um determinado grupo de especialistas e gestores, com elevado conhecimento teórico do tema, contudo, sem nunca necessitarem economizar tal insumo, a não ser por convicção.

No evento, realizado em algum local pitoresco, os presentes se acomodam, e a sua frente são posicionados belos copos, contendo água mineral de alta qualidade e em temperatura refrescante, em coffe-breaks são ofertados variados refrescos e quitutes. E encontram-se a disposição do grupo banheiros limpos.

Silva e Naval , 2015 apud Souza, Freitas, 2009,⁴⁸ asseveram que, embora o saber técnico-científico seja de grande importância, só ele não é suficiente. A participação é também consequência de um processo de empoderamento coletivo, a partir do qual indivíduos e comunidade tornam-se aptos a compreender mecanismos e processos (opinar, contribuir, concordar e discordar) a partir de sua experiência, dos saberes construídos no cotidiano e das informações que lhes chegam ao conhecimento.

É indiscutível a importância do debate teórico para a busca de soluções atinentes a problemática de qualquer política pública ou questão social. Porém, considera-se construtivo e desejável o cultivo de ideias inovadoras, que podem ter origem em experiências práticas não ortodoxas.

Tal método é muito difundido na indústria de tecnologia da informação, exemplo disso, é a cultura organizacional, da gigante Google deno-

48 Souza, Freitas, 2009. Como em Silva, Fernanda Cohim Alves. & Naval, Liliana Pena. (2015 jan/março). **Contribuições para a construção de estratégias de suporte ao controle social em ações de saneamento**. Ambiente & sociedade, vol. XVIII, núm. 1. pp. 65-80. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Campinas SP. Brasil



minada “Google Styllé, ” alcançando excelentes resultados, tal modelagem se alavanca em características como a liberdade, o respeito as diferenças, a criatividade, foco nos resultados e parametrização de avanços.

Desta forma, propõe-se a inovação inclusive no debate, por intermédio da criatividade e empirismo. No contexto proposto inicialmente, o evento com finalidade de debater soluções para a escassez hídrica, mantendo-se os atores, inovando-se no cenário, o local do debate será as margens de um manancial esgotado, seja pela seca, seja por poluição, a água é racionada, disponibilizado apenas o essencial, não há coffe-break, pois, sem água não há refrescos e nem quitutes. A disposição apenas banheiros químicos e com água de reuso limitada.

A proposta se justifica, em considerar os impactos do cenário e sua influência no debate e na busca por soluções inovadoras, bem como refletir na utilidade de simulações para a visualização e aprendizagem coletiva acerca da solidariedade social compulsória.

Nesse sentido, Melo & Nahum⁴⁹:

“O envolvimento da sociedade com a elaboração dos planos municipais de saneamento requer a atenção de cada cidadão e cidadã com os problemas vivenciados no dia a dia e o planejamento para as soluções, estimulando a interação entre os participantes, a troca de conhecimentos, o surgimento de lideranças, a aproximação entre o poder público e a sociedade civil e o despertar da sociedade para o protagonismo na área de saneamento. Os processos de elaboração de planos municipais de saneamento pode

49 Melo, Glenda Barbosa de. Nahum, Tânia. **Estudo sobre regulação de serviços públicos municipais de saneamento básico**.p.23. Recuperado em 01/08/2019 de: http://www.ufrgs.br/planomsb/biblioteca/estudo_regulacao_ASSEMAE.pdf

ser o primeiro passo para a criação de órgão/ente regulador com a participação da sociedade. ”

Em realidade, a consideração da existência de pessoas que vivem constantemente os impactos da ausência das condições adequadas de saneamento, deveria ser necessária e obrigatória, sendo a estes franqueada a participação, em todo e qualquer debate sobre o tema, pois em meio a uma condição degradante, o simples fato de se passar a oferecer acesso ao saneamento básico não é capaz de per si de tirar a população marginalizada, desta condição. Um longo processo de opressão, degradação e exclusão necessita de muito mais que condições técnicas para ser revertido.

Reis et al. 2017 prescreve que a libertação desta condição opressora depende do empoderamento desses atores, que precisam estar cientes da sua condição, das consequências e da necessidade de mudança. A transformação da realidade dos oprimidos reclama uma teoria da ação transformadora, que lhes confere um papel fundamental no processo.⁵⁰

Os autores concluíram que a participação social é fundamental para a efetivação de mudanças, e ainda que a realidade a qual as pessoas estão inseridas define qual a sua condição de ação e reação, pois questões como a leitura que as pessoas fazem do local onde moram e do que ocorre no seu entorno são decisivos neste processo.⁵¹

50 Reis, Marli. Lucilla, Pedro Roberto. Gavioli, Olivia. (2017)- **Participação Social como Chave para a Universalização Do Saneamento**. Congresso ABES FENASAN 2017. Recuperado de: <https://www.saneamentobasico.com.br/participacao-universizacao-saneamento/>. Acesso em 10/09/2019.

51 Reis, Marli. Lucilla, Pedro Roberto. Gavioli, Olivia. (2017) - **Participação Social como Chave para a Universalização Do Saneamento**. Congresso ABES FENASAN 2017. Recuperado de: <https://www.saneamentobasico.com.br/participacao-universizacao-saneamento/>. Acesso em 10/09/2019.



Se a comunidade não se reconhece como agentes de transformação, ou não lhes for fomentado o sentimento de pertencimento social, não terão à disposição necessária em participar das mudanças necessárias ou a plena consciência de sua importância. E nenhum processo de mudança efetivo pode ser desenvolvido sem esta participação, de forma que a implementação pura e simples das medidas sanitárias, não alcançará a eficácia pretendida

9. ASPECTOS PROPOSITIVOS

É certo que a realidade desnuda uma crise financeira de grandes proporções atingindo o Governo/Administração, que é compelido a entregar mais resultados com menos recursos. A conjuntura atual deixa evidente que o Estado, isoladamente, é incapaz de custear a sonhada universalização do acesso, sendo necessário se aliar com parceiros no mercado privado onde, segundo os economistas, os recursos se alocam.

Neste sentido, deve ser estimulada a implementação de parcerias com o setor, como as previstas na Lei nº 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações Sociais – MROSC, não se revelando mais apropriada a falsa argumentação quanto ao antagonismo entre interesses do Estado e da Sociedade Civil, haja vista que a atuação deve ser baseada na complementariedade de ações. Do mesmo modo ocorre com o setor privado, cuja perseguição de um interesse próprio, não exclui a conjugação de objetivos com os do Estado.

Neste sentido, convém considerar o incentivo à interação entre grandes produtores de resíduos como shoppings, condomínios, indústrias etc. e o estímulo ao desenvolvimento das cooperativas de catadores, sendo que, em relação a este último, no âmbito federal, a União capitaneou em 2014 o Programa Cataforte, destinado a capacitar e aparelhar tais cooperativas.

Mais adequado se mostraria se, no programa mencionado, tivesse sido transferido o ônus financeiro do aparelhamento das cooperativas para os grandes produtores de resíduos, ficando a União com a incumbência de promover a capacitação dos catadores, assim como intermediando seu contato e interação com aqueles. Nesta proposição, a Administração arregimentaria as cooperativas, constituindo-as formalmente e, a partir do seu empoderamento advindo da transferência de conhecimento e capacitação, poderiam ser convocados os interessados do setor privado ao seu fomento, que poderia se dar mediante o fornecimento de caminhões, galpões, equipamentos de triagem.

A viabilidade de tal proposta está na conjugação dos interesses, vez que a obrigação legal dos grandes produtores de destinação adequada aos resíduos produzidos poderia ser cumprida através das cooperativas de catadores, as quais, por sua vez, dependem do aumento da quantidade de material reciclável coletado para melhoria da renda dos cooperados. Neste contexto, a Administração tem interesse em promover esta intermediação, o que contribuirá para o desenvolvimento da política de saneamento focada na coleta seletiva de resíduos sólidos.

Do mesmo modo, para fomento da participação popular, a Educação em Saúde Ambiental revela-se como precioso instrumento, sendo conceituada como:

“Conjunto de pratica pedagógicas e sociais, de conteúdo técnico, político e científico que no contexto da saúde ambiental e do saneamento deve ser desenvolvida de forma permanente e continua favorecendo relações mais dialógicas entre sujeitos de instituições públicas e privadas e a coletividade para a construção e valores, sabores, conhecimentos e práticas voltas à promoção a saúde e ações cada vez mais sustentáveis da sociedade humana.”⁵²

52 Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. 2015. **Manual de Saneamento**. 4ª ed. Brasília pp. 623-629.



Para a Fundação Nacional de Saúde, órgão responsável pela concretização das ações de educação em saúde ambiental, a riqueza do processo reside na criação coletiva de soluções e estratégias pautadas em princípios sólidos, democráticos, e contextualizados à realidade locais.

Entre os caminhos para fomentar a participação social, na busca pela universalização do saneamento, constitui em valorizar os espaços de agregação natural para que possa fomentar o associativismo e a criação de um projeto comum nas localidades. Com isso, é possível também contornar o desinteresse da comunidade pelos Conselhos.⁵³ Assim, as intervenções educativas devem levar em consideração as condicionantes e os determinantes sociais da saúde da comunidade onde serão implementadas tais ações.

Vislumbra-se a oportunidade de mobilizar a nova geração, pois estudos e pesquisas validam a teoria de que crianças são mais receptivas às informações e às mudanças de comportamento, além de serem excelentes multiplicadores de conhecimento. Em tal cenário, uma proposição baseada em desenvolvimento de material didático lúdico para distribuição em escolas, acrescida de peças teatrais voltadas ao público infantil com foco no uso consciente da água e na separação do lixo doméstico, pode se mostrar mais eficaz que caminhadas ecológicas.

No caso da Educação, é por bem ressaltar que tal política pública não encerra um fim em si mesma, mas se trata, antes de tudo, de um instrumento para o entendimento, transformação e avanço de toda e qualquer área.

53 Reis, Marli. Lucilla, Pedro Roberto. Gavioli, Olivia. (2017)- **Participação Social como Chave para a Universalização Do Saneamento**. Congresso ABES FENASAN 2017. Recuperado de: <https://www.saneamentobasico.com.br/participacao-universalizacao-saneamento/>. Acesso em 10/09/2019.

Silva e Naval 2015⁵⁴ questionam o papel da educação no exercício do controle social nas políticas públicas, vez que é dada ao indivíduo a responsabilidade de conhecer as leis sem, contudo, criar condições para que isso ocorra. Resta necessária a construção de processos educativos quanto às políticas públicas que favoreçam a reflexão sobre os direitos e deveres dos cidadãos.

A implementação de pequenas melhorias em ações já implementadas pode desencadear grandes avanços. Assim, em projetos tradicionais, como ocorre em relação aos promovidos pela Fundação Nacional de Saúde e Ministério da Cidades, na implantação de melhorias sanitárias domiciliares, poderiam ser agregadas outras utilidades, como uma solução de reuso da água do chuveiro, lavatório e pia, para a descarga do vaso sanitário.

Pode-se ainda utilizar a cooperação de outras entidades públicas, como por exemplo os agentes comunitários de saúde para, fornecerem às famílias de baixa renda lixeiras que possibilitem a separação do lixo seco e orgânico, promovendo, desta maneira, a conscientização de sua importância e trazendo impactos positivos na saúde.

Como última sugestão, considerando o atual fascínio que a tecnologia exerce sobre a população, especialmente o público jovem, muito útil poderia ser o desenvolvimento de um jogo eletrônico, em que cada pessoa pudesse assumir um “Avatar” customizado que interaja com outros usuários e tenha que completar missões relacionadas, ao entendimento do ciclo completo da água, seu uso consciente, reciclagem e disposição adequada de resíduos, com riscos e penalizações a comportamentos indesejados

54 Silva, Fernanda Cohim Alves. & Naval, Liliana Pena. (2015 jan/março). **Contribuições para a construção de estratégias de suporte ao controle social em ações de saneamento.** Ambiente & sociedade, vol. XVIII, núm. 1. pp. 65-80. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Campinas SP. Brasil



como jogar lixo nas vias que podem entupir bueiros, pode se adicionar diversas variações que levem em consideração cenários pessimistas do esgotamento dos recursos como Guerra pela Água, Missão no Deserto.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho intentou demonstrar a importância da democratização do debate, visando ao planejamento e à formulação da política pública de saneamento básico, especificamente no instituto da regulação, que se constitui em ferramenta imprescindível para a promoção dos avanços que o setor necessita.

Ressaltou-se a importância da compreensão da distinção entre controle social e participação popular, bem como se concluiu pela imperiosa necessidade de dar-lhes efetividade para o avanço da política pública e dos serviços públicos de saneamento básico.

Em um cenário tão complexo como o da universalização do saneamento básico, em que está envolvida uma pluralidade de atores, interagindo de acordo com seus interesses e estratégias, a regulação deve consistir não apenas na produção de regras, mas em processo construtivo, com modelos que possam ser adaptáveis à realidade a que se dispõe normatizar.

A regulação não pode desprezar seu aspecto social e a interação entre Estado, prestador e sociedade, por intermédio do controle social e da participação popular.

Neste contexto, restou comprovado que os processos democráticos de regulação têm grande influência sobre a efetividade e o desenvolvimento da política pública e os resultados entregues à próxima geração.

[Voltar ao índice](#)

A regulação deve se prestar à busca de modelos intermediários entre o Estado social e o Estado liberal, tolhendo os eventuais excessos do liberalismo, sem desprezar as vantagens da colaboração entre o Estado e o mercado, efetivada nos mais diversos arranjos.

Destarte, a ampliação, o fomento e o aperfeiçoamento de mecanismos de participação popular, na regulação, podem representar um avanço para que os interesses econômicos privados envolvidos na prestação dos serviços de saneamento básico não prevaleçam e se sobreponham aos interesses públicos e coletivos, mas sim coexistam em equilíbrio.

Portanto, quanto maior a participação pública, maior será a legitimidade da regulamentação estatal ou não estatal. O implemento da democratização no saneamento básico “trata-se de um esforço em transformar todos os envolvidos com Saúde Pública em cidadãos capazes de agir, executar tarefas institucionalmente definidas, usufruir de direitos.”⁵⁵

Apresentaram-se também algumas reflexões críticas sobre o tema, nas quais se evidenciam que a ausência de uma aprendizagem social, leva ao baixo engajamento coletivo, gerando falta de ação e letargia no exercício da cidadania participativa.

Sob lentes macroscópicas, pode-se concluir que a universalização do acesso ao saneamento básico perpassa pela interação dos diversos atores do setor, tendo a regulação papel de destaque. Faz-se necessária a contribuição do setor privado, assim como seja assumido o protagonismo social da sociedade na busca e implementação de soluções.

55 Reis et al. 2017 citando, Machado, Soares, 2015. **Participação Social como Chave para a Universalização Do Saneamento.** Congresso ABES FENASAN 2017. Recuperado de: <https://www.saneamentobasico.com.br/participacao-universalizacao-saneamento/>. Acesso em 10/09/2019.



Por último, foram apresentadas algumas propostas, originadas da participação no curso de extensão, como reflexo de que a capacitação, conduz ao pensamento crítico e inovador.

BIBLIOGRAFIA

Aragão, Alexandre Santos de. (2011). Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. (Capítulo 1 pp.19-37). Rio de Janeiro. Forense.

Araújo, João Lizardo R. H. (1997 julho). Regulação de monopólios e mercados: questões básicas. In: Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infraestrutura, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 20 p. Disponível em: <http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/provedor/biblioteca/a.htm>. Acesso em: 9 de agosto de 2019.

Barroso, João. (2005 outubro). O estado, a regulação e a regulação das políticas públicas. Educ. Soc., Campinas, vol.26, n.92 pp.725-751, Especial. Recuperado em 01/08/2019 de: <http://www.cedes.unicamp.br>.

Britto, Carlos Ayres. (1992, julho/setembro). Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular.” Revista de Direito Administrativo. n.189. pp.114-22 Rio de Janeiro.

Canotilho, J.J. Gomes. (Como citado em Aragão, Alexandre Santos de. (2011). Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. (Capítulo 1 pp.19-37). Rio de Janeiro. Forense.p.22)

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Brasília. Senado Federal.

Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. (2010, 21 junho). Regula a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Recuperado em 17/09/2019 de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm.

Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. (2014, 23 maio). Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Recuperado em 17/09/2019 de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm.

Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. (2019, 11 abril). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Recuperado em 17/09/2019 de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm.

Di Sarno, Daniela Campos Libório. (2004). Elementos de direito urbanístico. Barueri: Manole, p 423.

Genot, Michel (2000 como citado em Aragão, Alexandre Santos de. (2011). Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. (Capítulo 1 pp.19-37). Rio de Janeiro. Forense.p.24.)

Grau, Eros Roberto. (2014). Direito Posto e o Direito Pressuposto. (Capítulo 2 p.35). São Paulo. Malheiros.

Habermas, Jürgen. (1987). (Apud Mattos, Paulo Todescan Lessa. (2004, 2-5 novembro). Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España)

Heller, Léo et al. (2018). Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS (Capítulo 4 – Saneamento no Brasil: outro mundo é possível e desejável), rio de janeiro, RJ: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz.



Húngaros, Luis Alberto. (2017). *Parceria Público-Privada Municipal: A Concretização de Funções Sociais da Cidade: Habitação, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris.

Jacobi, J. U. F. (1985 como citado em Ribas, M. A. P. T. (2016). *A Escola e o Saneamento – Mobilização para melhores condições de saneamento básico*. São Paulo. p.25.)

Leal, Rogério (2003, julho/setembro) *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, Ano 1, nº 13 p. 144,165).

Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. (2007, 5 janeiro). Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Recuperado em 10/08/2019 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445compilado.htm.

Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019. (2019, 25 junho). Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Recuperado em 17/09/2019 de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm.

Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. (1990, 28 dezembro). Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de

Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Recuperado em 17/09/2019 de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm.

Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (1997, 8 janeiro). Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Recuperado em 17/09/2019 de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm.

Marchi, Cristina Maria Dacach Fernandez & Mendes, Vera Lucia Peixoto Santos (2018 jan/abr). Gestão do saneamento básico: Democracia representativa e participação social em um município da Região Metropolitana de Salvador – Bahia. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR. v. 14. n. 1. pp. 110-134. Taubaté, SP, Brasil. Acesso em 01/09/2019. Recuperado de: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3470>.

Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2002 abr/jun). A Nova Regulação Dos Serviços Públicos. Revista de Direito Administrativo. n.228. pp.13-29. Rio de Janeiro.

Marques, Floriano de Azevedo Neto. (2005 fevereiro/março/abril). A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico. n.01. p.08. Salvador Bahia.

Matos, A. R, & Serapioni, M. (2017). O desafio da participação cidadã nos sistemas de saúde do Sul da Europa: uma revisão da literatura. Acesso em 24/09/2019. Recuperado de: <https://www.scielo.org/pdf/csp/2017.v33n1/e00066716/pt>



Mattos, Paulo Todescan Lessa. (2004, 2-5 novembro). Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Melo, Glenda Barbosa de. Nahum, Tânia. Estudo sobre regulação de serviços públicos municipais de saneamento básico.p.11. Recuperado em 01/08/2019 de: http://www.ufrgs.br/planomsb/biblioteca/estudo_regulacao_ASSEMAE.pdf

Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. 2015. Manual de Saneamento. 4ª ed. Brasília pp. 623-629.

Moraes, Germana de Oliveira. (2013). O Constitucionalismo Egocêntrico na América Latina, O Bem Viver e a Nova Visão das Águas. R. Fac. Dir. Fortaleza. v. 34. n.1. pp.123-155.

MOTA, Carolina Theodoro da Silva. (2005) Gestão Participativa: outro desafio para o saneamento básico no Brasil. 2005. Acesso em: 16/09/2019. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/publication/gestao-participativa-outro-desafio-para-o-saneamento-basico-no-brasil/>.

Pacheco, Regina Silvia. (2006 jul. /agosto). Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. In RAP, Rio de Janeiro. n. 40 pp.523-543.

Piaget, J. (1997 como citado em Barroso, João. (2005 outubro). O estado, a regulação e a regulação das políticas públicas. Educ. Soc., Campinas, vol.26, n.92 pp.725-751, Especial. Recuperado em 01/08/2019 de: <http://www.cedes.unicamp.br>.)

Reale, Miguel. (2003). Teoria Tridimensional do Direito. 5ª ed., Editora Saraiva.

Reis, Marli. Lucilla, Pedro Roberto. Gavioli, Olivia. (2017)- Participação Social como Chave para a Universalização Do Saneamento. Congresso ABES FENASAN 2017. Recuperado de: <https://www.saneamentobasico.com.br/participacao-universalizacao-saneamento/>. Acesso em 10/09/2019.

Ribeiro, João Gilberto de Souza. (2013). A regulação dos serviços de saneamento em casos latino-americanos. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais.

Silva, Fernanda Cohim Alves. & Naval, Liliana Pena. (2015 jan/março). Contribuições para a construção de estratégias de suporte ao controle social em ações de saneamento. Ambiente & sociedade, vol. XVIII, núm. 1. pp. 65-80. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Campinas SP. Brasil.

Stingler, Georg. (1971) Teoria da Regulação Econômica. In: Mattos, Paulo Todescan Lessa. (2017). Regulação Econômica e Democracia: O Debate norte Americano. Editora 34.



Consórcio Público: Instrumento de cooperação federativa das políticas públicas de saneamento básico

FATIMA REGINA RIBEIRO¹

Resumo

O artigo trata da visão geral da constituição do consórcio público, elemento que pode ser útil como instrumento de cooperação federativa no cumprimento das políticas públicas de saneamento básico. No Brasil, a lei n.º 11.445/2007, juntamente com a lei n.º 11.107/2005 garantem a segurança jurídica, que viabiliza a estruturação dos consórcios públicos. A Lei Nacional de Saneamento, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, faz menção expressa aos consórcios públicos, formulando também um conceito de gestão associada, e ao tratar da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, dispõe que esses titulares poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços. Quando menciona a prestação regionalizada, a lei dispõe que a prestação regionalizada de serviços públicos de sane-

1 AGU/ PGF/ Procuradoria Federal Especializada, Fundação Nacional de Saúde. Rua Coelho e Castro, n.º 6, 10.º andar – Bairro Saúde, Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Cep.: 20081-060. E-mail: fatima.ribeiro@funasa.gov.br.

amento básico é caracterizada pelo único prestador do serviço, constituído por vários municípios – contíguos ou não – e pela uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive sua remuneração.

Palavras-chave: Saneamento básico. Consórcio público. Federalismo cooperativo. Protocolo de intenções. Peculiaridades.

Abstract

The article deals with the general view of the constitution of the public consortium, an element that can be useful as an instrument of federative cooperation in the fulfillment of public sanitation policies. In Brazil, Law No. 11,445 / 2007, together with Law No. 11,107 / 2005 guarantee legal certainty, which enables the structuring of public consortia. The National Sanitation Law, which establishes national guidelines for basic sanitation, makes explicit mention of public consortia, also formulating an associated management concept, and when dealing with the ownership of public basic sanitation services, provides that these holders may delegate the organization, regulation, supervision and provision of such services. When mentioning the regionalized provision, the law provides that the regionalized provision of public sanitation services is characterized by the sole service provider, consisting of several municipalities, contiguous or not, and the uniformity of supervision and regulation of services, including their remuneration

Keywords: Sanitation. Public consortium. Cooperative federalism. Protocol of intent. Peculiarities.



Sumário

1. Introdução; 2. Constituição dos consórcios públicos; 2.1. Protocolo de intenções; 2.2. Normas de regulação dos consórcios públicos; 2.3. Alteração e extinção do contrato de consórcio público; 2.4. Finalidade do consórcio público; 2.5. Assembleia geral; 2.6. Realização da assembleia de instalação; 2.7. Estatuto dos consórcios públicos; 2.8. Contrato de rateio; 2.9 Recursos financeiros; 2.10. Quadro de pessoal do consórcio público; 2.11. Constituição do patrimônio do consórcio público; 2.12. Regime das licitações e dos contratos; 2.13. Regime das receitas; 2.14. Regime contábil-patrimonial dos consórcios públicos; 2.15. Operações de crédito; 3. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O artigo 241.º da Constituição da República de 1988, na redação dada pela emenda constitucional n.º 19/1998², autoriza a formalização de consórcios públicos e convênios de cooperação para a implantação da gestão associada de serviços públicos, *in verbis*: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Nesse contexto, a lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo decreto federal n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007, dispôs sobre normas gerais para a União, os Esta-

2 Emenda à Constituição n.º 19/1998, publicada no Diário Oficial [da] República Federativa da União « doravante “DOU” » de 05.06.1998, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.

dos, o Distrito Federal e os Municípios contrataram consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.”

O artigo 2º, I, do decreto federal n.º 6.017/2007³ traz o seguinte conceito de consórcio público, *in verbis*: “Para os fins deste decreto, consideram-se: I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da lei n.º 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.” Assim, pode-se dizer que os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da Federação, mediante autorização legislativa, com a finalidade de propiciar a gestão associada de serviços de interesse comum, principalmente nas áreas de saúde, informática e saneamento básico, podendo ser constituídos como entidade de direito público ou de direito privado. O consórcio público tem personalidade jurídica distinta daquela das entidades políticas que o constituem. A personalidade jurídica do consórcio pode ser de direito público, caso em que ele é tratado como associação pública e integra a administração indireta de todas as entidades políticas consorciadas, e de direito privado, quando ele é tratado como associação civil e não integra a administração indireta. Operam sob um regime similar ao das fundações públicas de direito privado, contratam empregados segundo as normas da CLT, devem realizar licitações e celebrar contratos conforme as normas de direito público, devem também prestar contas.

Nos termos do artigo 1.º, § 1.º, da lei n.º 11.107/2005⁴, o consórcio público assume a natureza jurídica de associação pública, com personalidade

3 Publicado no DOU de 18.01.2007, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.

4 Publicada no DOU de 07.04.2005, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.



jurídica de direito público, ou de associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, de acordo com a conveniência dos entes consorciados. A relevância da lei n.º 11.107/2005 consiste no fato de que os consórcios públicos, seja assumindo forma pública, seja forma privada, ganham personalidade jurídica, passando, portanto, claramente, a sujeitos de direitos e obrigações. Anote-se que a área territorial de atuação do consórcio público será estabelecida em razão dos entes federados consorciados.

A propósito, a lei federal n.º 11.107/2005 considera consorciados os entes federados que subscreverem o protocolo de intenções e celebrarem o contrato de consórcio público, sendo possível a participação de diversos municípios, de um estado e municípios nele contidos, de dois ou mais estados ou, ainda, de um ou mais estados e o Distrito Federal. Além disso, nos termos do artigo 1.º, § 2.º, da lei n.º 11.107/2005, “a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.” As empresas estatais, autarquias e fundações não podem associar-se entre si nem com entidade pública, com vistas a originar um consórcio público. As entidades públicas não podem consorciar-se livremente. A União pode associar-se com estados e com o Distrito Federal, mas só pode associar-se com um município se associar-se também com o estado onde fica o município. Um estado pode associar-se com seus municípios, com a União ou outro estado, mas não pode associar-se a municípios de outros estados. O Distrito Federal pode associar-se livremente com a União, com estados e com municípios. Os municípios podem associar-se entre si ou com o estado onde está localizado, mas não pode associar-se com estado diferente da sua localidade. Essa vedação ao consórcio tem por objetivo evitar conflitos federativos, a fim de impedir que um estado, através de consórcio com um município, possa interferir no território do outro.

[Voltar ao índice](#)

2. CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

2.1. Protocolo de intenções

A primeira fase da constituição de um consórcio público é a subscrição do protocolo de intenções pelos entes interessados, acordo sobre as bases do futuro negócio, o qual deverá ser posteriormente publicado na imprensa oficial e ratificado por lei editada individualmente por seus subscritores. A ratificação do protocolo de intenções significa a aprovação de uma lei com o exato teor do protocolo de intenções.

Na sequência, haverá a celebração do contrato de consórcio público, de natureza associativa, para a constituição de uma pessoa jurídica de direito público ou para a instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, como se verifica no artigo 6.º da lei federal n.º 11.107/2005, *in verbis*:

O consórcio público adquirirá personalidade jurídica: I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. § 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. § 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O protocolo de intenções é o documento mais importante do processo de constituição de um consórcio público e seu conteúdo é detalhadamente fixado pela Lei de Consórcios Públicos (artigo 4.º) e seu regulamento (artigo 5.º).



A escolha do modelo sempre deve ter o cuidado de atender à realidade local e ao que foi estabelecido no projeto de regionalização da política pública e deve indicar, no preâmbulo, todos os esclarecimentos referentes aos pontos mais importantes do projeto de regionalização da execução de política de saneamento.

O protocolo de intenções deve trazer a definição da estrutura organizacional e competências dos órgãos que o compõem, bem como os critérios e requisitos para a instalação, funcionamento e deliberação destes, pelo menos no nível previsto na legislação, além de incluir a definição da estrutura funcional e da política de pessoal, conforme os objetivos e finalidades e a estrutura organizacional do consórcio, incluindo: o regime e os empregos públicos a serem criados, o plano de cargos e respectivos vencimentos, as hipóteses e condições para contratação temporária de pessoal, as situações e limites para a terceirização de serviços, as condições para a cessão de funcionários do quadro permanente dos entes consorciados e outros. Deve indicar expressamente o número e os critérios de remuneração dos empregados do consórcio, ou mesmo a gratificação que pode ser paga aos servidores que forem cedidos ao consórcio (artigo 4.º, IX, da Lei de Consórcios Públicos). A ratificação do Protocolo de Intenções efetua-se por meio de lei, na qual o Poder Legislativo de cada ente consorciado aprova o Protocolo de Intenções, que se transformará em lei e regerá o consórcio. O projeto de lei de ratificação deve ser encaminhado ao Poder Legislativo pelo chefe do Poder Executivo.

2.2. Normas de regulação dos consórcios públicos

Dependendo dos objetivos e finalidades do consórcio, ainda na fase de formulação do protocolo de intenções, devem ser elaboradas as minutas de normas de regulação ou regulamentos dos serviços que serão prestados

pelo consórcio aos usuários e/ou aos próprios consorciados, que devem ser submetidas à aprovação da Assembleia Geral de constituição do consórcio.

Na formação do consórcio, é fundamental que todos os consorciados concordem previamente com o processo de consorciamento.

2.3. Alteração e extinção do contrato de consórcio público

Tanto a alteração, como a extinção de contrato de consórcio público, dependerão de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes envolvidos, sem prejuízo das obrigações inicialmente constituídas, inclusive os contratos de programas. Estes, por sua vez, são um instrumento que serve não para transferir recursos aos consórcios, mas para disponibilizar serviços, ele é firmado entre o consórcio e uma das entidades públicas consorciadas para que esta última preste serviços ao primeiro.

Os serviços podem ser prestados por órgãos da administração direta ou entidades da administração indireta do ente público, sendo por meio do contrato de programa que se constitui e regula as obrigações de um ente da federação ou de entidade de sua administração indireta, com relação ao consórcio público relacionado aos bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços, custeadas por tarifas ou outra espécie de preço público que serão destinadas aos respectivos serviços.

2.4. Finalidade do consórcio público

Na forma do decreto n.º 6.017/2007, artigo 3.º e lei n.º 11.107/2005, cabe aos entes da federação, determinar os objetivos dos consórcios públicos, os quais se destinam sempre à prestação de serviços públicos de interesse em comum e em respeito aos limites constitucionais.



Convém destacar que os consórcios públicos podem ter uma ou mais finalidades e os entes podem se consorciar em relação a todas ou somente a parte delas.

2.5. Assembleia geral

O consórcio público é uma entidade gerida sob o regime de assembleia geral, cujas decisões são soberanas.

O protocolo de intenções determina quantos votos possui cada ente da Federação consorciado ou o critério para que se possa conhecer esse número de votos. Existem modelos em que cada consorciado possui um voto, porém, é perfeitamente possível outros modelos, que podem levar em conta a população, o território, as contribuições do ente consorciado ao consórcio. O limite de que ao menos um voto deve ser assegurado a qualquer consorciado está previsto no artigo 4.º, § 2.º, parte final, da Lei de Consórcios Públicos. É no protocolo de intenções que deve estar prevista a forma de convocação da Assembleia a Geral, qual sua periodicidade, como se decide a pauta, quais são os quóruns exigidos para sua instalação e para aprovação de matérias, podendo haver quóruns especiais e, ainda, como deve se dar o registro e publicidade de suas deliberações. Dependendo de qual projeto o consórcio tem por objetivo atender, deve ser definido os seus órgãos internos, podendo haver inclusive diversas instâncias colegiadas internas, com ou sem participação da sociedade civil.

2.6. Realização da assembleia de instalação

A partir do momento em que o protocolo de intenções é convertido em contrato de consórcio público, com a criação de uma pessoa jurídica de direito público interfederativa, torna-se necessário definir a estrutura de gestão dessa pessoa jurídica, o que ocorre com a convocação e reali-

zação da primeira assembleia geral do consórcio, geralmente designada como assembleia de instalação do consórcio.

É na assembleia geral que será definida a organização do consórcio, a estrutura administrativa, os cargos, as funções, as atribuições e competências, forma de eleição, de organização e demais regras para sua funcionalidade. Cada ente da Federação é membro da assembleia geral, com direito a voz e voto.

2.7. Estatuto dos consórcios públicos

No caso dos consórcios públicos, o principal ato de constituição é o contrato de consórcio público, sendo os estatutos, atos que apenas regulamentam este primeiro ato. Não cabem aos estatutos repetir o que já está consignado no contrato de consórcio público, sendo o seu papel apenas o de completá-lo ou detalhá-lo.

Normalmente são definidos no Estatuto: a) competências e funcionamento dos órgãos colegiados de direção (Assembleia Geral, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Conselho de Regulação); b) representação e direito de voto dos entes consorciados, assegurado pelo menos um voto para cada ente associado; c) organização, estrutura, competências e funcionamento do órgão executivo responsável pelas atividades de gestão administrativa, econômico-financeira e técnico-operacional previstas nos objetivos e finalidades do consórcio; d) contrato de rateio e responsabilidades e contribuições financeiras dos consorciados; e) política de pessoal, incluindo definição do quadro de funcionários, plano de cargos e remunerações; f) procedimentos para licitações de bens e serviços, celebração de contratos e convênios; g) procedimentos e formalidades para alterações estatutárias; h) patrimônio, receitas e contabilidade; i) normas de regulação dos serviços; j) hipóteses de alteração e extinção do Contrato de Consórcio e destinação do seu patrimônio.



Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

2.8. Contrato de rateio

De acordo com o disposto no artigo 8.º, § 1.º, da lei n.º 11107/05, o contrato de rateio é um contrato celebrado pelos entes políticos, em sede de um contrato de consórcio público, visando que os recursos adquiridos com a prestação do serviço público, objeto do consórcio, seja rateado entre os entes públicos consorciados.

Na fase preliminar de constituição do consórcio deve ser elaborada a minuta do contrato de rateio – requisito necessário para que haja qualquer repasse de recursos entre as partes. Nele deve estar estabelecido os encargos devidos pelos entes consorciados ao consórcio, sendo tais encargos relativos aos custos iniciais de constituição do consórcio (custeio e investimentos).

Os critérios de rateio poderão ser variáveis em razão da participação ou fruição de cada ente consorciado na atividade, serviço ou obra, da população beneficiária, das condições de prestação dos serviços, dos níveis de subsídios aos usuários dos serviços admitidos pelo ente consorciado.

2.9. Recursos financeiros

Os recursos financeiros dos consórcios públicos têm origem nas entidades públicas consorciadas, as quais transferem esses recursos através de contrato de rateio. O contrato de rateio é usado pelos entes consorciados que se comprometem a aportar os recursos financeiros necessários para as despesas do consórcio público.

[Voltar ao índice](#)

2.10. Quadro de pessoal do consórcio público

O consórcio público, por sua natureza, possui duas espécies de quadro de pessoal: (i) o pessoal cedido ao consórcio; e (ii) o pessoal do quadro próprio do consórcio. Como, em geral, o consórcio público atua em áreas nas quais os municípios consorciados já atuavam isoladamente, é bastante comum que muitos servidores municipais sejam cedidos ao consórcio.

As atividades do consórcio poderão, portanto, ser executadas por servidores públicos dos entes consorciados com vínculo efetivo, cedidos temporariamente por pessoal contratado por tempo determinado ou por empregados pertencentes ao quadro do consórcio, observado o seguinte: I. O pessoal do consórcio será regido pela legislação trabalhista – CLT; II. Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, celetista ou estatutário, não se estabelecendo vínculo funcional ou trabalhista com o consórcio.

2.11. Constituição do patrimônio do consórcio público

Constituem patrimônio do consórcio: I. Bens móveis e imóveis; II. Recursos financeiros, sendo estes: a) os oriundos de seus consorciados, nos termos do Contrato de Consórcio Público, inclusive os que se referem à remuneração por serviços prestados; b) as taxas ou tarifas cobradas pela prestação de serviços aos usuários; c) os auxílios, convênios, contribuições e subvenções concedidas por entes, entidades e órgãos públicos; d) a renda do patrimônio; e) o saldo do exercício financeiro; f) as doações e legados; g) o produto da alienação de bens; h) o produto de operações de crédito; i) as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e de aplicações de capitais; III. Títulos diversos.



O patrimônio do consórcio público divide-se em duas espécies: (i) patrimônio de ente consorciado sob a gestão do consórcio público; e (ii) patrimônio do próprio consórcio público.

Caso haja transmissão de propriedade, este bem integra o patrimônio do consórcio, inclusive na hipótese de o ente consorciado que o alienou ao consórcio, onerosa ou gratuitamente, deixar de integrar o consórcio, salvo se houver disposição em contrário no ato de alienação. Caso se trate de bens vinculados e essenciais para que o ente da Federação que se retira do consórcio possa exercer sua titularidade de determinado serviço público, tais bens deverão a ele ser revertidos.

2.12. Regime das licitações e dos contratos

As licitações e os contratos do consórcio público atenderão ao regime jurídico público, ou seja, obedecerão ao disposto na lei n.º 8.666⁵, de 1993, ou, nas leis n.º 8.987⁶, de 1995 (Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos), e n.º 11.079⁷, de 2004 (Lei de Parcerias Público-Privadas).

Em se tratando de consórcios públicos, os limites estabelecidos para as diversas modalidades licitatórias e, conseqüentemente, para as licitações dispensáveis, têm aplicação distinta da regra geral, em face dos limites gerais, isto a teor das alterações promovidas na lei n.º 8.666/93, e que foram trazidas pela lei n.º 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos). A lei n.º 8.666, de 1993 (Lei de Licitações) artigo 23.º dispõe: “§ 8.º: No caso de consórcios públicos, aplicar-se-ão o dobro dos valores mencionados no *caput* deste artigo quando formado por até 3

5 Publicada no DOU de 22.06.1993, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.

6 Publicada no DOU de 14.02.1995, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.

7 Publicada no DOU de 31.12.2004, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.

(três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número; Artigo 24.º - Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedades de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas na forma da lei como agências executivas [...].”

No regime de contratações dos consórcios públicos existe a hipótese de órgão ou entidade de consorciado poder contratar o consórcio público na execução de serviços ou no fornecimento de bens sem licitação – ou, como afirma a Lei de Consórcios Públicos, “para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá [...] ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.” (artigo 2.º, § 1.º, III). Trata-se de um contrato em que a Administração contrata a si mesma, porque coexistem, na relação contratual, a Administração Direta e a Administração Indireta, o que justifica amplamente a dispensa de licitação.

Mas deve ser observado se os preços praticados estão realmente compatíveis com os de mercado, para não gerar subsídio não contabilizado do consórcio ao ente consorciado ou, então, transferência e não pagamento do ente consorciado ao consórcio. Essa maneira de contratação é a principal forma de financiamento do consórcio, é por meio dela que ele pode fornecer serviços e ser remunerado, a preços de mercado, por sua atividade.

Sendo o consórcio eficiente, e não possuindo custos tributários, em razão da imunidade tributária, característica que possui em razão de sua natureza autárquica, fica evidente que é mais viável praticar preços de mercado no momento em que fornece bens e presta serviços. Prevê a Lei Federal de Licitações, no artigo 112.º, parágrafo primeiro: “Os con-



sórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.”

Esse artigo da Lei de Licitações permite que o consórcio promova licitação, da qual pode advir contrato não do próprio consórcio, mas de órgãos ou entidades da Federação consorciados. A licitação será instaurada pelo consórcio público, mas o contrato, emissão de nota de empenho e demais consequências orçamentárias e financeiras será do órgão ou entidade do ente consorciado. É uma vantagem, já que municípios muito pequenos deixam de realizar licitações por seus meios próprios, passando a licitação a ser feita somente pelo consórcio do qual esses municípios participam. Assim, ao invés de cada município constituir uma comissão de licitação, cada qual indica os seus melhores servidores para formar uma comissão única para diversos municípios, possivelmente mais bem remunerada e mais capacitada.

No entanto, essa atividade deve ser expressamente prevista pelos atos constitutivos, em razão do princípio da especialidade. E não é só em relação às licitações compartilhadas que é necessária a previsão dos atos constitutivos do consórcio, autorizando-o a exercer esta atividade, mas também no campo da celebração de contratos de programa ou de concessão de serviços públicos.

2.13. Regime das receitas

Quanto às receitas originadas dos próprios consorciados, elas podem ser de duas espécies: (i) originadas de bens e serviços fornecidos pelo consórcio ao consorciado; e (ii) transferências do ente consorciado ao consórcio. No caso de bens e serviços fornecidos pelo consórcio a ente consorciado, ou mesmo a terceiros, por preços de mercado, tais receitas devem ser contabilizadas como receitas próprias do consórcio.

A relação com o ente consorciado deve ter o mesmo tratamento de qualquer outro fornecedor do município, em vista da prestação de determinado serviço, ou o fornecimento de determinado bem, a preço de mercado, sendo processado o correspondente pagamento, mediante as fases de empenho, liquidação, ordenação de pagamento e de pagamento.

Nesse aspecto, o tratamento contábil não possui diferenças. Já no caso de haver uma transferência de recursos do ente consorciado ao consórcio para custear despesas do consórcio, vale o estipulado no contrato de rateio.

Toda transferência de ente consorciado a consórcio público, nos termos legais, somente pode se dar por meio de instrumento específico, no caso, o contrato de rateio. As despesas realizadas por contrato de rateio comportam prestação de contas do consórcio ao ente consorciado, para que este último contabilize as despesas assim realizadas.

O consórcio poderá receber contribuições e subvenções econômicas de entidades e entes da Federação que não o integram. No caso da União, as transferências voluntárias a entes federados e a consórcio são disciplinadas nos artigos 37.º a 39.º do decreto n.º 6.017/07⁸, transcritos a seguir: “Artigo 37.º – Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos. Artigo 38.º – Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos. Parágrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União. Artigo 39.º – A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios

8 Publicado no DOU de 18.01.2007, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.



com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido. § 1.º – A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionada a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados. § 2.º – A comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias, ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC), relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional. As transferências por parte de entes da Federação não consorciados são executadas pelos convênios de repasse de recursos, pelos contratos de repasse, termos de compromisso (no caso do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e por outros instrumentos.”

2.14. Regime contábil-patrimonial dos consórcios públicos

Aos consórcios públicos, no que não contrariar o disposto na Lei de Consórcios Públicos, devem ser adotadas as regras aplicáveis às associações civis, conforme artigo 15.º da Lei de Consórcios Públicos, o qual dispõe que a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

2.15. Operações de crédito

O consórcio pode celebrar contratos de operação de crédito, mas com a condição de que sejam considerados, para fins de fixação de seu limite de endividamento, as suas receitas próprias, logo devendo ser desconsideradas as receitas de transferência, sejam de contratos de rateio, sejam outras (Lei de Consórcios Públicos, artigo 8.º, parágrafo 2.º).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao instituir as diretrizes para as políticas de saneamento básico no Brasil, a lei n.º 11.445/07⁹ estabeleceu parâmetros institucionais que constituem a base para a universalização dos serviços de saneamento básico.

A referida lei atribui, mesmo que indiretamente, ao município a titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, embora também tenha determinado responsabilidades para os demais entes federativos. Percebe-se, que a lei estabeleceu, ainda, os requisitos para a celebração de contratos por meio do qual o município delegue a outros, sejam pessoas de direito público ou privado, a prestação dos serviços de saneamento básico, no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados no regime da lei n.º 11.107/05.

Considerando que o instituto do consórcio público é a formação de uma pessoa jurídica de direito público, integrante da administração indireta de todos os entes consorciados, ele pode ser um meio de viabilizar a consecução do objetivo de integração da execução de funções públicas de interesse comum, cuja natureza é de coordenação federativa.

Acrescente-se, ainda, que de acordo com a legislação, o consórcio público apresenta características relevantes que merecem destaque: versa sobre o exercício de competências comuns, em que há atuação conjunta, ou privativa, denotando propriamente uma cooperação; estipula obrigações recíprocas entre os entes consorciados; manifesta vontades não antagônicas; é de natureza contratual; admite cláusulas de sanções por inadimplência ou por danos causados por retirada do consórcio; necessita de subscrição de protocolo de intenções pelos chefes do Poder Executivo, cujas cláusulas devem estar de acordo com o previsto em lei; necessita de

9 Publicada no DOU de 08.01.2007, pesquisável em: <http://www.planalto.gov.br/>.



ratificação do protocolo por lei emanada pelo Poder Legislativo de cada um dos entes envolvidos; requer adoção de estatutos; permite a gestão integrada plena dos serviços públicos, inclusive mediante o exercício, pelo consórcio, dos poderes de planejar, regular, fiscalizar e avaliar os serviços públicos; no caso de o consórcio prestar serviços públicos, obriga cada ente consorciado a celebrar com ele o respectivo contrato de programa.

As peculiaridades do consórcio público proporcionam maior flexibilidade em relação à administração direta, como celebrar contrato de gestão, nos termos e limites da legislação estadual pertinente, contrato de programa ou termo de parceria, respeitados, no último caso, os critérios e disposições da legislação federal aplicável; licitar serviços e obras públicas visando à implementação de políticas de interesse comum dos entes consorciados, desde que aprovado pela Assembleia Geral; dispor de maiores valores nos limites de licitação (os valores são contados em dobro quando o consórcio é constituído por até três entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três consorciados); firmar convênios, contratos e acordos; receber auxílio, contribuição ou subvenção; celebrar concessões, permissões e autorizações de serviços públicos; gozar de maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos; ser contratado pela administração direta ou indireta, sem necessidade de licitação.

Como se vê, o consórcio público pode ser utilizado de maneiras diversas, podendo lhe ser atribuídas funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação integral dos serviços.

Parcerias público-privadas em saneamento Básico

Modernizando a relação entre Estado e iniciativa privada no setor

FERNANDA RODRIGUES DE MORAIS¹

Resumo

A importância mundial do saneamento básico, como um dos 17 objetivos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, e seu reconhecimento jurídico-normativo são o objeto do presente estudo. A realidade atual de crise fiscal enfrentada pelo Brasil, impondo ao setor mudanças na forma de regulação, planejamento, gestão e implementação como política pública, e, especialmente, a necessária diversificação de suas fontes de investimento, pressupõe uma vital cooperação entre o Estado e a iniciativa privada. Considerando que o modelo tradicional de concessão não atende a esses requisitos, as parcerias público-privadas são um

1 Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em Direitos Humanos Internacionais (Teoria, Direito e Prática) pela *London School Of Economics and Political Science*. Coordenadora de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde. E-mail: fernanda.morais@funasa.gov.br/fernanda.morais@agu.gov.br. Endereço Profissional: SRTN, Q.701, LOTE D, 70719-040, Asa Norte, Brasília-DF.



valioso instrumento e alternativa para o aporte de recursos a fim de possibilitar a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Palavras-chave: Saneamento básico. Modernização. Parcerias Público-Privadas. Regulação. Universalização.

Abstract

The worldwide importance of basic sanitation, as one of the 17 goals of the United Nations 2030 Agenda, and its legal and normative recognition, are the object of the present study. The current reality of the fiscal crisis faced by Brazil, imposing changes to the sanitation sector in the form of regulation, planning, management and implementation as a public policy, and especially the necessary diversification of its sources of investment, presupposes a vital cooperation between the State and the private sector. Considering that the traditional concession model does not meet these requirements, public-private partnerships are a valuable instrument and alternative for the allocation of resources in order to enable universal sanitation services in Brazil.

Keywords: *Basic sanitation. Modernization. Public-Private Partnerships. Regulation. Universalization.*

Sumário

1. Introdução; 2. Aspectos econômicos e sociais do Saneamento Básico; 3. Parcerias Público-Privadas: modernizando as concessões públicas; 4. Breves considerações à Lei 11.079/2004; 5. A participação privada no setor de saneamento; 6. Considerações Finais; 7. Referências Bibliográficas.

[Voltar ao índice](#)

1. INTRODUÇÃO

De acordo com os dados do Instituto Trata Brasil, referenciados no Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS)², do Ministério das Cidades, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 a 2015, do IBGE, o número de brasileiros com acesso aos serviços de distribuição de água tratada passou de 80,6% em 2004 para 83,3% em 2016. Por sua vez, parte da população com acesso aos serviços de coleta de esgoto passou de 38,4% para 51,92% entre 2005 e 2016³.

Embora os números acima representem avanços do saneamento básico no Brasil, a parcela da população brasileira sem acesso a esses serviços ainda é muito grande e o maior desafio é a universalização do saneamento.

A importância do tema é tão salutar que a Organização Mundial de Saúde lançou em 2018 as Diretrizes sobre Saneamento e Saúde (Guidelines on Sanitation and Health), que se trata de um conjunto de medidas para estimular sistemas e práticas de saneamento seguros para promoção da saúde.

A Organização das Nações Unidas- ONU, por meio da Agenda 2030, da qual o Brasil é signatário, estabeleceu como metas, até 2030, de um dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS n.º 06), assegurar a disponibilidade de água potável e o adequado esgotamento sanitário a todos⁴.

2 **BRASIL.** Ministério das Cidades *Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014*. Brasília, SNSA/MCIDADES, 2016. p. 24.

3 **INSTITUTO TRATA BRASIL.** *Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento Brasileiro*. Portal Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>. Acesso em: jul. 2019.

4 **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.** *Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 01 de setembro de 2019.



A Constituição Federal de 1988, ancorada em axiomas como a dignidade da pessoa humana, prestigiou o direito a saúde como direito fundamental (artigo 6.º). Por outro lado, a Lei n.º 8.080/1990 incluiu entre as competências da direção nacional do Sistema Único de Saúde a participação na formulação e implementação das políticas públicas de saneamento (artigo 16, II “b”), reconhecendo o saneamento básico como parte integrante do direito à saúde.

A definição vigente de saneamento básico está prescrita na Lei Federal n.º 11.445/2007, em seu artigo 3º, inciso I, “sendo considerado como o conjunto de infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, por último, a drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas”⁵.

O Ordenamento jurídico pátrio por disposição do artigo 30, inciso V da Carta Maior prescreveu a incumbência precípua dos municípios, direta ou indiretamente, por meio de execução privada (concessão, permissão ou autorização), em ofertar os serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população dentre esses os serviços referentes ao saneamento básico.

Conforme as estimativas do Plano Nacional de Saneamento Básico-Plansab versão de 2013 “seriam necessários 508,5 bilhões de reais para o cumprimento das metas até 2033, exigindo portanto uma média de 18 bilhões de reais anualmente”⁶.

5 **BRASIL. Lei n.º 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Poder Executivo.** Brasília, DF, 2007.

6 **BRASIL.** Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB.** Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2019.

Convém ainda destacar que, segundo estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI)⁷, 44% dos municípios brasileiros possuem corpos d'água receptores, com capacidade de diluição do esgoto não devidamente tratado, considerada péssima ou nula, o que afeta diretamente o consumo humano e aumenta os custos produtivos.

A par de todas as dificuldades do setor, acrescenta-se a recente crise fiscal enfrentada pelos entes federativos que sentem a limitação cada vez maior dos investimentos no setor de saneamento, o que aponta para a necessidade de alterações no planejamento, gestão e implementação dessa política pública nos Estados e Municípios, como também uma aproximação com diferentes agentes, em especial aos investidores privados.

A cooperação entre iniciativa privada e Estado, através da Parcerias Público-Privadas, é o principal ponto de interesse deste artigo a começar pelos aspectos econômicos atrelados ao saneamento básico que será assunto do próximo tópico.

2. ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO SANEAMENTO BÁSICO

É notória a ligação intrínseca entre o saneamento e urbanismo. Nessa perspectiva é possível destacar o fator fundamental atrelado à urbanização, principalmente, em seu aspecto econômico, originado nas demandas de seus habitantes.

Nesse sentido, a oferta de serviços de saneamento básico à população requer inicialmente um conjunto de infraestruturas, tais como, es-

⁷ **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA.** *Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional*/ Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2018, p. 9.- (Propostas da indústria eleições 2018. v. 25).



tações de captação e de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto, redes de distribuição e captação, redes de drenagem, aterros sanitários, centros de reciclagem etc., o que sem tal conglomerado a prestação do serviço se torna inviável.

Para André Castro Carvalho, “existe uma estreita relação entre política de infraestrutura e política de crescimento econômico, sendo a primeira como o conjunto de atividades do Poder Público direcionados ao crescimento, integração e elaboração de funções básicas em uma determinada região, manifestando-se como indispensável ao incremento econômico de médio e longo prazo”⁸.

Em contrapartida, os efeitos positivos do saneamento no crescimento econômico e na redução da pobreza são notórios. Segundo estudo da Organização Mundial da Saúde, “cada dólar investido na melhoria do saneamento para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio gera, em média, um benefício econômico de US\$ 12”⁹.

É possível constatar, portanto, dois vieses, um econômico e outro social no desenvolvimento e ampliação de política pública de saneamento básico. Quanto ao aspecto econômico, a utilização de Parcerias Público-Privadas é responsável por atrair investimentos de parceiros privados para os serviços de saneamento básico.

É certo que o modelo de concessão tradicional disciplinado na Lei 8.987/95 não oferece oportunidades capazes de despertar o interesse do

8 **CARVALHO**, André Castro. *Direito da Infraestrutura-Perspectiva Pública*, São Paulo: Quartier Latin, 1.ª ed. 2014, p. 53 e 55.

9 **PRÜSS-ÜSTÜN**, A. *et al. Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health*. Geneva: World Health Organization, 2008. (Apud HUNGARO, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada Municipal: A Concretização de Funções Sociais da Cidade: Habitação, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2017. p. 151).

setor privado. Por outro lado, observando-se o contexto das Companhias Estaduais e Sociedades de Economia Mistas prestadoras dos serviços de saneamento, encontramos condições deficitárias, o que tem se traduzido em pouco investimentos para a universalização do acesso ao serviço.

Tal situação é considerada na Exposição de Motivos da Lei nº. 11.079/2004 (EM nº 355/2003/MP/MF):

3. A parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos. Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.

4. No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado.

Desse modo, as Parcerias Público-Privadas apresentam-se como alternativa ao objetivo de atrair capital privado para o custeio de obras de infraestrutura onerosas e lentas em que o Estado já não tem possibilidade de se responsabilizar¹⁰.

10 **BRASIL. DUARTE** Melquíades, **GASPAR** Luciana, **SILVA** Alves, **LEMOS** Raquel. **As parcerias público-privadas**, Revista de Direito Administrativo p. 77. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/18912/17655>. Acesso em 03 de setembro de 2019.



Outro ponto que merece consideração é a possibilidade de desverticalização da cadeia de prestação dos serviços, o que pode contribuir para a efetividade da universalização do saneamento.

No Brasil, via de regra, pelo contexto histórico da estruturação dos serviços de saneamento básico acabou-se por conceber a prestação e a delegação dos serviços em blocos indissociáveis, a título de exemplo água e esgoto e toda a cadeia de atividades incluídas no processo, como captação, adução e distribuição.

Diferente do setor de energia elétrica em que há um modelo mais flexível, a cadeia de serviços do saneamento permaneceu fixa, uma vez que a captação, a adução, o tratamento e a distribuição são, via de regra, atreladas em um bloco único e estático.

No entanto, a desverticalização, no sentido da delegação das atividades de tratamento e distribuição, de forma divisível, embora haja um componente econômico e de maior eficiência, é importante destacar que a sua realização é muito mais complexa no setor do saneamento que em outros serviços públicos.

Isto porque as externalidades tanto positivas, quanto negativas são maiores nos serviços de saneamento básico, não sendo fácil tratá-los como atividade puramente econômica. Ademais, as etapas da implementação envolvem atividades indivisíveis, o que dificulta o fracionamento e a delegação de cada fase. Por sua vez, em nosso ordenamento há especificidades na titularidade do serviço pelos entes públicos¹¹.

11 **MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. *As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental*. In: **SUNDFELD** Carlos Ari. (coord.). *As parcerias público-privadas*. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 311.

A questão das características do setor, em função da verticalização e das atividades indivisíveis que a abrangem, resulta na dificuldade de tarifação nas diversas etapas da produção, uma vez que a quantificação dos serviços prestados é um obstáculo para tanto¹².

Por exemplo, na coleta de resíduos sólidos, bem como nas atividades de esgotamento sanitário pela dificuldade de atribuição individual de cada etapa do serviço prestado. Diferentemente, ocorre com o abastecimento de água em que a mensuração é comum e apresenta-se menos problemática.

Outro ponto que torna a concessão do setor peculiar é a indefinição da titularidade do serviço, precipuamente no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ocorre que a prestação dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos sanitários em Municípios que necessitam de uma ação integrada entre os governos locais (regiões metropolitanas, por exemplo) gera a controvérsia acerca da caracterização das atividades como intrinsecamente locais.

A controvérsia deve ser analisada no caso concreto, pois haverá atividades que serão intrinsecamente locais, como a distribuição de água tratada e coleta de esgoto. Todavia, atividades de captação e adução de água dependerão das características geográficas de cada Município e a necessidade de uma gestão associada com os demais entes federativos locais¹³.

No tocante às externalidades positivas, destaca-se a ligação intrínseca com os benefícios fruíveis por toda a sociedade. Do contrário, deparamos com um cenário de aumento das patologias, precarização urbana e do próprio meio ambiente.

12 **BRASIL.** Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental. *Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil* v.14 n.1 | jan. /Mar 2009 | pág. 79-88.

13 **MARQUES NETO,** Floriano de Azevedo. Op. cit. p. 316.



Mais oportuno, nesse enfoque, é a análise da prestação dos serviços de saneamento a partir das opções de delegação prescritas na Lei n.º 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas, <<doravante “Lei das PPPs”>>). Apesar de todas as dificuldades apresentadas, a delegação dos serviços de saneamento é possível, desde que ocorra de forma diversa do modelo das concessões comuns.

3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: MODERNIZANDO AS CONCESSÕES PÚBLICAS.

Inicialmente, é importante reconhecer que as parcerias entre os setores público e privado vêm sendo estabelecidas há algum tempo no âmbito jurídico nacional, pois a legislação brasileira já autorizava, há tempos, o negócio jurídico entre os setores público e privado, no âmbito da cooperação e parceria na prestação de atividades públicas. Destarte, antes mesmo da edição da legislação de referência, diversos estados federados, amparados pelo texto do artigo 24, §3.º, da Constituição Federal, já dispunham de regras próprias para esse tipo de contratação, a exemplo dos Estados de Minas Gerais, que editou a Lei n.º 14.868, de 16 de dezembro de 2003, de Santa Catarina, que publicou a Lei n.º 12.930, de 4 de fevereiro de 2004, e de São Paulo, que promulgou a Lei n.º 11.688, de 19 de maio de 2004, são exemplos de estados federados que adotaram lei estadual com regras específicas sobre o tema.

Assim, seguindo tendência internacional, as instituições de natureza pública buscam, cada vez mais, estabelecer liames jurídicos duradouros, consistentes e efetivos para a prestação dos serviços públicos, executados, dessa maneira, a partir de matrizes mistas, complexas, que, muitas vezes, contam com recursos e execução privados, a partir de estruturas

jurídicas públicas que facilitam essa interação. Sob o ponto de vista teleológico, deve-se ter em conta que o Estado é uma construção histórica, justificada apenas na exata medida em que possa alcançar determinadas finalidades no âmbito de uma sociedade organizada, a fim de garantir um patamar mínimo civilizatório¹⁴.

Nesse contexto, observa-se que deve atender a um duplo fundamento: de um lado, submete-se à lógica da concentração, que atende ao princípio da soberania, segundo o qual, todo poder está centrado no próprio Estado, que não admite a convivência com outras formas de poderes paralelos; do outro, responde à ética da contenção, que obedece ao princípio da legalidade, segundo o qual não há poder absoluto. Os cidadãos, assim, somente aceitariam se submeter aos poderes exercidos no âmbito do Estado por saberem que eles jamais serão exercidos de forma arbitrária e que essa sujeição é benéfica para todos¹⁵.

O Direito Administrativo, assim, acaba por desvelar um paradoxo intrínseco a sua própria constituição: a eterna tensão entre autoridade e liberdade, em virtude da origem do próprio Direito Administrativo lastrear-se na figura absolutista do príncipe, posteriormente matizada pela introdução de elementos de contenção do poder supremo¹⁶.

A evolução da doutrina jus administrativista acaba por redundar na construção de uma figura ainda mais imprecisa: a noção de interesse público. Diversos autores discorreram sobre a frágil definição do que seria interesse público, concluindo pela polissemia terminológica que inspira

14 **MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. *Fundamentos e conceituação das PPP*. In: *Estudos sobre a lei das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 13.

15 Idem. *Ibidem*. p. 13.

16 Idem. *Ibidem*. p. 14.



definições de natureza ideológicas, a serem preenchidas segundo um critério sócio histórico, “para cada sociedade e para cada tempo, tendo como última ratio, o atingimento do ideal aristotélico do sumo bem comum que corresponda à aspiração dos indivíduos, sim, mas que se torne “mais belo e mais divino quando referente a povos e cidades”¹⁷. Dessa definição, observa-se que há, no interesse público, um aspecto de variação cultural relacionado a cada sociedade que não pode ser desprezada, pois “o conteúdo do Direito Administrativo varia no tempo e no espaço, conforme o tipo de Estado adotado”¹⁸.

Outro aspecto importante relacionado com as diversas definições possíveis de interesse público reconhece que nem todo e qualquer conflito de interesse entre particulares e o Estado deve ser norteado pelo princípio absoluto da primazia do interesse público sobre o privado, por ser inconsistente com a ordem jurídica, notadamente, tendo em vista que a Constituição consagra uma série de garantias em favor do indivíduo particular em face da atividade do Estado¹⁹. Essa construção doutrinária teria sido fruto de uma evolução histórica no direito pátrio que encontrou seu ápice no pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, que sintetiza: “todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração”²⁰.

17 **BORGES**, Alice Gonzalez. *Interesse público: um conceito a determinar*. In: *Revista de Direito Administrativo*. V. 205. Rio de Janeiro: FGV, jul. 1996. p. 116. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46803>>. Acesso em: 03 Set. 2019.

18 **DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 3.

19 **JUSTEN FILHO**, Marçal. *O direito administrativo de espetáculo*. In: ***Direito administrativo e seus novos paradigmas***. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 79.

20 **MELLO**, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 57.

Não obstante, essa noção de interesse público, por ser operacional, acaba sendo paradoxalmente suficiente para reduzir diversos direitos individuais, já que, em havendo interesses públicos em jogo, esses sempre deverão prevalecer sobre os demais, segundo insipiente posição dominante. Assim, dessa importante e considerável variável, derivaria a suposição de que, em havendo interesse público a ser tutelado, os particulares jamais poderiam ser promotores do interesse público²¹, a partir de uma matriz bipolar de análise jurídico-administrativa. No entanto, sob diversos aspectos essa concepção de interesse público encontra-se, atualmente, sob intenso escrutínio, pelos motivos a seguir enumerados.

Preliminarmente, é importante reconhecer que a jurisprudência pátria jamais foi unânime ao determinar os limites entre quais seriam os legítimos interesses públicos e privados, restringindo-se, na imensa maioria dos casos, a apenas registrar a menção à prevalência dos interesses públicos sobre os privados, sem, contudo, exarar ulteriores reflexões que pudessem sopesar os diversos aspectos relacionados com terminologia tão polissêmica. Em segundo lugar, tampouco na doutrina jus-administrativista pátria vigora uma uniformidade de pensamento quanto ao tema, o qual é tratado, em geral, entre o balizamento proporcionado pela tutela dos direitos fundamentais, o que demonstraria relativismo e inexistência de unidade de conceito, sugerindo a existência de uma multiplicidade de interesses públicos pulverizados entre as políticas públicas e pelos escassos recursos públicos²².

Diante dessa reflexão inicial, Floriano de Azevedo Marques Neto afirma, assim, que “(i) todo interesse público confunde-se com o interesse

21 **MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. *Fundamentos e conceituação das PPP*. In: Estudos sobre a lei das parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 16.

22 *Idem*. *Ibidem*. pp. 16/17.



privado de uma fração dos administrados, e que (ii) não há incompatibilidade em albergar interesses privados no fomento de metas e objetivos de interesse público, notadamente quando ocorre no âmbito da produção e disponibilização de utilidades públicas”²³. É nesse contexto em que se inserem as parcerias público-privadas.

As parcerias público-privadas possuem tratamento, no ordenamento jurídico nacional, na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que as definem, em seu artigo 2.º, como:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Assim, Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre o tema, define as parcerias público-privadas como sendo:

“um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro”²⁴.

Dessa forma, da definição acima extrai-se que as parcerias público-privadas são contratos públicos, de natureza duradoura, afiançados por uma garantia especial prestada pelo Poder Público, emitida com vistas a facilitar a obtenção de recursos no mercado financeiro, pelos quais se

23 Idem. *Ibidem*. p. 17.

24 **JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 549.

atribui a um agente privado a obrigação de executar obra pública ou prestar serviço público, mediante remuneração ou mesmo a título gratuito.

A lei difere, ainda duas modalidades de concessão, do tipo público-privada: a patrocinada, quando a concessão praticada no âmbito da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e a administrativa, realizada por meio de contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Além desses importantes elementos caracterizadores, a Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, distingue as concessões especiais realizadas no âmbito das parcerias público-privadas daquelas ordinárias previstas na Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Dessa determinação manifesta na lei, deriva o fato de que as parcerias público-privadas admitem somente as modalidades de concessão patrocinada e de administrativa; isso significa que a concessão comum, a qual tem por objeto os serviços públicos tratados na Lei n.º 8.987/95, não é regida pela Lei Federal n.º 11.079/04, mas pela Lei das Concessões e legislação correlata. Se ausentes os demais requisitos elencados na Lei específica das parcerias e a remuneração por parte da Administração Pública limitar-se à contraprestação não-pecuniária ou alternativa, caracterizar-se-á a concessão comum.

Um dos aspectos que pode ter aportado algum nível de controvérsia, principalmente no passado, refere-se ao custeio dos projetos que envolvem as parcerias público-privadas. Normalmente, esses tipos de contratos públicos possuem por objeto projetos bastante custosos – de se recordar que, por força do disposto na própria lei, são vedadas as concessões pela



via das parcerias público-privadas que envolvam contratos de valor inferior a R\$ 10 milhões de reais – daí a necessidade da fixação de elementos que garantam o adequado financiamento do projeto em discussão. Nesse contexto, torna-se importante diferenciar financiamento do projeto da remuneração do particular, pois ambos não se confundem²⁵. Na primeira hipótese, busca-se viabilizar a consecução do contrato de concessão, quer seja por meio de patrocínio garantido pelos próprios recursos do particular, quer seja por meio de desejado custeio alcançado junto no sistema financeiro. Na segunda, procura-se compensar os custos relacionados com a operação, tanto os de implantação, denominados custos de formação, quanto os de funcionamento, chamados de custos de operação²⁶. Existem quatro formas de remuneração da utilidade pública, que podem ser praticadas tanto de forma isolada, quanto combinada entre si.

A primeira delas, implica o repasse dos custos para a sociedade, pela via dos mecanismos fiscais e tributários. Trata-se de hipótese custeada com recursos do orçamento, pela qual se compartilha a conta com todos os contribuintes, indistintamente, por meio do pagamento dos tributos. A segunda maneira, prevê a transferência dos custos para aqueles cidadãos que irão fazer uso efetivo da utilidade pública. Nesse caso, a remuneração dos custos se dá por meio da aplicação de tarifas e não se repartem os custos com toda a sociedade, de forma indistinta, a exemplo dos pedágios, que recaem apenas sobre os usuários da rodovia. Na terceira forma, ocorre a transferência dos custos para agentes econômicos que, por sua vez, os repassarão para os produtos que serão consumidos pela sociedade. Trata-se de hipótese custeada pelas receitas ditas

25 **MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. *Fundamentos e conceituação das PPP*. In: Estudos sobre a lei das parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 20.

26 *Idem*. *Ibidem*. p. 20.

anciliares, cujo maior exemplo são as utilidades públicas custeadas pela arrecadação das publicidades. Nesse caso, o cidadão contribuinte nada despende, recaindo os ônus sobre o usuário direto do bem público. Por fim, a quarta modalidade reveste-se de certo caráter nefasto, por implicar diversos malefícios. Trata-se do custeio de utilidade pública por meio do endividamento fiscal dos entes públicos. Essa modalidade, comum no passado, implicava a emissão de moeda e a criação de dívida sem lastro em riqueza real, fato que acabava gerando inflação e o colapso das contas públicas, motivo pelo qual deixou de ser praticada com o tempo²⁷.

O sentido estrito do termo parceria, portanto, refere-se à “associação contratual entre poder público e privado para a satisfação de necessidades coletivas”²⁸. Incidem nessa acepção todas as modalidades contratuais, a exemplo dos contratos administrativos de obra e de serviço, os contratos de gestão realizados com as organizações sociais, as franquias de atividades industriais públicas, os termos de parceria, as permissões e concessões previstas na Lei n.º 8.987/95 e, finalmente, as parcerias delimitadas pela Lei n.º 11.079/04. Nesse contexto, a última norma referida trata de definir as parcerias em sentido estritíssimo, associadas exclusivamente aos dois modelos contidos na lei, anteriormente referidos: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Assim, diante dessas delimitações, Floriano de Azevedo Marques Neto propõe a seguinte definição de parceria, no sentido estrito:

“O ajuste firmado entre a Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade,

27 Idem. Ibidem. p. 21.

28 Idem. Ibidem. p. 22.



incumbindo-se a iniciativa privada da sua estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo estipulado para a parceria e cumprimento ao poder público assegurar as condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado, nos termos do que foi ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por cada uma das partes”²⁹.

Por fim, cumpre mencionar que alguns autores reclamam certa inconstitucionalidade de alguns aspectos das parcerias público-privadas, pelo menos, nos termos preconizados pela Lei n.º 11.079/04³⁰. Os principais argumentos recairiam sobre eventual violação aos artigos 100 e 175, da Constituição Federal, assim como quanto às regras relativas às finanças públicas (artigos 165 a 169, da Constituição Federal). Dessa forma, a questão sobre quais seriam os limites constitucionais das concessões dos serviços públicos acabou ensejando alguma discussão, a partir da edição da Lei n.º 11.079/04. Não obstante o teor predominantemente ideológico dos argumentos aportados, relativamente ao cotejo entre os dispositivos da lei sob comento e o teor do artigo 175, da Constituição Federal, a franca realidade e a própria permissividade normativa contida no texto da lei, ao prever a possibilidade de concessão, demonstra que os serviços públicos que podem ser objeto da delegação prevista no texto constitucional não encontram limitação natural ou óbvia derivada da exegese da norma fundamental.

Nesse contexto, Floriano de Azevedo Marques Neto opina que “a decisão soberana conta de quem caberá o encargo de remunerar o uso efe-

29 Idem. *Ibidem*. pp. 22-23.

30 V., por todos, os estudos de **BINENBOJM**, Gustavo. *As parcerias público-privadas e a constituição*. In: Revista de Direito Administrativo. V. 241. Rio de Janeiro: FGV, 2005. pp. 159-175. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43332>> Acesso em: 08 Set. 2019.

tivo de um serviço público é decisão política que incumbe aos poderes públicos, e não aos juristas”³¹, encerrando, assim, qualquer apreciação contrária à constitucionalidade do uso privado das utilidades públicas.

Por outro lado, no caso da discussão derivada da hermenêutica do artigo 100 da Constituição Federal, as questões abordadas revestem-se de um caráter mais técnico-jurídico e menos ideológico. Na realidade, argumenta-se que o sistema de garantias criado pela lei para fazer frente quanto aos débitos gerados em virtude dos contratos de parceria público-privados previstos na Lei n.º 11.079/04 acabariam gerando um privilégio não contemplado no regime de precatórios previsto na Carta Magna, fato que feriria de inconstitucionalidade a referida norma. Já no ano de 2005, logo depois da publicação da lei sob comento, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, emitia parecer no qual tecia algumas considerações acerca da propalada inconstitucionalidade do artigo 8.º, da Lei n.º 11.079/04³². No referido parecer, a Comissão de Precatórios da OAB/SP entendeu, em resumo, que a autorização proporcionada pela lei para a União participar do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada contrariaria flagrantemente o disposto no artigo 165, § 9.º, II da Constituição Federal.

Verifica-se, portanto, que as parcerias público-privadas “não são nem o apanágio para todas as necessidades da Administração Pública. Também não são a manifestação última da destruição do interesse público (seja lá o que se entenda por isso).”³³ Qualquer opção por um modelo que adote o formato de Parceria Público-Privada deverá levar em consideração os custos e os eventuais benefícios advindos dessa modalidade

31 **MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. Op. Cit. p. 26.

32 **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2005-jan-21/oab-sp_lei_ppps_pontos_inconstitucionais>, acesso em 08.09.2019.

33 **MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. Op. Cit. p. 29.



de concessão. No mais, como sempre ocorreu (ou deveria ter ocorrido) no trato dos interesses públicos, em virtude do caráter coletivista dos bens jurídicos tutelados nessa seara. A partir da decisão política sobre qual a forma de concessão a ser efetivada, faz-se necessário observar o melhor ponto de envolvimento dos recursos públicos e privados que serão alocados no projeto, assim como a modalidade de remuneração mais adequada à capacidade de pagamento dos usuários, compreendidos a partir do estudo de uma matriz de risco e avaliação de caráter econômico, objetivo e fundamentado. Por fim, um processo de licitação deverá ser efetivado, a fim de garantir a seleção da melhor proposta e as melhores vantagens quanto à eficiência dos particulares na gestão dos serviços.

4. BREVES CONSIDERAÇÕES À LEI 11.079/2004.

As regras licitatórias para a delegação de serviços públicos por intermédio de concessão, foram delimitadas na Lei n.º 8.987/95 e suas particularidades podem ser resumidas de modo sintético em: “a) obrigatoriedade da utilização do procedimento na modalidade concorrência; b) possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento; c) critérios específicos de julgamento; d) no caso de o licitante vencedor ser entidade consorcial a faculdade da Administração poder exigir sua constituição em empresa antes da formalização do contrato; e e) vedação da participação na concorrência dos autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básicos e executivos”³⁴.

As Parcerias Público-Privadas previstas na Lei 11.079/2004, possuem natureza jurídica de contratos administrativos, sendo classificadas como

34 **ALEXANDRE**, Ricardo. *Direito administrativo* / Ricardo Alexandre, João de Deus. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 1041.

concessões especiais e a efetivação de seu procedimento licitatório possui marcas distintivas da concessão comum, sendo tais instrumentos objeto do foco deste estudo faz se por bem um aprofundamento quanto as suas diretrizes, vedações, requisitos e peculiaridades deste modelo de contratação.

A começar pelas diretrizes, a Lei das Parceria Público-Privada define-as em seu artigo 4.º e podem ser assim condensadas: “a) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; b) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; c) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; d) responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; e) transparência dos procedimentos e das decisões; f) repartição objetiva de riscos entre as partes; e g) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria”³⁵.

No que tange às vedações, estas estão insculpidas no § 4.º do artigo 2.º da lei supracitada, sendo a impossibilidade de contratação em valor inferior a R\$ 10 milhões; o período de duração do contrato não pode ser inferior a 5 e nem superior a 35 anos; e o objeto da parceria público-privada não pode se restringir unicamente: a) ao fornecimento de mão de obra; b) fornecimento e instalação de equipamentos; e c) simples execução de obra pública.

Acerca dos requisitos para a implementação das parcerias público-privadas prescritas pela Lei 11.079/2004, o estatuto estabeleceu em seu artigo 10: “ a) autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico; b) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria

35 **MAZZA**, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 673.



público-privada; c) declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual; d) estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; e) o objeto da parceria deve estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito em que o contrato será celebrado; f) a minuta do edital da licitação e do respectivo contrato de parceria deve ser submetida previamente à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos sete dias antes da data prevista para a publicação do edital; e f) licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Além disso, nas concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica (artigo 10, § 3.º)³⁶.

Destacam-se ainda as peculiaridades das modalidades de concessão especial, como a possibilidade de a contratação iniciar-se por Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI e a criação da sociedade de propósito específico- SPE.

36 **ALEXANDRE**, Ricardo. *Direito administrativo* / Ricardo Alexandre, João de Deus. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p.1042.

O Procedimento de Manifestação de Interesse “é instrumento pelo qual os particulares formalizam seu interesse em propor estudos, projetos e soluções para a Administração Pública, configurando-se como hipótese de interlocução transparente entre os setores público e privado, harmonizada com o ambiente institucional e legal vivenciado no presente. Esse Procedimento pode se originar tanto de solicitação pública, por chamamento feito pelo próprio município, quanto derivar de manifestação espontânea e independente de particulares.”³⁷

A sociedade de propósito específico, no regime da Parceria Público-Privada, é uma pessoa jurídica de direito privado, cujo objetivo é implantar e gerir o objeto da parceria. Dessa forma, temos de um lado a pessoa jurídica interessada na parceria (parceiro privado vencedor da licitação) e de outro, a pessoa jurídica incumbida da implantação e gestão da parceria (a sociedade de propósito específico). Cada uma com direitos e obrigações próprios, o que facilita o controle pelo Poder Público e o risco de confusão patrimonial e atribuições.

De acordo com o artigo 9.º, §§ 2.º e 3.º da Lei 11.079/04, a sociedade de propósito específico poderá adotar qualquer forma societária admitida em direito, inclusive a de companhia aberta, com valores mobiliários negociados no mercado. Independentemente do modelo escolhido, deve obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

Quanto a sociedade de propósito específico importante ainda considerar a vedação à Administração Pública de ser titular da maioria do capital

37 **HUNGARO**, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada Municipal: A Concretização de Funções Sociais da Cidade: Habitação, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora *Lúmen Juris*, 2017. p. 153.



votante. Entretanto, tal vedação não se aplica a eventual hipótese de aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público, quando tal aquisição for decorrente do inadimplemento de contratos de financiamento.

Por outro lado, a transferência do controle da sociedade de propósito específico está condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato.

Outro ponto que difere as concessões comuns e as especiais (Parcerias Público- Privadas) é a repartição de riscos contratuais. Na concessão comum, os riscos ordinários, inerentes a todo e qualquer negócio jurídico, são suportados pelo concessionário (artigo 2.º, II, da Lei 8.987/1995). No tocante aos riscos extraordinários, advindos de eventos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis (ex.: teoria da imprevisão, fato do príncipe e o caso fortuito e a força maior), estes são suportados pelo Poder concedente, uma vez que a legislação consagra o direito à revisão do contrato para restaurar o equilíbrio perdido (artigos 9.º, §§ 2.º e 3.º, 18, VIII, 23, IV, e 29, V, da Lei n.º 8.987/1995).

Na concessão especial, não existe uma repartição abstrata dos riscos. Diferentemente, a legislação exige a repartição objetiva de riscos, ordinários e extraordinários (caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária), que será definida no contrato (artigos 4.º, VI, e 5.º, III, da Lei n.º 11.079/2004).

Cabe ressaltar que a repartição objetiva de riscos não contraria o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, prevista no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, uma vez que o edital de licitação (e a minuta de contrato a ele anexada) deve estipular a

repartição de riscos. Sendo assim, o concessionário já tem conhecimento, no momento da apresentação de sua proposta, dos riscos do negócio, razão pela qual quantificou o seu preço³⁸.

Nos termos do artigo 11, caput e inc. III da Lei n.º 11.079/2004, tem-se, como característica das parcerias público-privadas, a previsão de mecanismos privados (como a arbitragem) para a solução de controvérsias relacionadas ao contrato, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa³⁹.

Por fim, apresenta-se, como especificidade das Parcerias Público-Privadas, a possibilidade de o Poder público prever, nos termos do artigo 8.º, da Lei n.º 11.079/2004, que as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração poderão ser garantidas mediante: a) vinculação de receitas; b) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; c) contratação de seguro- garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; d) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; e) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e f) outros mecanismos admitidos em lei.

Apresentou-se, assim, os aspectos mais relevantes das características e do procedimento licitatório para a contratação das Parcerias Público-Privadas sem a intenção de esgotar o tema. Passa-se para as reflexões com relação à importância do setor privado na implantação das obras de infraestruturas necessárias à ampliação do saneamento básico no Brasil.

38 **OLIVEIRA**, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo* – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. pp.240-242

39 **MEDAUAR**, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.322.



5. A PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SETOR DE SANEAMENTO

O setor de saneamento no Brasil é marcado por sérias carências que passam pelo baixo nível de atendimento, ineficiência técnica, investimentos insuficientes e pelas ausências de regulação adequada, planejamento e governança⁴⁰.

A título de exemplo, as disparidades entre as regiões brasileiras mostram esse cenário, no qual se observa que o índice de atendimento para o abastecimento por rede de água é de apenas 55%, na Região Norte e 91%, na Região Sudeste⁴¹.

Muitos fatores contribuem para essa perspectiva, desde a incapacidade técnica de elevar o setor a um contexto econômico e de negócios (subcobranças de receitas e subpreço), valorando-o somente como um serviço público social, até a tardia regulação do saneamento que apenas adveio em 2007, ao contrário dos outros setores de infraestrutura em que o marco regulatório é da década de 90. A ausência de regulação, portanto, é uma das principais razões pelas quais o setor possui um atraso na ampliação de investimentos.

Outro fator crucial que enseja esse panorama caótico relaciona-se com a titularidade do serviço. A competência, predominantemente local, implica uma pulverização da regulação na figura de cada ente municipal. Na maioria das vezes, os entes reguladores municipais caracterizam-se pela ineficiência e incapacidade técnica, dificultando uma ação conjunta e ordenada.

40 **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA.** *Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional/* Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2018. p. 14. (Propostas da indústria eleições 2018. v. 25).

41 Id. Ibidem. p. 09.

Tal cenário leva a uma falta de planejamento em âmbito nacional, diferentemente dos outros setores, como de energia elétrica e telecomunicações, nos quais a União é protagonista na sistematização de metas, prioridades e estratégias. Os Municípios devem elaborar os Planos Municipais de Saneamento Básico e regulamentar o setor em leis próprias como exige o Plano Nacional de Saneamento Básico (Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico- LDNSB – Lei n.º 11.445/2007), todavia, na realidade, poucos conseguem atingir as metas estabelecidas na lei federal.

Ocorre que por falta de recursos e capacidade técnica, até outubro de 2016, apenas 30% dos Municípios haviam elaborado o Plano Nacional de Saneamento Básico⁴². Ponto em que devem ser repensadas as formas de financiamento, bem como um apoio técnico qualificado ao planejamento municipal.

Isto porque, a falta de padronização e a presença de múltiplos atores com diferentes níveis de regulação não favorece ao desenvolvimento e à eficiência do setor, o que resulta em elevados custos de transação aos prestadores de serviços de saneamento, tanto públicos, quanto privados.

Nesse sentido, o Projeto de Lei n.º 3.261/19 estabelece um novo conjunto de regras para o saneamento básico e um novo marco legal para o setor no Brasil. Em substituição à Medida Provisória n.º 868/18, que perdeu a validade antes de ser votada pelo Congresso Nacional, o texto altera a Lei do Saneamento Básico (Lei n.º 11.455/2007) e visa dar uniformidade e padrão para as diversas agências reguladoras que atuam no setor, através da edição de normas nacionais de referência regulatória pela ANA (Agência Nacional de Águas), como também abre mais espaço para a exploração dos serviços de saneamento pela iniciativa privada.

42 Id. *Ibidem.* p. 18.



Atualmente, os municípios podem contratar concessionárias públicas sem licitação, no entanto, com as eventuais alterações legislativas do novo marco regulatório do saneamento, serão obrigados a abrir uma concorrência para permitir a entrada de empresas privadas.

Nessa perspectiva de estimular a livre concorrência e a competitividade, em um cenário de elevação da qualidade das normas e maior uniformização em todo território nacional, o qual incentivaria o desenvolvimento do setor e a universalização dos serviços de saneamento básico, é relevante o papel das Parcerias Público-Privadas para expandir e viabilizar a atuação estatal em áreas, nas quais já não consegue atuar de forma isolada.

A titularidade municipal é um dos pilares da política de saneamento, entretanto, é necessária uma uniformidade e padrão para as diversas agências reguladoras que atuam no setor, principalmente para o desenvolvimento do saneamento nos pequenos Municípios com alta incapacidade técnica.

Ademais, observa-se que a atual escala de investimentos não é suficiente para as metas estabelecidas no Plano Nacional de Saneamento Básico, conforme pode ser observado em estudos apresentados pela Confederação Nacional da Indústria⁴³.

Dessa forma, a escolha das Parcerias Público-Privadas, ao invés de outros modelos de concessão, traz diversas vantagens, entre elas, destacam-se a partilha de riscos e a transferências de responsabilidades. Por outro lado, os financiamentos serão obtidos com maior agilidade e dina-

43 “A média anual de investimentos do período, entre 2010 e 2017, foi de R\$ 13,6 bilhões. Segundo a CNI (2017b), a média necessária para alcançar a universalização em 2033 é de quase R\$ 22 bilhões (Gráfico 10). Portanto, para alcançar o patamar médio de investimentos necessários para atingir a meta do Plansab, os investimentos teriam de crescer cerca de 60%”. in **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA**. *Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional*- Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2018. pp. 19/20. (Propostas da indústria eleições 2018. v. 25).

mismo⁴⁴ e os projetos de infraestrutura passam a ter um custo menor se comparados com os do poder público, gerando um melhor custo benefício na prestação do serviço⁴⁵.

Apontado como uma das principais inovações da regulamentação do atual modelo de cooperação entre o Estado e a iniciativa privada está o compartilhamento dos riscos. Como mencionado, anteriormente, optou-se por uma solução intermediária, uma vez que a repartição de riscos é disciplinada em cada contrato de Parceria Público-Privada.

Em tal sistemática, o administrador público deve, em cada licitação, divulgar aos concorrentes a minuta do contrato de Parceria Público-Privada, incluindo a repartição de riscos. Cabe, então, aos licitantes formular uma proposta técnica e financeira compatível com essa repartição.

À vista disso, a captação de recursos pelo setor privado é mais eficiente já que dispõe de um leque maior de operações de crédito, de modo diferente, do setor público que necessita cumprir uma quantidade de procedimentos legais. Tal fato reflete nos projetos selecionados pela iniciativa privada, nos quais sempre são avaliados o seu retorno financeiro, o que evita a escolha de projetos considerados dispendiosos e desproporcionais⁴⁶.

44 “Desafio adicional associado aos investimentos está no processo burocrático excessivo para a liberação de recursos do Fundo de Garantia ao Tempo de Serviço (FGTS). As regras de contratação excessivamente rígidas, vigentes no Brasil, são um empecilho aos esforços que visam à universalização dos serviços de saneamento básico. É necessário reavaliar os procedimentos adotados para a liberação de recursos e compatibilizá-los com a realidade do setor.” in **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA**. *Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional*- Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2018. p. 23. (Propostas da indústria eleições 2018. v. 25).

45 **MARQUES**, Rui Cunha; e **SILVA**, Duarte. *As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*. In Revista de Estudos Politécnicos. Tékhne, 2008, Vol. VI, nº10. p.34. Disponível em: Scielo: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>. Acesso em 06/09/2019.

46 **GROSELLI**, Ricardo. *Parcerias público-privadas no setor de infraestrutura em saneamento: uma análise da relação entre o Estado e a iniciativa privada* – Porto Alegre, 2010. pp. 119-120.



Consequentemente, entre as diversas estratégias para o setor de saneamento, as Parcerias Público-Privadas, caso sejam bem planejadas, auxiliam no aumento de investimentos em infraestruturas nos locais ainda não contemplados pela prestação de serviço, todavia devem haver subsídios para o atendimento das populações mais carentes e garantias de retorno de capital de forma adequada ao setor privado.

Por sua vez, o setor público beneficia-se com as melhorias nas condições de vida da população (aumento de IDH), redução da pobreza e dos custos com saúde relacionados com doenças ligadas à falta de saneamento⁴⁷.

No caso concreto, observa-se o exemplo da cidade de Piracicaba, do interior do Estado de São Paulo, que pelo terceiro ano consecutivo, é líder no ranking da Universalização do Saneamento 2019, promovido pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e divulgado no último mês de junho.

De acordo com o portal da ABCON (Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto), o ranking avalia a situação do saneamento em relação à universalização no Brasil por meio de indicadores de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta e destinação de resíduos sólidos.

A cidade do interior paulista firmou, como caminho para a universalização do saneamento, desde 2012, uma Parceria Público-Privada (PPP), por meio do Serviço Municipal de Água e Esgoto (SEMAE), com a Mirante,

47 **LEONETI**, Alexandre Bevilacqua, et al. *A Parceria Público-Privada no Contexto da Universalização do Saneamento no Brasil*. Revista Desenvolvimento em Questão. Ano 13, n. 32, out./dez. 2015. p. 97.

empresa controlada pela Aegea Saneamento⁴⁸. Com a implantação da Parceria Público-Privada de Saneamento, a cidade de Piracicaba conta com 100% de seu esgoto coletado e tratado antes de ser devolvido à natureza⁴⁹.

Na região Sul do país, temos o exemplo da CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento), cuja modelagem de Parceria Público-Privada foi reconhecida em premiação nacional (PPP Awards & Conference Brazil)⁵⁰. A parceria abrangerá as cidades de Alvorada, Viamão, Gravataí, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Guaíba e Eldorado do Sul para operação e manutenção dos sistemas de esgotamento sanitário e ampliação de 87% da rede. A licitação, embora com atraso, deverá ocorrer nos próximos meses (novembro de 2019) e a assinatura do contrato em março de 2020, de acordo com o cronograma da CORSAN.⁵¹ Nos termos do edital, o prazo da concessão é de 35 anos, os investimentos totalizam R\$ 9,08 bilhões de reais e o parceiro privado terá que constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE).

Sendo assim, é possível concluir que o planejamento e a atuação conjunta dos setores público e privado podem viabilizar os investimentos necessários para a ampliação e modernização do sistema de saneamento oferecido à população.

48 Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/noticias/piracicaba-e-lider-no-ranking-do-saneamento-2019/>. Acesso em 17/09/2019.

49 **CIDADES INTELIGENTES**. Disponível em: <http://ci.eco.br/case-piracicaba/>. Acesso em 25/09/2019.

50 **CORSAN**. Companhia Riograndense de Saneamento. Disponível em: <http://www.corsan.com.br/modelagem-da-ppp-da-corsan-e-reconhecida-em-premio-nacional>. Acesso em 20.09.19.

51 **CORSAN**. Companhia Riograndense de Saneamento. Disponível em: <http://parceriacorsan.com.br/>. Acesso em 20.09.19.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a política pública de saneamento demanda vultosos investimentos, as concessões ao setor privado, através das Parcerias Público-Privadas, devem ser encaradas como um caminho para o aporte de recursos a fim de possibilitar a universalização desses serviços.

A participação do setor privado no saneamento ainda tem sido pequena no Brasil. Nesse ponto, há muitas críticas à iniciativa privada, as quais afirmam que o setor atua somente em cidades de grande porte. Entretanto, estudo da Confederação Nacional de Indústria indica que o setor privado no saneamento atua em 322 municípios, desse total, aproximadamente 72% são compostos por até 50 mil habitantes⁵².

Os dados mostram, portanto, que a participação privada não é uma característica exclusiva de municípios de grande porte, todavia, as instituições privadas somente respondem por 6% das empresas do setor de saneamento e atendem a 9% da população.

A par disso, é de suma importância um ambiente regulatório mais uniforme e eficiente. As diretrizes do marco regulatório de 2007 estão superadas e, atualmente, o desafio de atingir as metas do Plano Nacional de Saneamento Básico, elaborado pelo Ministério das Cidades, para o ano de 2033 dificilmente serão alcançadas com o atual modelo, caracterizado, basicamente, pela delegação da regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário pelos municípios às agências reguladoras locais ou pela atuação das companhias e agências estaduais, o que resulta em uma multiplicidade de atores e evidencia a incapacidade técnica dos pequenos municípios.

52 **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA.** *Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional*/ Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2018. pp. 33/34. (Propostas da indústria eleições 2018. v. 25).

Com novos modelos institucionais e regras regulatórias uniformes, nos termos do Projeto de Lei n.º 3.261/19, as parcerias público-privadas podem refletir a atuação colaborativa entre a Administração Pública e os particulares a fim de concretizar os interesses públicos e coletivos.

No entanto, a resposta às questões e dificuldades enfrentadas na busca da universalização do saneamento básico, não será encontrada exclusivamente nas parcerias público-privadas, porém integram o rol de ferramentas e instrumentos essenciais, que a governança pública não pode desprezar, desde que haja o correto planejamento de sua utilização.

Ademais, uma outra maneira da prestação de serviços ser realizada pelos entes particulares seria através da formação de consórcio de municípios, atendidos por uma mesma concessionária. Por outro lado, a atuação privada pode ocorrer por meio de assistência técnica ou mesmo concessões parciais.

O importante é que o gestor perante um cenário de regras regulatórias uniformes e um ambiente de forte governança em âmbito nacional, possa decidir, tendo em vista sua área urbana e populacional, quais os instrumentos para a implantação e execução de sua política pública de saneamento básico.

Sob essa perspectiva, é fundamental o desenvolvimento de competências internas dos municípios que pretendam formalizar contratos de Parcerias Público-Privadas, o que significa preparar e capacitar tecnicamente quadros administrativos específicos para que possam estimar os custos necessários, as fontes de remuneração disponíveis, o perfil socioeconômico da população a ser atendida, bem como estejam aptos a avaliar os projetos e estudos apresentados pelo setor privado, realizados, por exemplo, por PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse).



Não estão entre as competências da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) realizar Parcerias Público-Privadas com os municípios insertos no âmbito de sua atuação, porém, certamente, através de utilização de sua atual estrutura descentralizada, a instituição poderá contribuir para capacitação técnica desses entes federativos na matéria, qualificando a tomada de decisão por parte dos gestores municipais.

Entende-se, assim, que há grande espaço de aprofundamento de estudos e pesquisas na área do setor de saneamento, marcado pelo ciclo de um novo marco regulatório e maior abertura à livre iniciativa. Nesse sentido, as Parcerias Público- Privadas podem ser um dos principais instrumentos para as inovações que o setor tanto necessita.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito administrativo / Ricardo Alexandre, João de Deus. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL — ABES. Governo de Minas assina convênio com municípios para gestão dos resíduos sólidos urbanos. Disponível em: <http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-clipping/ler/3742/governo-de-minas-assina-convenio-com-municipios-para-gestao-dos-residuos-solidos-urbanos>. Acesso em 09 de setembro de 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. ABCON. Piracicaba é líder no ranking do saneamento 2019. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/noticias/piracicaba-e-lider-no-ranking-do-saneamento-2019/>. Acesso em 17 de setembro de 2019.

Voltar ao índice

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB. Disponível em: Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf. Acesso em 28 de agosto de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. DUARTE Melquíades, GASPARG Luciana, ALVES Silva, LEMOS Raquel. As parcerias público-privadas, Revista de Direito Administrativo p.77. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/18912/17655>. Acesso em 03 de setembro de 2019.

BRASIL. GAZETA Online Os “enfezados” e o recolhimento de dejetos realizado em Vitória antes do saneamento básico. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/especiais/capixapedia/2015/05/os-enfezados-e-o-recolhimento-de-dejetos-realizado-em-vitoria-antes-do-saneamento-basico-1013896415.html>. Acesso em 28/08/2019.

BRASIL. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004006/2004/Lei/L11079compilado.htm. Acesso em 06/09/2019.

Exposição de motivos da Lei nº. 11.079/2004 (EM nº 355/2003/MP/MF).

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em 09/09/2019.



BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. p. 018055.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em 09/09/2019.

BRASIL. Ministério das Cidades Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014. Brasília, SNSA/MCIDADES, 2016.

BRASIL. Projeto de Lei 3.261/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137118>. Acesso em: 25 de setembro de 2019.

BRASIL. Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. v.14 n.1 | jan. /Mar 2009 | pp. 79-88.

CARVALHO, André Castro. Direito da Infraestrutura-Perspectiva Pública. São Paulo: Quartier Latin, 1 ed. 2014, p. 53 e 55.

CIDADES INTELIGENTES. O Movimento Cidades Inteligentes na Aglomeração Urbana de Piracicaba. Disponível em: <http://ci.eco.br/case-piracicaba/>. Acesso em 25 de setembro de 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Saneamento: Oportunidades e Ações para a Universalização. – Brasília: CNI, 2014. 107 p.: il. – (Propostas da indústria eleições 2014; v. 17).

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO. CORSAN. Modelagem da PPP da Corsan é reconhecida em prêmio nacional. Disponível em: <http://www.corsan.com.br/modelagem-da-ppp-da-corsan-e-reconhecida-em-premio-nacional>. Acesso em 20.09.19.

GABARDO, Emerson. Interesse Público e Subsidiariedade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

GROSELLI, Ricardo. Parcerias público-privadas no setor de infraestrutura em saneamento: uma análise da relação entre o Estado e a iniciativa privada – Porto Alegre, 2010.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O ciclo Municipal das PPPs. Revista Direito do Estado. n. 51, 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-ciclo-municipal-das-ppps>. Acesso em 06/09/2019.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 05/09/2019.

HUNGARO, Luis Alberto. Parceria Público-Privada Municipal: A Concretização de Funções Sociais da Cidade: Habitação, Saneamento Básico e Mobilidade Urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2017.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento Brasileiro. Portal Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>. Acesso em: jul. 2019.

JUSTEN, Marçal Filho. O direito administrativo de espetáculo. In: Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 79.



Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 549.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua, et al. A Parceria Público-Privada no Contexto da Universalização do Saneamento no Brasil. Revista Desenvolvimento em Questão. Ano 13, n. 32, out./dez. 2015. p. 97.

MARQUES, Floriano Azevedo Neto. Estudos Sobre a Lei das Parcerias Público-Privadas. Fundamentos e Conceituação das PPP. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

Fundamentos e conceituação das PPP. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARQUES, Rui Cunha; e SILVA, Duarte. As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. In Revista de Estudos Politécnicos. Téchne, 2008, Vol. VI, nº10. p.34. Disponível em: Scielo: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>. Acesso em 06/09/20.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. (Versão e-book).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://na-coesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 01 de setembro de 2019.

PINTO, Marcos Barbosa. Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas. In Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 13, N. 25 jun. 2006 pp. 157-158.

SCHIRATO, Vitor Rhein & MARQUES, Floriano de Azevedo Neto. Estudos sobre a Lei das Parcerias Público-Privadas. Fundamentos e Conceituação das PPP. Belo Horizonte. Fórum. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público Privadas: 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Malheiros, 2011.

THOME, R.; DINIZ, V.; RAMOS, A. Gestão integrada de resíduos sólidos por meio das parcerias público-privadas: instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 271, p. 251-279, jan. /abr. 2016. p. 269.



A vocação da FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) para ser o órgão regulador do saneamento Brasileiro

FLÁVIO BRASIL MARZANO

Sumário

1. Breve Histórico Do Saneamento; 2. O Saneamento no Brasil;
3. A Funasa; 4. Atuação da Funasa; 5. A Regulação Dos Serviços De Saneamento Básico No Brasil; 6. Conclusões; 7. Bibliografia.

1. BREVE HISTÓRICO DO SANEAMENTO

A preocupação com o saneamento surgiu a medida que as pessoas foram se conscientizando que a qualidade da água ingerida e que o destino dos rejeitos produzidos por determinada população afetava suas vidas e sua saúde.

“Sanear” é uma palavra que vem do latim e significa tornar saudável, higienizar e limpar.

Saneamento então pode ser definido como o conjunto de medidas que objetivam preservar ou modificar o meio ambiente para prevenir

[Voltar ao índice](#)

doenças e preservar a saúde de uma população. Saneamento é essencial e envolve uma série de questões. Impacta a saúde da população e, por consequência, as relações pessoais e a economia.

O Saneamento visa melhorar ou preservar a qualidade de vida dos cidadãos, a produtividade do indivíduo e otimiza a atividade econômica de determinada população. Com uma rede de saneamento ampla e de qualidade, propicia-se mais saúde dos indivíduos e maior capacidade de geração de renda, inclusive pela redução a longo prazo de doenças causadas por condições ruins de meio ambiente.

Importante salientar que o saneamento não está ligado apenas às tecnologias, mas também à cultura, ao comportamento humano. Os Costumes como a pouca frequência de banhos, a forma de defecar no mato, os banhos com água compartilhada e o descarte de dejetos em vias públicas e nos aquíferos contribuem para a proliferação de vetores e podem ter sido responsáveis várias das maiores tragédias da História: os surtos de Peste Bubônica que mataram cerca de um terço da população da época no século XIV, os surtos de cólera e outros males que dizimaram populações inteiras em determinados momentos históricos foram causados por deficiências de saneamento.

Empiricamente o homem aprendeu que a água suja e o acúmulo de lixo disseminam doenças. Assim, foi preciso desenvolver técnicas para obter água limpa e livrar-se dos resíduos, como forma de se preservar a qualidade do próprio habitat humano. Foi assim que se deu início a ideia de saneamento básico.

É importante lembrar que além das ferramentas de saneamento, obras de engenharia e inovações tecnológicas os hábitos e costumes de determinada população impactam diretamente na qualidade do saneamento.



Muitas das vezes, a implantação de determinada solução tecnológica de saneamento depende mais da mudança da atitude dos indivíduos do que da solução tecnológica apresentada.

Somente a implantação das ferramentas de saneamento sem a preocupação de mudar o comportamento do indivíduo não tem o resultado esperado. A mudança tecnológica de saneamento deve ser sempre acompanhada da devida divulgação ideológica da solução, denominada Educação Ambiental, que deverá legitimar a mudança de hábitos e o real uso eficiente das ferramentas de saneamento, sob pena de se implementar a obra e a mesma não funcionar adequadamente.

Constata-se desta forma que o saneamento básico, o tratamento da água e esgoto e o manejo adequado de resíduos sólidos são práticas habituais de extrema importância tanto para saúde e bem-estar de populações como parte da própria relação dos indivíduos em sociedade.

Assim, tem-se verificado que tão importante como as políticas de saneamento é a conscientização da população envolvida através de educação ambiental tendo em vista que as tecnologias de saneamento se não forem acompanhadas de processo de educação ambiental não conseguem os resultados almejados por falta de adesão comportamental da população envolvida. Não tem qualquer impacto na vida de determinada população a ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) construída por determinado município, se a população local continua se utilizando de fossas e defeca em céu aberto e não faz a ligação de seus domicílios à rede de esgoto por não estar consciente da importância do tratamento adequado de seu esgoto. Sem a devida educação ambiental, as iniciativas de saneamento são vistas apenas como dispêndio sem qualquer retorno.

Tem-se notícia de que já no século V d.C., o homem desenvolveu algumas técnicas importantes como irrigação, construção de diques e canalizações superficiais e subterrâneas. Com isso, também surgiram medidas sanitárias.

Como exemplo, o tratado de Hipócrates “Ares, Águas e Lugares” instruiu aos médicos a ligação entre o ambiente e a saúde. Grandes nomes da época se engajaram e realmente se preocuparam com a qualidade da água e as medidas sanitárias.

Cada região desenvolvia suas técnicas como por exemplo na grande Roma, as ruas com encanamentos serviam de fonte pública e, com o intuito de prevenir doenças, separava a água para consumo da população; na Grécia antiga, havia-se o costume de enterrar as fezes ou deslocarem para um local bem distante de suas residências; os sumérios originaram a construção de sistema de irrigação de terraços. Também o Egito iniciou o controle do fluxo de água do rio Nilo, projetava os níveis de água durante os períodos do ano através do sistema de irrigação, construção de diques e utilização de tubos de cobre para o palácio do faraó Keóps.

As primeiras galerias de esgoto de que se tem registro na história foram construídas em Nippur, na Babilônia. O Vale do Indo e suas cidades são conhecidas pelos planejamentos urbanos e sistemas de abastecimento e drenagem elaborados para época.

O Império Romano também desenvolveu, em 312 a.C., um sistema de abastecimento: O aqueduto Aqua Appia com aproximadamente 17 km de extensão e foi a primeira grande civilização que tratou o saneamento de fato, criando grandes aquedutos, construíram reservatórios, banheiros públicos, chafarizes e nomearam um responsável efetivo como Superintendente de Águas de Roma.



O império romano ruiu no início da Idade Média. Com isso, novas regiões foram surgindo tais como Germânia, Bretanha, Espanha, Portugal e firmaram-se como organizações socioeconômicas no sistema feudal. Nesse período, o consumo da população da Europa era apenas de um litro de água por pessoa diariamente.

Entretanto, o abastecimento sofreu um retrocesso no aspecto sanitário. Enquanto os romanos faziam captação de longas distâncias, essas novas regiões faziam a captação diretamente dos rios. Com a queda de Roma, o conhecimento ficou arquivado em mosteiros religiosos. Só foi revelado algo sobre saneamento em 1425. Assim, os ensinamentos sobre hidráulica, saneamento e sua gestão ficaram ignorados durante toda a Idade Média.

Nesse período, a responsabilidade de gerenciar a água deixou de ser do governo e passou a ser coletivamente dos cidadãos. Parte do consumo de algumas famílias era garantido por meio de compra transportada por carregadores. Já outras, em sua maioria, escavavam poços dentro de suas casas, próximas a fossas e esterco de animais, causando contaminação.

Essa prática causou a proliferação em massa de doenças como cólera, lepra e tifo em um período de grandes epidemias. Na época, a peste negra, transmitida através da pulga de ratos, infectou metade da população e dizimou cerca de 1/3 da população Europeia. Na China e na Índia o panorama não foi diferente, mais de 23 milhões de pessoas foram levadas a óbito em menos de 12 anos.

O modelo de abastecimento concebido na Idade Média estava em decadência. Na Idade Moderna (1453 a 1789), desenvolveu-se a medição de velocidade de escoamentos e das vazões. Estabeleceu-se ainda, que os rios, as fontes e as águas subterrâneas eram formadas pela chuva.

Em Paris, no final do século XV, a distribuição de água era controlada por canalizações sob a vigilância do município.

[Voltar ao índice](#)

Em 1664, a distribuição de água canalizada foi incrementada com a fabricação de tubos de ferro fundido moldado, por Johan Jordan, na França, e sua instalação no palácio de Versailles. Pouco depois, Johan inventou a bomba centrífuga e em 1775, Joseph Bramah inventou o vaso sanitário, na Inglaterra.

Em 1829, a França intensificou o combate à poluição das águas criando leis que previam punições, como prisão ou multa, para quem lançasse produtos, resíduos que levassem os peixes a morte. Nesta época também se iniciou a implantação do saneamento, bem como sua administração e legislação em conjunto com outros serviços públicos.

Na Inglaterra, os resíduos industriais foram incluídos na lei britânica de controle da poluição das águas. O desenvolvimento de grandes centros industriais provocou o início de um processo de migração das zonas rurais. Esses trabalhadores passaram a viver em péssimas condições de habitação e trabalho fazendo os índices de mortalidade e doenças aumentarem significativamente.

Como consequência, a cólera devastou a vida de 180 mil pessoas na Europa. John Snow estudou a origem dessa doença na água e a comprovou tempo depois em Londres.

Em 1842, Edwin Chadwick iniciou um estudo que serviu de base para o desenvolvimento das relações entre saneamento e saúde, e iniciou a medicina preventiva.

2. O SANEAMENTO NO BRASIL

A História da Saúde Pública no Brasil tem sido marcada por sucessivas reorganizações administrativas e edições de muitas normas. No



Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e pela Lei nº 11.445/2007.

Saneamento segundo a legislação brasileira é definido como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

Ao Brasil-Colônia eram extensivas a legislação e as práticas sanitárias vigentes em Portugal. O primeiro registro de saneamento no Brasil ocorreu em 1561, quando Estácio de Sá mandou escavar no Rio de Janeiro o primeiro poço para abastecer a cidade e já em 1620 iniciou-se as obras do aqueduto do Rio Carioca para abastecimento do Rio de Janeiro.

Em 1673, deu-se início do primeiro aqueduto do País, que ficou pronto em 1723, transportando águas do rio Carioca em direção ao Chafariz, atualmente o aqueduto é conhecido como os Arcos da Lapa.

A obra foi iniciativa de Aires Saldanha e tinha 270 m de comprimento e 18 m de altura. Entretanto, ela foi concluída mais de cem anos depois. Em 1723 ela foi entregue à população sendo o primeiro sistema de abastecimento de água no país.

No reinado de D. João V, foi reiterada, ao então Vice-Rei do Brasil, determinação relativa às atribuições dos Comissários-Delegados, que instruíra sobre a obrigatoriedade de aceitar a Delegação de Físico-Mor.

Por lei da Rainha D. Maria I, foi reformada a organização estabelecida, sendo instituída a Junta do Protomedicato, formada por sete deputados, com atribuições semelhantes às do Físico-Mor. A fiscalização foi enfatizada.

Em 1808 houve a Criação da primeira organização nacional de saúde pública no Brasil. E em 27 de fevereiro foi criado o cargo de Provedor-

Mor de Saúde da Corte e do Estado do Brasil, embrião do Serviço de Saúde dos Portos, com delegados nos estados.

Após a Independência, foi promulgada, em 30 de agosto, a lei de Municipalização dos Serviços de Saúde, que conferiu às Juntas Municipais, então criadas, as funções exercidas anteriormente pelo Físico-Mor, Cirurgião-Mor e seus Delegados.

Em 1837 Ficou estabelecida a imunização compulsória das crianças contra a varíola e em 1846, obedecendo ao mesmo critério de luta contra as epidemias, foi organizado o Instituto Vacínico do Império.

A partir da segunda metade do século XIX, a Revolução Industrial determinou uma profunda repercussão na estrutura social da humanidade e sobre a saúde pública. A revolução trouxe consequências graves, pois as populações foram deslocadas das pequenas comunidades rurais e trazidas em massa para os centros urbanos em formação, o que criou condições propícias aos graves surtos de doenças epidêmicas.

A partir de 1850 houve autorização do governo para despender recursos para medidas tendentes a obstar a propagação da epidemia reinante, e nos socorros dos enfermos, necessitados, e a empregar, para esse fim, as sobras da receita, e falta destes emitir apólices, ou fazer outra qualquer operação de crédito (Decreto nº 533, de 25.4.1850);

Até esse ano as atividades de Saúde Pública estavam limitadas a: Delegação das atribuições sanitárias pelas Juntas Municipais. Controle de Navios e Saúde dos Portos e Autoridades Vacinadoras contra a varíola.

A tuberculose, conhecida havia séculos, encontrou novas condições de circulação, capaz de amplificar de tal modo a sua ocorrência e a sua letalidade, passando a ser uma das principais causas de morte, e atingin-



do especialmente os jovens nas idades mais produtivas culminando em 1851 com a regulamentação da lei que criou a Junta Central de Higiene Pública, subordinada ao Ministro do Império.

Já em 1878 tornou-se obrigatória a desinfecção terminal dos casos de morte por doenças contagiosas, a critério da autoridade sanitária, bem como tratou de providências sobre a desinfecção das casas e estabelecimentos públicos ou particulares (Decreto nº 7.027, de 6.9.1878).

Epidemias de doenças transmissíveis, em particular a febre amarela e a malária, produziram um impacto dramático de mortalidade nas cidades e nos principais canteiros de obras localizados nos países periféricos, causando prejuízo ao comércio e dificultando a expansão do capitalismo.

A solução, na época, veio sob a forma de incentivo público às pesquisas biomédicas, sobretudo àquelas dirigidas às doenças tropicais e a formação de equipes de trabalho organizadas em moldes militares, capazes de intervir com disciplina e eficácia quando necessário.

Estavam criadas as campanhas sanitárias. O sucesso dessas campanhas sanitárias que se destacaram tanto por seus resultados no controle de processos epidêmicos, como pelo exemplo de articulação entre o conhecimento científico, a competência técnica e a organização do processo de trabalho em saúde.

No final do século XIX, ocorreu a primeira organização dos serviços de saneamento e as províncias entregaram as concessões às companhias estrangeiras, principalmente inglesas.

No início do século XX, 1900, foi criado, em 25 de maio, o Instituto Soroterápico Federal, com o objetivo de fabricar soros e vacinas contra a peste como prioridade o saneamento e a reforma urbana da cidade que iria inaugurar a nova era para a higiene nacional, sendo que foram convidados o engenheiro Pereira Passos para a Prefeitura e o sanitarista

Oswaldo Cruz para a Diretoria Geral de Saúde Pública, o que Ampliou as atividades do Instituto Soroterápico Federal.

Em 1903 Oswaldo Cruz foi nomeado Diretor-Geral de Saúde Pública, cargo que corresponde atualmente ao de Ministro da Saúde e deflagrou suas memoráveis campanhas de saneamento.

Oswaldo Cruz criou a Diretoria Geral de Saúde Pública, a qual se destinava a atender aos problemas de saúde da capital do país e prosseguir na defesa sanitária dos portos brasileiros.

Neste período a polícia sanitária tinha poderes para determinar a todos os moradores de uma área de foco que se imunizassem. Sem se preocupar com a educação das populações e em verdadeira operação de guerra contra as populações no dia 13 de novembro, estourou a Revolta da Vacina.

Choques com a polícia, greves, barricadas, quebra-quebra, tiroteios ó nas ruas, a população se levantou contra o governo. Talvez seja o primeiro grande exemplo de como a população se revolta pelos novos hábitos de higiene se a cobrança não for acompanhada da devida educação sanitária.

Em 1907 foi criado o Instituto de Patologia Experimental de Mangueiras (atual Instituto Oswaldo Cruz), onde foram estabelecidas normas e estratégias para o controle dos mosquitos, vetores da febre amarela (Decreto nº 1.802, de 12.12.1907). A febre amarela estava erradicada do Rio de Janeiro. Em setembro de 1907, no IV Congresso Internacional de Higiene e Demografia de Berlim, Oswaldo Cruz recebeu a medalha de ouro pelo trabalho de saneamento do Rio de Janeiro.

Em 1913, Oswaldo Cruz foi eleito para a Academia Brasileira de Letras. Em 1915, por motivo de saúde, abandonou a direção do Instituto Oswaldo Cruz e mudou-se para Petrópolis. Em 18 de agosto de 1916, assumiu a pre-



feitura daquela cidade, tratando vasto plano de urbanização, que não pode ver implantado. Sofrendo de crise de insuficiência renal, morreu na manhã de 11 de fevereiro de 1917, com apenas 44 anos de idade.

Em 1917 Carlos Chagas assumiu a direção do Instituto Oswaldo Cruz, em 14 de fevereiro de 1917. Foram iniciadas as atividades do Serviço de Profilaxia Rural, subordinado à Inspetoria de Serviços de Profilaxia (Decreto nº 13.001, de 1.5.1918).

Já em 1920 houve novo marco importante da evolução sanitária brasileira com a reforma de Carlos Chagas que, reorganizando os Serviços de Saúde Pública, criou o Departamento Nacional de Saúde Pública.

Em 1930 houve a Criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14.11.1930) onde os serviços relacionados com a saúde pública foram transferidos para o novo Ministério.

A partir dos anos 1940, se iniciou a comercialização dos serviços de saneamento. Surgem então as autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento de água, com influência do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), hoje denominada Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Em 1942 foi organizado o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp), em cooperação com o Institute of Interamerican Affairs, do Governo Americano (Decreto Lei nº 4.275, 17.4.1942). O convívio com o governo americano assegurou o funcionamento do Sesp até 1948. Novos convênios permitiram a expansão do Sesp para outras regiões do país.

Criado do Ministério da Saúde em 1953, regulamentado pelo Decreto nº 34.596, de 16 de novembro de 1953 (Lei nº 1.920, de 25.7.1953). Tornou obrigatória a iodação do sal de cozinha destinado a consumo alimentar nas regiões bocígenas do país (Lei nº 1.944, de 14.8.1953).

Estabeleceu-se em 1954 normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde. (Art.1º- ...dever do Estado, bem como da família, defender e proteger a saúde do indivíduo (Lei nº 2.312, de 3. 9. 1954).

O Departamento Nacional de Endemias Rurais (DENERU), criado em 1956 incorporou os programas existentes, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Saúde (febre amarela, malária e peste) e da Divisão de Organização Sanitária (bouba, esquistossomose e tracoma), Órgãos do novo Ministério da Saúde (Lei nº 2.743, de 6.3.1956). Delimitação da área bocígena no Brasil e regulamenta o uso do sal iodado (Decreto nº 39.814, de 17.8.1956).

Em 1960 o Sesp foi transformado em Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (Fsesp), vinculada ao Ministério da Saúde (Lei nº 3.750, de 11.4.1960) e em 1965 houve a criação da Campanha de Erradicação da Malária (CEM), independente do DENERU (Lei nº 4.709, de 28.6.1965), também subordinada diretamente ao Ministério da Saúde e dirigida por pessoal dos quadros da Fundação Sesp (Decreto nº 59.153, de 31.8.1966).

O Sesp passou a denominar-se Fundação de Serviços de Saúde Pública Fsesp (Decreto Lei nº 904, de 1.10.1969). Organizado pela Fundação Sesp, o sistema de notificação de algumas doenças transmissíveis, prioritariamente aquelas passíveis de controle por meio de programas de vacinação. Foi criado pela Fundação Sesp o Boletim Epidemiológico.

Em 1970 reorganizou-se administrativamente o Ministério da Saúde, criando a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), subordinada à Secretaria de Saúde Pública e incorporando o DENERU, a CEM e a CEV (Decreto nº 66.623, de 22.5.1970) com a criação da Divisão Nacional de Epidemiologia e Estatística da Saúde (Dnees), no Departamento de Profilaxia e Controle de Doenças. Já em 1974 a Sucam passou a subordinar-se diretamente ao Ministério da Saúde (Decreto nº 74.891, de 13.11.1974).



Em 1971, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), onde foram consolidados os valores que surgiram nos anos de 1950, autonomia e auto-sustentação, por meio das tarifas e financiamentos baseados em recursos retornáveis.

As decisões passaram a ser concentradas, com imposições das companhias estaduais sobre os serviços municipais, e com a falência da PLANASA e a extinção do BNH, o setor de saneamento viveu um vazio institucional.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, em seus artigos 196 a 200, enuncia que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário e a serviços para sua promoção, proteção e recuperação

Em 1990 foram transferidos para a FUNASA as atribuições, o acervo e os recursos orçamentários da Sucam para a Fsesp, que passou a denominar-se Fundação Nacional de Saúde (FNS) (Medida Provisória nº 151, de 15.3.1990) mediante incorporação da Fsesp e Sucam (Lei nº 8.029, de 12.4.1990).

Em 1995, a Lei de Concessão nº 8.987 regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, que previu a concessão de serviços públicos e autorizou a outorga desses serviços.

Em 2004, a Lei da PPP (Parceria Público-Privada), nº 11.079, definiu regras gerais para licitar e contratar parcerias público-privadas por parte dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, permitindo que fossem realizadas as primeiras concessões para companhias privadas.

A resolução nº 518 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama e do Ministério da Saúde, estabeleceu normal e padrões da potabilidade da água para o consumo humano, iniciando a formação do marco legal do setor de saneamento no Brasil.

Em 2005, a Lei de Consórcio Público nº 11.107 definiu as condições para que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecessem consórcios públicos para desenvolver projetos de interesse comum.

Após intensa luta dos Municípios pela titularidade dos serviços de saneamento, no dia 05 de janeiro de 2007, foi sancionada a Lei Federal nº 11.445, chamada de Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, que teve vigência a partir de 22 de fevereiro do mesmo ano, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, determinando que a União elabore o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

A Lei Federal nº 11.445, marco regulatório do saneamento brasileiro, esclareceu e deu encaminhamento a várias questões que não estavam cobertas pela legislação até então, definindo diretrizes nacionais para a prestação de serviços de água e esgoto, fixando os direitos e obrigações da União de manter, estabelecendo regulação, inspecionando e planejando políticas para o setor.

A lei determinou a criação de entidade reguladora específica em cada instância governamental e estabeleceu objetivos para o planejamento municipal de saneamento e criou mecanismos legais e políticos de pressão para atingir metas.

Verifica-se que a história da Fundação nacional de Saúde, FUNASA, se confunde com a história do saneamento ao incorporar a SUCAM e a FSESP, que historicamente foram os responsáveis pelas primeiras ações devidamente planejadas de saneamento no Brasil.

3. A FUNASA

Visando à prevenção de doenças e a estreita relação entre as condições ambientais, os problemas sanitários e o perfil epidemiológico das



doenças e agravos, a Funasa integra definitivamente as ações de saneamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

As ações de saneamento básico são desenvolvidas para a prevenção de doenças e controle de agravos, dentre elas estão a construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, além da implantação de melhorias sanitárias domiciliares.

A Funasa auxilia na implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de tratamento e destinação final de resíduos sólidos, efetivando a drenagem e o manejo ambiental em áreas endêmicas de malária, principalmente em áreas de proliferação do mosquito *Aedes aegypti*; e fazendo obras de engenharia em habitações, visando ao controle da doença de Chagas.

A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) é uma fundação pública, vinculada ao Ministério da Saúde (MS), que tem sua sede em Brasília/DF e conta com 26 unidades descentralizadas, uma em cada estado brasileiro, denominadas Superintendências Estaduais.

É um órgão vinculado ao Ministério da Saúde e tem como “missão promover a inclusão social por meio de ações de saneamento ambiental e de ações de atenção integral da saúde dos povos indígenas, com excelência na gestão e em consonância com o Sistema Único de Saúde e objetiva a promoção e proteção à saúde, formulando, implementando e fomentando ações e soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças”.

Até 2030, a Funasa, integrante do SUS, tem como meta se transformar em uma instituição de referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental, contribuindo com as metas de universalização do saneamento no Brasil.

A Funasa é organizada através da unidade central em Brasília e além das Superintendências Estaduais (unidades descentralizadas).

Às Superintendências Estaduais (Suests) compete coordenar, supervisionar e desenvolver as atividades da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) nas suas respectivas áreas de atuação.

4. ATUAÇÃO DA FUNASA

A Atuação da Funasa se dá através da celebração de convênios com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Os municípios com menos de 50 mil habitantes são os principais conveniados, mas ONGs e consórcios públicos estão crescendo em participação.

Os proponentes interessados em recursos provenientes do orçamento da União, precisam atender requisitos de ordem institucional e técnica para terem suas propostas aceitas.

Os convênios são celebrados entre instituições federais, estaduais e municipais para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, conforme o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Também fazem parte das prioridades da Funasa a promoção, o estímulo e financiamento de projetos de pesquisa em engenharia de saúde pública e saneamento; e o apoio técnico a estados e municípios para a execução de projetos de saneamento, passando por estratégias de cooperação técnica e saneamento em áreas especiais.

Na área de saúde ambiental, por exemplo, a Funasa atua no controle da qualidade da água para consumo humano, proveniente de sistemas de abastecimento público, conforme critérios e parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde.



Historicamente, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) realizou realizações de engenharia de saúde pública, ações estas que ao longo de seis décadas construíram um valioso acervo no que tange à formulação, gestão, planejamento, supervisão, normalização, fomento à pesquisa e execução especializada das políticas de saúde e saneamento, inerentes à área de Saúde Pública, bem como no estabelecimento de diretrizes para o controle e a prevenção de doenças e agravos.

A participação dos profissionais da área de engenharia de saúde pública no acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios garante aos empreendimentos os pressupostos básicos da economicidade, viabilidade técnica, observância ao estrito cumprimento do objeto e, sobretudo, o pronto atendimento ao interesse coletivo.

A Atuação da Funasa basicamente se divide em duas etapas que são executadas de forma distinta:

A primeira etapa é centralizada na sede em BSB e vai da habilitação do conveniente com a aprovação da proposta, e a segunda fase que é realizada de forma descentralizada que é a execução e conformação dos convênios.

O processo de convênio ou termo de compromisso tem as seguintes etapas: habilitação, celebração, pagamento, acompanhamento e prestação de contas.

A primeira etapa realizada pela Sede é o que podemos chamar de atividade de fomento das políticas de Saneamento. Nesta fase são checados de forma superficial a documentação e projetos e planos de trabalho, havendo todo o processo de habilitação e celebração. Os pagamentos são realizados pela Sede, segundo orientações de execução descentralizadas que competem às Suests.

A documentação referente ao processo de convênio ou termo de compromisso é encaminhada à Presidência da Funasa para sua formação e providên-

cias quanto aos trâmites administrativos: assinatura do convênio ou termo de compromisso, empenhamento, liberação dos recursos financeiros, etc.

Após cumpridas as exigências administrativas, o processo de convênio ou termo de compromisso é distribuído às Suests para o acompanhamento da execução física e financeira do convênio ou termo de compromisso pelos setores competentes.

A análise técnica que é realizada no primeiro momento consiste na averiguação dos documentos apresentados e a sua consonância ao cumprimento das orientações técnicas constantes dos manuais da Funasa.

A adequação do projeto com outras obras, porventura, existentes; A cada instrumento de transferência de recursos, convênios ou termos de compromisso, celebrado ou que venha a ser celebrado pela Funasa.

A segunda etapa se inicia quando o processo é descentralizado para as Superintendências Estaduais e suas Divisões de Engenharia de Saúde Pública, Serviços de Saúde Ambiental e seus Serviços de Convênios.

A partir da descentralização dos instrumentos e até a sua conclusão, no que se refere ao acompanhamento da execução do objeto e ao encaminhamento de todas as medidas de natureza formal ou administrativa, respectivamente, até o exame final das análises e aprovação das prestações de contas os processos são acompanhados, fiscalizados e orientados pelas superintendências regionais.

Para os fins das competências e responsabilidades ora definidas, a atribuição do técnico e durante a análise, caso sejam detectadas pendências técnicas que necessitem de correções, o técnico responsável notificará o proponente, por meio de ofício, para que sejam sanadas todas as pendências.



Verifica-se que a partir da descentralização a atividade da Funasa passa de fomento para, na prática, atividade de regulação pois todo corte e análise de conformidade dos projetos e das obras bem como do planejamento municipal são realizados em conformidade com as orientações das superintendências estaduais.

Cabe ao Superintendente Estadual a indicação de um técnico para exercer a função gerencial fiscalizadora do convênio, na qualidade de supervisor, que proporá os ajustes necessários ao projeto segundo as reais necessidades e capacidade técnica do município, levando-se em conta a realidade geográfica bem como a possibilidade do município em implementar e funcionar de forma sustentável a política de saneamento.

Assim, quando se começa o acompanhamento nas SUESTS há uma real avaliação do Plano de Trabalho quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com os critérios e os procedimentos estabelecidos pela Funasa.

As Superintendências Estaduais, exercem a função gerencial fiscalizadora e adaptadora do plano de trabalho durante o período regulamentar da execução e da prestação de contas do convênio ou termo de compromisso, ficando assegurado, aos seus agentes qualificados, o poder discricionário de reorientar ações e decidir quanto à aceitação ou não de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.

A função gerencial fiscalizadora do convênio ou termo de compromisso é exercida pelo concedente ou compromissário, no que diz respei-

to a execução do objeto do convênio ou termo de compromisso sendo que as alterações do plano de trabalho são monitoradas e aprovadas pelas Sup. Estaduais, em flagrante exercício de poder regulamentar.

Relembra-se que é vedada qualquer modificação do plano de trabalho que implique alteração da natureza do objeto do convênio ou instrumentos congêneres, exceto no caso de ampliação da execução do objeto pactuado ou para redução ou exclusão de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto contratado.

Assim, durante toda a execução, e no âmbito da vigência do convênio ou termo de compromisso poderá ser solicitada a alteração do plano de trabalho aprovado, principalmente no que diz respeito à adequação das metas, etapas ou fases (parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho), mediante consulta prévia à SUEST sobre as alterações propostas, devidamente formalizadas e justificadas,

A solicitação de alteração de plano de trabalho deverá ser encaminhada pelo órgão ou entidade conveniente ou compromitente às Superintendências Estaduais da Funasa para fins de análise pelas áreas técnicas competentes, sendo que só poderão ser executadas se aprovadas.

A decisão tomada será comunicada ao interessado. Quanto às alterações em convênios de estudos e pesquisas, os supervisores deverão emitir parecer técnico e enviar à Codet para análise final. As Unidades de Execução da PFE nas Superintendências Estaduais se manifestarão previamente sobre os aspectos legais, por meio de parecer jurídico, a respeito da celebração e das alterações de convênios ou termos de compromisso.



5. A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

A partir da Lei nº 11.445, em 5 de janeiro de 2007, abriu-se no Brasil mais um campo de regulação dos serviços públicos: o saneamento básico.

A regulação apresenta-se como um dos eixos centrais da Política Nacional de Saneamento Básico, juntamente com os planos municipais de saneamento e os prestadores dos serviços públicos.

Em brevíssima síntese, a atividade de regulação pode ser compreendida como sendo a função administrativa desempenhada pelo Poder Público para normatizar, controlar e fiscalizar as atividades econômicas ou a prestação de serviços públicos por particulares.

A regulação, fruto da crise do Estado-providência, tendo em vista que não há dinheiro para que o estado assuma os investimentos e serviços parte da ideia de que o Estado, ao invés de prestar materialmente os serviços tidos como essenciais à população, passa a controlar sua prestação, por meio da expedição de regras para os prestadores de serviços públicos.

Diante disto, verifica-se que há uma mudança no eixo do “Estado de Bem-Estar Social” que não deixa de existir, mas, sim, amolda-se a uma nova concepção.

As atividades de regulação são geralmente exercidas por agências independentes, sob a forma de autarquias especiais, que gozam de autonomia administrativa, orçamentária e decisória.

Nesse cenário regulatório os serviços públicos de saneamento básico também passam a contar com o controle do ente federativo titular, obrigatório nos casos de delegação da prestação dos serviços.

São objetivos da entidade reguladora, nos termos do artigo 22 da Lei nº 11.445/07, estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos e planos de saneamento, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária.

O artigo 23 da Lei n. 11.445/07 ainda elenca uma série de competências normativas do ente regulador, adentrando em matérias de ordem técnica, econômica e social.

A regulação do setor do saneamento básico tem como horizonte os princípios dispostos no artigo 3º da Lei do Saneamento (universalização do acesso aos serviços, a modicidade tarifária, a qualidade dos serviços, entre outros).

Verifica-se a grande importância das atividades a serem exercidas pela entidade de regulação, especialmente no que toca ao efetivo cumprimento das metas estabelecidas pelos planos municipais de saneamento, exigindo-se dos prestadores dos serviços o respeito ao cumprimento das disposições ali fixadas, que nortearão os planos de investimentos e a ampliação das atividades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial.

Em que pese a existência de inúmeras entidades de regulação na área do saneamento, ainda são poucas as normas regulatórias sobre esses serviços públicos.

Situação ainda pior presencia-se com relação à regulação dos serviços de resíduos sólidos, drenagem pluvial e varrição urbana, pois as atenções estão voltadas equivocadamente para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.



Diante desse cenário de completa indefinição das atividades de regulação, onde muitas das agências estaduais não exercem efetivamente a competência delegada, os consórcios públicos mostram-se como uma interessante alternativa para suprir o vácuo regulatório em muitos Estados da Federação, criando-se agências reguladoras intermunicipais, capazes de exercer as atividades regulatórias no setor do saneamento básico.

Várias são as soluções que a Funasa, na prática tem orientado os municípios parceiros. Dentre tais está a formação de consórcios públicos, pois nem sempre os municípios atendidos pela Funasa sequer dispõem de pessoal minimamente qualificado para operar as ferramentas de saneamento.

Os consórcios públicos podem ser compreendidos como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum (art. 2º, I, do Decreto federal n. 6.017/07). Possuem seu pilar no artigo 241 da Constituição da República, que trata dos convênios de cooperação e da gestão associada dos serviços públicos entre os entes federativos.

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Não restam dúvidas de que há previsão legal para que os consórcios públicos possam exercer as atribuições de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, quer pela interpretação do artigo 241 da Constituição da República, quer pela própria previsão textual da Lei nº 11.445/2007. Nestes casos a Funasa participa e acompanha as soluções desde a seleção dos municípios até o efetivo funcionamento das autarquias.

[Voltar ao índice](#)

A grande dificuldade é a estruturação do consórcio público dentro dos princípios inerentes ao Direito Regulatório. Em interessante estudo sobre a regulação dos serviços públicos, Aragão (2008, p. 38), confrontando a realidade em diversos países, aponta alguns traços marcantes das agências reguladoras:

Neste sentido, caminha a Lei n. 11.445/07 que baliza as agências reguladoras do setor do saneamento:

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I- Independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II- transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Restam claros os direcionamentos dados pelo legislador, que exige da entidade reguladora a independência necessária a fim de executar suas atribuições com base em critérios eminentemente técnicos, sem a interferência dos atores externos.

Independentemente da abrangência dada à entidade de regulação (municipal, estadual, distrital, federal ou Inter federativa), o certo é que devem ser observados os princípios elencados pela Lei n. 11.445/07.

Nesse contexto, onde a regulação mostra-se essencial para a melhoria da qualidade e ampliação dos serviços de saneamento básico, e diante do vácuo regulatório existente em alguns Estados da Federação, os consórcios intermunicipais mostram-se como instrumento de efetivação das atividades de regulação, uma vez que possibilitam o agrupamento de forças e recursos na implementação de uma entidade com todas as características das agências reguladoras.



Por fim, há que se pensar a respeito do custeio da agência reguladora. O artigo 21, I, da Lei n. 11.445/07, exige autonomia financeira da entidade reguladora.

Dois são os caminhos possíveis às agências reguladoras: (i) o repasse de recursos orçamentários pelo Poder Público ou (ii) a cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia administrativo.

Percebe-se, desta forma, que os consórcios públicos são instrumentos aptos a regular os serviços de saneamento básico. Não se está a defender a inviabilidade ou inexistência de entidades estaduais de regulação no setor do saneamento. Busca-se, tão-somente, apontar as alternativas existentes aos municípios brasileiros que não precisam, necessariamente, delegar o poder de regulação à entidade de outro ente federativo.

Ademais, a regulação Inter federativa dá maior credibilidade ao processo de regulação, na medida em que a independência decisória fragiliza-se quanto maior a proximidade política entre o regulador e o prestador ou quanto menor a entidade de regulação. É o caso envolvendo as agências estaduais de regulação e as concessionárias estaduais de água e esgoto, onde o mesmo Chefe de Poder nomeia seus respectivos dirigentes; ou as agências municipais de regulação, diante da força econômica e política das concessionárias privadas. É certo que pressões existem em qualquer modelo de regulação. Mas no seio dos consórcios há uma atenuação dessas pressões, decorrente do maior distanciamento (político) entre regulador e prestador e da força de uma entidade composta por diversos entes federativos.

Também há de se lembrar que o saneamento básico não se resume aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Muitas das agências reguladoras estaduais somente possuem a competên-

cia legal para a regulação dos serviços de interesse da concessionária estadual de água e esgoto

As melhorias das condições dos serviços de saneamento dependem do sucesso das entidades de regulação, pois a qualidade de vida da população está intimamente ligada às condições de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial. Basta analisarmos os atendimentos nos postos de saúde dos municípios brasileiros para compreendermos que grande parcela das doenças decorre das precárias condições de vida da população.

Esse cenário precisa ser alterado. A existência de agências reguladoras fortes e independentes certamente contribuirá para a gradativa ampliação e melhoria dos serviços de saneamento atualmente prestados. As políticas públicas nas áreas da saúde, moradia e urbanização estão intimamente concatenadas com as políticas de saneamento básico. Falhando esta, aquelas certamente serão prejudicadas. O respeito ao direito fundamento à dignidade da pessoa humana (art. 1º, da CRFB) somente pode ser assegurado com a garantia de acesso e qualidade dos serviços de saneamento.

Apesar da Funasa já fazer o papel de órgão regulador de saneamento dos municípios com menos de 50 mil habitantes, por uma questão política, elegeu-se a ANA, a Agência Nacional de Águas como Reguladora Federal do Saneamento, sem que a mesma tenha qualquer vocação ou empatia técnica com o objeto da regulação.

As novas atribuições da Agência, que no caso seriam muito melhor desenvolvidas pela Funasa, que na prática já faz tal serviço, deverão realizar estruturação interna da ANA, para realizar o serviço que a Funasa já faz na prática.



Assim, a medida que propunha mudanças na regulação do setor de saneamento básico e definindo que caberia à ANA criar as normas de referência para o setor, a serem adotadas voluntariamente pelas agências regionais, não leva em conta a expertise natural da Funasa, que tem experiência de mais de 70 anos de saneamento.

Caso a Funasa se adaptasse não haveria necessidade de se criar uma estrutura organizacional, com recursos humanos e orçamentários, para abarcar uma atribuição de definir normas padrão tão relevantes como a do saneamento básico no Brasil a estrutura já está pronta.

A Funasa seus dirigentes e servidores estão capacitados para receber novas atribuições de forma responsável, conscientes da grande responsabilidade que devem permear essas atividades. Edita em concreto na solução do problema de seus parceiros normas, e tem experiência da experiência das boas práticas internacionais e está atenta às peculiaridades regionais, com análise do impacto regulatório dos normativos propostos.

6. CONCLUSÕES

O déficit de saneamento básico no Brasil é histórico, democrático, e afeta todas as regiões brasileiras, de norte a sul e, impactando negativamente vários outros setores, como saúde, educação, turismo e meio ambiente.

Dentro deste ambiente a entidade governamental que historicamente atua no saneamento com capilaridade para atender todo o país é a Funasa que consegue ter capilaridade para apoiar e regular o saneamento básico.

A necessária garantia de acesso à população às políticas de saneamento a sua respectiva universalização, são metas que já são trabalha-

das pela Funasa, apoiando nas construções das soluções de saneamento para os municípios mais carentes.

A Funasa está preparada para enfrentar qualquer problema de saneamento que podem ser atingidas através de não só de obras de engenharia, que façam o processo de captação, tratamento e distribuição, mas também por meio de técnicas que visem à utilização mais eficiente da água, com a redução do desperdício e tratamento dos dejetos urbanos que permitam sua reutilização.

Assim, de fato a Funasa faz o corte da política pública junto aos pequenos municípios brasileiros e de fato já regula a solução a ser implementada pelos municípios parceiros.

A melhoria no planejamento e da na gestão dos recursos hídricos e regulação dos serviços de saneamento, de forma a preservar a disponibilidade hídrica para não só a geração atual como para as futuras também é um desafio que já vem sendo enfrentado pela Funasa.

Como se viu a Fundação Nacional de Saúde é a entidade pública com maior vocação para se tornar o Regulador de todo o saneamento brasileiro.

Sua expertise e a natureza de seu trabalho ao propor soluções para os grandes desafios da gestão de saneamento, necessidade de efetuar a gestão dos serviços públicos de saneamento básico de forma a atender princípios de universalidade para a satisfação do interesse coletivo, ainda que submetido ao regime de direito público, e as dificuldades decorrentes deste regime, escassez de recursos para financiar o serviço, falhas de mercado, monopólio, entraves da máquina burocrática estatal e a própria defasagem da legislação em face dos desafios de gestão enfrentados a fazem o regulador natural do mercado de saneamento.



7. BIBLIOGRAFIA

ABAR. Regulação 2013 Mapa. Disponível em: <http://abar.org.br/2016/07/10/regulacao2013-mapa/>.

_____. Saneamento Básico: regulação 2015. Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015. 72 p. il.; 20cm.

_____. Regulação 2017 – Saneamento Básico. Disponível em: <http://abar.org.br/publicacoes/publicacoes-saneamento-basico/>.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Direito do saneamento: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal 11.445/2007). São Paulo: Millenium, 2007.

BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira). BASTISTA, Sinoel. Guia de Consórcios Públicos: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a.

BRASIL. Lei Federal. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal.

BRASIL. Lei Federal. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Sanea-

mento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2016. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2018.

CARVALHO, Vinícius Marques de. O Direito do Saneamento Básico. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010. v. 1.

CARVALHO, Vinícius Marques de. Regulação dos Serviços de Saneamento Básico: Cooperação Institucional para o Desenvolvimento do Setor. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. (Org.). Regulação e Desenvolvimento: Novos Temas. 1ª ed. São Paulo – SP: Malheiros Editores, 2012, v. 1, pp. 109-157. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011. MELO, Alisson José Maia. Regulação do Saneamento Básico. Barueri, SP: Manole, 2013. GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11/445/2007. Revista Científica da Abes, São Paulo, v. 13, n. 2, pp. 134-43, abr.-jun. 2008.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. A normatização e a construção da regulação do setor de saneamento no Brasil. In: GALVÃO JUNIOR, A. C. G.; XIMENES, M. M. A. F. Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica/Arce, 2008. GARRIDO, R. Considerações sobre a formação de preços para a cobrança pelo uso da água no Brasil. In: Thame, A. C. M. (Org.). A cobrança pelo uso da água. São Paulo: Igual, 2000.

MADEIRA, F. RODRIGO. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. Revista do BNDES, 33, jun. 2010. 32 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo.



Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico. 1. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte. Fórum, 2009.

TRATA BRASIL. O que é saneamento. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>.

_____. Saneamento no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>.

_____. 4 aos de acompanhamento do PAC saneamento – Projeto de Olho <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/deolhono-pac/relatorio-de-olho-no-PAC2013.pdf>.

_____. Manual do Saneamento Básico – Entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. Disponível em: www.tratabrasil.org.br. Acesso em 10 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, *Governança e Gestão, 2013*

http://mi.gov.br/area-de-imprensa/todas-as-noticias/-/asset_publisher/YEkzzDUSRvZi/content/mdr-publica-diagnostico-sobre-condicoes-de-saneamento-no-brasil/pop_up?_101_INSTANCE_YEkzzDUSRvZi_viewMode=print&_101_INSTANCE_YEkzzDUSRvZi_languageId=pt_BR
Acesso em 30/09/2019

<http://info.opersan.com.br/bid/197830/avan-os-no-saneamento-basico-ao-longo-da-historia-contribu-ram-para-melhorar-a-qualidade> Acesso em 30/09/2019

<http://www.funasa.gov.br/cronologia-historica-da-saude-publica>
Acesso em 30/09/2019

Voltar ao índice

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Decreto/D6170.htm#art19.

BARROS, Rodrigo. A história do saneamento básico no Brasil. Disponível em: <<http://www.rodoinside.com.br/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil/>> Acesso em: 03 de dezembro de 2014.

http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/manual_execucao_convenios_termos_compromisso_servico_engenharia.pdf/3a6f9e-e9-120f-48d9-86e1-f1e23218e805

http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/livro_100-anos.pdf

http://mi.gov.br/area-de-imprensa/todas-as-noticias/-/asset_publisher/YEkzzDUSRvZi/content/mdr-publica-diagnostico-sobre-condicoes-de-saneamento-no-brasil/pop_up?_101_INSTANCE_YEkzzDUSRvZi_viewMode=print&_101_INSTANCE_YEkzzDUSRvZi_languageId=pt_BR



O desafio Brasileiro de universalização do acesso à água potável

A necessidade de redefinição dos papéis dos entes federativos no setor de saneamento básico

ILKO MACHADO DE CARVALHO¹

Resumo

A atribuição da responsabilidade pelo desenvolvimento dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos para os municípios efetivada pela Constituição de 1988 tem sido um dos principais entraves à universalização do acesso desses serviços essenciais à população brasileira, devido ao baixo grau de desenvolvimento institucional que possui a grande maioria dos municípios brasileiros. Os Estados e a União devem assumir maior protagonismo na solução dos problemas relacionados ao saneamento básico e, em especial, à universalização do acesso à água, o qual se configura como um direito fundamental.

1 Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Membro da Advocacia-Geral da União, na carreira de Procurador Federal. Em exercício Procuradoria na Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde.

Palavras -chave: Ente federativo; universalização; acesso; água.

Abstract

The attribution of responsibility for the development of water supply and sewage collection and treatment services for municipalities effected by the 1988 Constitution has been one of the main obstacles to the universal access of these essential services to the Brazilian population, due to the low level of development. institutional that has the vast majority of Brazilian municipalities. States and the Union must play a greater role in solving problems related to sanitation and, in particular, to universal access to water, which is a fundamental right.

Key words: *Federative entity; universalization; access; water.*

Sumário

Introdução; Disciplina jurídica da água e do saneamento; Definição do cenário ideal e a situação do acesso à água no Brasil; Estratégias de intervenção historicamente adotadas; A necessidade de redefinição dos papéis dos entes federativos responsáveis pelo saneamento básico; Conclusão; Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A ausência de ingestão de água é fatal para os seres humanos, pois o corpo humano necessita de água para realização do metabolismo celular e, assim, manter suas células, tecidos e órgãos em regular funcionamento.



Desse modo, a utilização primordial da água pelos seres humanos é como alimento, o qual se caracteriza como indispensável e insubstituível para a manutenção de vida.

A existência de um déficit de abastecimento de água acarreta, assim, em primeira ordem, uma situação de insegurança alimentar devido à essencialidade da água como alimento.

Outras formas de utilização da água que assumem importância fundamental para a saúde humana são as que a destina para a higienização pessoal, para a higienização de alimentos consumidos in natura e para o preparo de alimentos pelo cozimento.

Nesse sentido, a existência de um déficit de abastecimento de água acarreta um risco à manutenção da boa saúde do ser humano, pelo risco de desenvolvimento de infecções ou de contaminações decorrentes de uma inadequada higienização pessoal ou dos alimentos consumidos.

Além dessas quatro funções básicas da utilização de água, não se pode esquecer de relacionar as funções de higienização do vestuário e dos ambientes ocupados regularmente como os destinados à moradia e ao trabalho, que são aplicações corriqueiras para o uso da água e de fundamental importância tanto em termos de preservação da saúde, quanto para o fortalecimento do sentimento de dignidade da pessoa.

Mais uma função relevante para o uso da água é a relacionada ao cultivo de alimentos e à dessedentação de animais domesticados e criatórios. A utilização da água como meio de recreação e como objeto de contemplação, bem como para amenizar o calor ambiente são outras formas importantes e corriqueiras de utilização pelo homem.

Desse modo, o uso da água é indispensável para o ser humano, não só pela sua condição de ser vivo, como alimento indispensável, mas também

pela sua condição de ser social, relacionando-se com a dignidade pessoal em termos de sua apresentação pessoal face aos demais membros da sociedade.

Apesar dessa importância fundamental da água, observa-se que a Constituição da República, embora possua um texto por muitos considerados demasiadamente extenso na definição de direitos individuais e sociais, não estatuiu de forma expressa, a água como um dos direitos humanos fundamentais. Isso não foi uma característica apenas do Brasil. Portugal, por exemplo, também descuidou de elevar o direito à água como direito fundamental expressamente previsto em sua Constituição como bem observou o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa João Miranda² nos seguintes termos:

No entanto, a Lei Fundamental é completamente omissa a respeito da consagração de um direito fundamental à água. Importa, por isso, indagar se outros direitos fundamentais enunciados no texto constitucional contêm dimensões das quais se possa retirar uma proteção de bens jurídicos ligados à água. Os direitos fundamentais com mais afinidade para a tutela da água são o direito à proteção da saúde e o direito ao ambiente.

Todavia, na mesma esteira de raciocínio do mestre lusitano, cabe perquirir se outros direitos fundamentais albergados na Constituição da República, aqui no Brasil, já não contemplariam intrinsecamente o direito ao acesso à água, atribuindo-lhe, dessa maneira, envergadura constitucional.

Nesse sentido, quatro dispositivos constitucionais possuem em sua dimensão o direito à água como norma jurídica subjacente, o primeiro que destacamos é o artigo 225 que estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, caracterizan-

2 J. MIRANDA, "O direito fundamental à água e a sustentabilidade dos serviços públicos de água em Portugal", trabalho ainda não publicado.



do-o como um bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

Os demais dispositivos constitucionais que contemplam o direito à água, fazem-no de maneira integrada entre si. Com efeito, o artigo 5º ao estabelecer como direito fundamental o direito à vida, é complementado pelo artigo 6º do texto constitucional, pelos direitos sociais à alimentação e à saúde. Essa tríade é conformada, ainda, pelo fundamento do Estado brasileiro consistente na dignidade da pessoa humana, registrado no inciso III do artigo 1º da Carta da República.

Afastando, ademais, a possibilidade de apropriação privada dos recursos hídricos, tais como as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, a Constituição da República atribuiu-lhes a natureza de bens públicos pertencentes aos Estados ou, em casos especificados, à União, conforme normas constantes dos artigos 20 e 26, respectivamente³.

A água, todavia, deve estar facilmente disponível aos consumidores, além disso, deve apresentar condições adequadas para o consumo segundo padrões técnicos definidos por instituição oficial. Assim, ações voltadas para o tratamento da água e para sua distribuição até os domicílios são requeridas como meios de acesso à água.

O Brasil é um país rico em recursos hídricos, possuindo diversas bacias hidrográficas, as quais possuem diversos rios, além de diversos lagos

3 artigo 20. São bens da União: [...] III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. Artigo 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

naturais. O subsolo brasileiro também possui vários aquíferos e lençóis freáticos contendo uma boa quantidade de água armazenada.

Além das características naturais, a intervenção do ser humano tem criado estruturas de captação da água da chuva, desde uma cisterna para abastecimento familiar até estruturas maiores como açudes capazes de suprir as necessidades de uma comunidade inteira.

Outra intervenção humana em busca de água é a escavação de poços, rasos ou profundos, para acesso às águas estacionadas no subsolo.

A fonte de água, embora seja uma pauta importante que cada vez mais atrai a atenção da sociedade e do Estado, em boa parte causada pelas recentes crises de abastecimento enfrentadas, principalmente no Estado de São Paulo, a partir no ano de 2014, devido à escassez de chuvas, não constitui o tema central das análises acerca do abastecimento de água, constituindo-se, todavia, na pauta chave das discussões relativas aos recursos hídricos.

Em relação ao abastecimento de água, a pauta central converge em relação à distribuição de água aos domicílios brasileiros, isto é, sobre como a água pode chegar até as residências dos indivíduos para que aí possa atender a suas mais variadas necessidades, passando por uma série de outras questões relacionadas às etapas que constituem esse processo, como por exemplo, as relativas à regulação, em caso de concessão dos serviços, à qualidade da água e à sustentação e eficiência da prestação dos serviços.

A diversidade de fontes de água possibilita, de igual forma, uma diversidade de maneiras de fazer com que a água chegue aos domicílios brasileiros.

O acesso à água ocorre de maneiras bem variadas no Brasil. Tendo como local de consumo o domicílio do cidadão, observa-se que a água pode chegar ao domicílio por meio de coleta pessoal ou familiar em uma fonte utilizando recipientes como baldes e tambores, por exemplo.



O abastecimento de água pode ser realizado também por meio de um carro-pipa, que coleta a água em uma fonte e a transporta até o domicílio do cidadão, onde a água é despejada em recipientes denominados de tanque ou caixa d'água. Essas formas de abastecimento, não obstante sejam bem rudimentares, ainda constituem a realidade de boa parcela da população brasileira.

Por fim, a água pode chegar ao domicílio do cidadão por meio de uma ligação a um sistema público de distribuição, tendo como fonte de água um poço, um açude ou uma barragem, por exemplo.

Outra questão relacionada ao acesso à água é a relativa a sua qualidade, tanto em termos de condições de potabilidade, quanto em termos de atendimento a níveis mínimos de satisfação do usuário quanto ao seu sabor, pois boa parte da água que se tem acesso, tanto as provenientes de rios como de poços, possuem quantidades significativas de sal que a torna inadequada para o consumo humano, demandando a necessidade de realização de processos de dessalinização.

2. DISCIPLINA JURÍDICA DA ÁGUA E DO SANEAMENTO

Ciente da importância fundamental da água e da complexidade dos diversos tipos de relações que se desenvolvem em torno dela, não obstante a inexistência expressa de um direito fundamental à água como abordamos acima, o Estado brasileiro estabeleceu em sua Constituição republicana diversas normas relacionadas ao uso e à proteção da água.

No que concerne à competência para legislar sobre águas, a Constituição da República atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre o tema, conforme consta do seu inciso IV do artigo 22⁴. Em seguida, dispõe

4 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IV- águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão

a alínea “b” do inciso XII do artigo 21 da Constituição da República, como competência da União a exploração, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, do aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.⁵

Seguindo a leitura constitucional relacionada à água, observa-se uma outra forma de utilização econômica para a água contida no inciso IV do § 2º, e no § 3º, ambos do artigo 43, os quais tratam de incentivos regionais priorizando o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda sujeitas a secas periódicas, com incentivo à recuperação de terras áridas e a cooperação com pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento de fontes de água e de pequena irrigação em suas glebas.⁶

No que tange ao saneamento básico, a Constituição reservou à União, no inciso XX do artigo 20, a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, para o qual são imprescindíveis políticas e ações relacionadas ao saneamento básico, além das concernentes à habitação e ao transporte urbano.⁷

5 Art. 21. Compete à União: [...] XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.

6 Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. [...] § 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: [...] IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. § 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação

7 Art. 21. Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.



Além da competência para instituir diretrizes para o saneamento básico, a Constituição tratou de estabelecer como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a promoção de programas de saneamento básico, conforme pode ser observado no inciso IX do artigo 23, bem como as competências para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, e, ainda, para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, consoante o disposto nos incisos VI e VIII, respectivamente. Estabeleceu, ademais, no inciso X, a competência dos entes políticos da federação para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.⁸

A Constituição da República cria no seu artigo 200 o Sistema Único de Saúde, o SUS, com a competência para, dentre outras, participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico, conforme consta do inciso IV, bem como para fiscalizar e inspecionar águas para consumo humano, consoante o teor do inciso VI do mesmo artigo. Compete, ainda, ao SUS, colaborar na proteção do meio ambiente, nos termos do inciso VIII, ainda do artigo 200.⁹

Por seu turno, estabeleceu a Constituição Federal no inciso V do artigo 30, a competência para os Municípios organizarem e prestarem, direta-

8 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; [...] VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

9 Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; [...] VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; [...] VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

te ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nos quais estão incluídos os serviços de saneamento básico, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 1842, 1843, 1826 e 1906, que versavam, direta ou indiretamente, sobre a titularidade do saneamento básico¹⁰.

Nesse ponto, observamos uma diferença em relação ao desenho jurídico de Portugal acerca da definição de titularidade sobre a prestação de serviços de saneamento básico, na medida em que no país lusitano a competência é dividida entre Estado e município possibilitada pela dicotomia sistêmica, a qual “No que tange ao abastecimento, passou a diferenciar-se entre um sistema em alta, englobando a captação, o tratamento e a venda da água aos sistemas em baixa, e um sistema em baixa, compreendendo a distribuição e a comercialização da água às populações. Relativamente ao saneamento, o sistema em baixa abarca a recolha e drenagem para os sistemas em alta e o sistema em alta envolve o tratamento de águas residuais e destino final”.¹¹

A lógica adotada em Portugal parece basear-se tanto na indisponibilidade de fontes de água em cada município, quanto na economia de escala relacionada ao tratamento de água de maneira centralizada e posteriormente distribuída aos municípios, pois “Em termos de âmbito territorial, os sistemas em baixa correspondem à área do município e os sistemas em alta englobam os territórios dos municípios neles integrados, embora a sua área seja muito variável de sistema para sistema”¹².

10 Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

11 MIRANDA, O direito.

12 MIRANDA, O direito.



Diferentemente do que ocorre no Brasil onde os sistemas integrados, consistindo-se naqueles em que mais de um município esteja sendo abastecido pelo mesmo sistema (captação, tratamento, distribuição e cobrança), ainda permanecem no âmbito da titularidade dos municípios, em Portugal os sistemas multimunicipais, ou seja, aqueles que “sirvam pelo menos dois municípios e exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional, sendo a criação destes sistemas de titularidade estatal precedida de parecer dos municípios territorialmente envolvidos”¹³ ficam sob a responsabilidade centralizada do Estado.

Exercitando sua competência para estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, a União editou a Lei nº 11.445, de 2007, a qual estabelece ainda as diretrizes para a política federal de saneamento básico.

Essa lei trouxe treze princípios fundamentais, conforme transcrição integral do artigo 2º a seguir:

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;

13 n.º 2 do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, apud João Miranda, p. 6.

- IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016)
- 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 infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.
- XIII- adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)



Destaca-se, ainda, os conceitos dados a abastecimento de água potável e a esgotamento sanitário, nas alíneas “a” e “b” do inciso I do artigo 3º, vejamos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I- saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:
 - a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
 - b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

Assim, observa-se que o padrão estabelecido pela lei é aquele em que o abastecimento de água nos domicílios ocorre por meio de ligação predial, necessitando-se, ademais, que a água fornecida seja potável.

Destacamos ainda o conceito contido no inciso III, referente ao princípio fundamental da universalização do acesso, o qual impõe ao Estado a adoção de medidas para a ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico para todos os domicílios ocupados. Vejamos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

- III- universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

[Voltar ao índice](#)

Em panorama, a Lei 11.445, de 2007 contém normas relativas: ao exercício da titularidade (capítulo II), à prestação regionalizadas de serviços públicos de saneamento básico (capítulo III), ao planejamento (capítulo IV), à regulação (capítulo V), aos aspectos econômicos e sociais (capítulo VI), aos aspectos técnicos (capítulo VII), à participação de órgãos colegiados no controle social (capítulo VIII) e à política federal de saneamento básico (capítulo IX).

A questão do saneamento comporta diversas abordagens, as quais podem se relacionar, por exemplo, à regulação, à prestação dos serviços e à universalização do acesso. A abordagem realizada nesta análise trata apenas acerca da universalização do acesso, buscando identificar os fatores primordiais que impactam no processo destinado ao alcance desse objetivo.

3. DEFINIÇÃO DO CENÁRIO IDEAL E A SITUAÇÃO DO ACESSO À ÁGUA NO BRASIL

Caracterizada a importância da água para o ser humano, importância essa que a transforma em um bem fundamental, torna-se necessária a concepção de um cenário ideal que sirva como paradigma para o desenvolvimento das ações do poder público e dos demais stakeholders envolvidos no setor.

O cenário ideal, assim, não pode ser concebido sem um acesso domiciliar à água, a qual deve chegar por meio de uma rede de distribuição proveniente de uma fonte administrada pelo setor público.

Esse cenário permite a adoção de medidas para assegurar a qualidade da água consumida, por meio de ações voltadas ao seu tratamento, bem como permite a cobrança pelo uso da água visando à sustentabili-



dade financeira do serviço. Mas um benefício de importância fundamental relacionada à distribuição coletiva é a preservação do recurso hídrico por meio do monitoramento do consumo domiciliar para que práticas de desperdício sejam coibidas.

Assim, embora, sob o ponto de vista individual, a disponibilidade de água proveniente de um poço particular pudesse atender satisfatoriamente às necessidades do domicílio, sob o aspecto coletivo essa solução não é adequada, tendo em vista a falta de monitoramento do uso do recurso, o qual, conforme assentado na Constituição da República é um bem público de domínio do Estado.

Desse modo, o cenário ideal deve ser concebido com a distribuição de água no domicílio do cidadão, sendo essa água proveniente de ligação predial à rede pública de distribuição, pois assim será possível a adoção de um conjunto de medidas destinadas à garantia de uma água de qualidade para o consumo humano e o monitoramento do uso para que o desperdício seja desestimulado por meio, dentre outras medidas, da cobrança do consumo medido, tendo-se em conta, neste caso, a necessidade de estabelecimento de uma tarifa social pois esta é “fundamental para assegurar o acesso universal à água, evitando que os encargos com os serviços de águas tenham um peso excessivo nos orçamentos familiares, de modo a não sacrificar o acesso a outros direitos, tais como à habitação, à alimentação ou à saúde”.¹⁴

Caracterizada a água como bem fundamental e demonstrado o reconhecimento do Estado do seu dever de promover o abastecimento de água possível de forma universal para sua população, resta conhecer o atual estado

14 C. ALBUQUERQUE, “On the right track. Good practises in realising the rights to water and sanitation”, Lisboa, 2012, p. 35, apud João Miranda, pág. 35.

em que se encontra o Brasil em termos de saneamento básico e como tem se desenvolvido na missão de universalizar esses serviços à sua população

Definido conceitualmente o modelo de abastecimento de água tido por ideal para garantir a qualidade e a preservação da água, devemos analisar, então, a situação em que se encontra o Brasil, por meio da realização de um diagnóstico acerca do acesso a água.

As pesquisas em saneamento básico, não obstante a divergência que possa ocorrer a depender da fonte de dados, mostram que mais de $\frac{3}{4}$ da população brasileira possui acesso a água potável disponível por meio de ligação predial à rede geral de distribuição.

A PNAD Contínua¹⁵, pesquisa realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE mostra que em 2018, 85,8% dos domicílios brasileiros possuíam água potável proveniente de ligação predial à rede geral de distribuição.

Essa mesma pesquisa, entretanto, registrou o mesmo percentual de cobertura no ano de 2016, demonstrando uma estagnação relativa no avanço em direção à universalização do acesso, uma vez que o crescimento do acesso somente foi capaz de atender ao crescimento de domicílios que saltou de 69,5 milhões em 2017 para 71 milhões em 2018.

O percentual de domicílios com água canalizada, considerando todas as fontes, contudo, alcança o percentual de 97,5%, representando um déficit de apenas 2,5% em termos percentuais. Todavia, em termos absolutos esse pequeno percentual representa 1.775.000 domicílios excluídos do atendimento com água canalizada, considerando-se o total de domicílios estimado

15 Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654_informativo.pdf (acessado em 30/09/2019).



pela pesquisa que foi de 71 milhões. Assim, o desafio brasileiro ainda é muito grande em relação à universalização do acesso ao abastecimento de água.

Das regiões do país, segundo a pesquisa, o Norte é a que apresenta, em termos percentuais, o maior déficit, 41,1%, seguido pelo Nordeste 19,8%, Centro-Oeste 12,5% e Sul 11,2%.

A região Sudeste é a única que apresenta déficit inferior a 10%, com 7,6% de déficit de atendimento de sua população com água potável e disponível mediante ligação predial à rede geral de distribuição, conforme tabela 1.

Tabela 1

Região	Déficit
Norte	41,1%
Nordeste	19,8%
Centro-Oeste	12,5%
Sul	11,2%
Sudeste	7,6%

Os domicílios que não possuem ligação predial à rede geral de distribuição, tem como fonte de água as nascentes, poços freáticos (rasos ou cacimbas), carros-pipa e poços artesianos (profundos), sendo que esta última fonte predomina em todas as regiões do Brasil, como paliativo ao padrão de abastecimento de água definido pelo Estado na Lei nº 11.445, de 2007.

A PNAD 2018 estimou a existência de 71 milhões de domicílios os quais estariam distribuídos no território nacional conforme a tabela 2 a seguir:

Tabela 2

Região	Domicílios estimados
Sudeste	31 milhões
Nordeste	18,5 milhões
Sul	10,7 milhões
Centro-Oeste	5,5 milhões
Norte	5,3 milhões

[Voltar ao índice](#)

Considerando a quantidade de domicílios com déficit de acesso à água potável fornecida por meio de ligação predial à rede geral de distribuição, a região Nordeste lidera o ranking com 3.663.000 domicílios não atendidos, representando 5,16% do déficit nacional.

Em seguida aparecem as regiões Sudeste com 2.356.000 domicílios não atendidos, contribuindo com 3,32% da demanda do país e o Norte, com 2.178.300 domicílios, representando 3,07% do déficit brasileiro.

Por fim, aparecem as regiões Sul demandando 1.198.400 acessos ao abastecimento de água potável, representando 1,69% do déficit nacional, e o Centro-Oeste que possui 687.500 domicílios sem conexão à rede de distribuição de água potável, contribuindo com 0,97% do desafio brasileiro de universalização dessa componente do saneamento básico. Vejamos os dados estruturados na tabela 3, para melhor visualização:

Tabela 3

Região	Domicílios com Déficit	Participação no Déficit Nacional
Nordeste	3.663.000 (19,8% de 18,5 milhões)	5,16%
Sudeste	2.356.000 (7,6% de 31 milhões)	3,32%
Norte	2.178.300 (41,1% de 5,3 milhões)	3,07%
Sul	1.198.400 (11,2% de 10,7 milhões)	1,69%
Centro-Oeste	687.500 (12,5% de 5,5 milhões)	0,97%
Total	10.083.200	14,21%



Caracterizada a situação de déficit de abastecimento de água, torna-se relevante observar os impactos causados por esse cenário.

A necessidade de investimentos em serviços de abastecimento de água para o alcance da universalização no Brasil foi estimada pela Equipe responsável pela coordenação da elaboração do PLANSAB¹⁶ em 122,149 bilhões de reais, dos quais 114,839 bilhões seriam para a área urbana e 7,310 bilhões para áreas rurais.

A avaliação da necessidade de investimentos regionais evidencia que o Sudeste é a região que mais demanda recursos, alcançando 46,935 bilhões, representando 38,42% da demanda por investimentos.

A região Nordeste fica na segunda posição pela demanda de investimentos para a universalização do serviço de abastecimento de água, requerendo 28,409 bilhões, equivalendo a 23,26% da demanda nacional.

A região Sul ocupa a terceira posição, não muito distante da região Nordeste, com uma demanda de 23,077 bilhões, representando 18,89% da demanda nacional por investimentos e sistemas de abastecimento de água.

As regiões Norte, com demanda de 12,083 bilhões (9,89%) e Centro-Oeste, com demanda de 11,645 bilhões (9,53%), ocupam a quarta e a quinta posição, respectivamente. Vejamos os dados na tabela 4.

16 PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico – Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania. Brasília, Dezembro de 2013. Disponível em http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/plansab_texto_aprovado.pdf. Acesso em 30/09/2019.

Tabela 4

Região	Demanda Nacional (em bilhões de reais)	% da demanda nacional	Demanda Urbana (em bilhões de reais)	% Urbano	Demanda Rural (em bilhões de reais)	% Rural
Sudeste	46,935	38,42%	45,217	96,34%	1,719	3,66%
Nordeste	28,409	23,26%	25,306	89,07%	3,103	10,93%
Sul	23,077	18,89%	22,020	95,42%	1,057	4,58%
Norte	12,083	9,89%	11,039	91,36%	1,044	8,64%

Quanto às demandas urbanas e rurais para a universalização do acesso à água, os dados acima demonstram que a demanda por investimentos é maciçamente concentrada na zona urbana em todas as regiões do país, totalizando a demanda urbana o percentual de 94,02% da necessidade de investimentos, contra os 5,98% da demanda da área rural

4. ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO HISTORICAMENTE ADOTADAS

A exploração dos serviços de água e esgotos no País, tradicionalmente, ficava a cargo de entidades municipais. Ao que tudo indica, tal procedimento decorria da ação de idêntica prática corrente, na época, nos Estados Unidos. Contudo, no Brasil, ocorreram resultados diversos dos que se verificaram naquele país¹⁷.

A situação do Brasil, em dezembro de 1967, no que tange ao abastecimento de água, indicava que menos de 50% da população urbana era abastecida de água, sendo que, para parcela razoável desse percentual, o suprimento era realizado de maneira irregular e deficiente. Quanto a

17 Plano Nacional de Saneamento – PLANASA – aspectos básicos. Estudo especial. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, 1974. p. 90.



esgotos sanitários, o quadro era bem mais negativo, pois apenas 24% da população era servida de redes públicas, sendo de salientar que o destino final desses esgotos nem sempre era adequado, constituindo-se, por conseguinte, em fonte de poluição dos recursos hídricos¹⁸.

Era necessário, assim, inverter “aquela tendência de déficit crescente, pouco honrosa para o País no contexto internacional, se só não bastassem como justificativas para tanto, os malefícios da elevada taxa de mortalidade infantil, o depauperamento da mão-de-obra produzido por doenças de veiculação hídrica ou a limitação da expansão industrial, em determinadas regiões brasileiras”¹⁹.

Em 1967, estudos desenvolvidos pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, seguindo determinação do Ministério do Interior, a quem o artigo 39 do Decreto-Lei nº 200, de 1967 atribuiu a competência para o saneamento básico, demonstraram que uma das condições básicas de viabilização dos objetivos do PLANASA repousava na necessidade da existência, em cada estado, de empresa estadual de saneamento, incumbida da implantação, operação e manutenção dos sistemas locais de esgotos sanitários e de abastecimento de água, pois a concentração de esforços, recursos e da exploração desses serviços locais, à custa da empresa estadual, permitiria a economia de escala com redução do custo operacional; a melhoria de administração e operação dos sistemas, pela possibilidade de maior assistência técnica prestada; e a viabilidade de todos os projetos, mesmo nas cidades e vilas mais pobres, pela compensação interna propiciada²⁰.

18 PLANASA, p. 90.

19 PLANASA, p. 90.

20 PLANASA, p. 91.

O marco legal do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, contudo, foi estabelecido pela Lei nº 6.528, de 1978, que veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 82.587/1978, o qual definiu como objetivo do PLANASA a eliminação do déficit e a manutenção do equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços públicos de água e de esgotos, em núcleos urbanos²¹, cabendo às companhias estaduais de saneamento básico – Cesb, a execução da programação estadual de saneamento básico em consonância com os objetivos e metas do PLANASA²².

Esse modelo, assim, caracterizou-se pelo foco das ações de saneamento na zona urbana e pela centralização da responsabilidade nos Estados-membros, mais especificamente, em suas companhias estaduais de saneamento básico.

O PLANASA deu maior ênfase ao abastecimento de água – talvez pela maior visibilidade política – assim como possuía um interesse maior na expansão quantitativa do acesso a este serviço, sem se preocupar tanto com as localidades em que eram mais deficitários. Após o Plano, as ações adotadas, apesar de “pontuais e desarticuladas”, preocuparam-se mais com a correção dos problemas, gerando uma maior expansão da provisão de coleta de esgoto e um aumento da cobertura nas localidades em que os problemas se concentravam. É importante ter em mente que grande parte dos investimentos em saneamento básico realizados na década de 1990 se deu com recursos de programas assistenciais, principalmente oriundos de agências internacionais – o repasse desses recursos é vinculado à focalização das ações em localida-

21 Decreto nº 82.587/1978: Art . 3º- O PLANASA tem por objetivos permanentes: a) - a eliminação do déficit e a manutenção do equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços públicos de água e de esgotos, em núcleos urbanos, tendo por base planejamento, programação e controle sistematizados

22 Decreto nº 82.587/1978: Art . 9º- Às companhias estaduais de saneamento básico caberá: a)- executar a programação estadual de saneamento básico, em consonância com os objetivos e metas do PLANASA;



des com maiores riscos de saúde e ambientais, o que pode explicar, pelo menos em parte, o processo de convergência observado na década de 1990²³.

A atribuição da responsabilidade pelo desenvolvimento dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos para os municípios efetivada pela Constituição de 1988 tem sido um dos principais entraves à universalização do acesso desses serviços essenciais à população brasileira, devido ao baixo grau de desenvolvimento institucional que possui a grande maioria dos municípios brasileiros.

No âmbito da Fundação Nacional de Saúde tem se observado vários convênios cujo objeto, por exemplo, é a simples aquisição de um caminhão para a compactação de resíduo sólido que não conseguem ter sua execução finalizada por questões intrínsecas à gestão municipal. Em municípios assim, é absolutamente inviável a execução de convênios com objetos mais complexos como o de implantação ou ampliação de sistema de abastecimento de água, uma vez que o município sequer conseguiria desenvolver uma licitação para a elaboração do projeto respectivo.

Alguns municípios nesse grau de gestão somente conseguem uma execução plena de um convênio de repasse de recursos federais com a contribuição de terceiro, via de regra, a companhia estadual de saneamento básico – Cesb, que por vezes é a autoridade máxima em questões diversas, inclusive de natureza político-decisória relacionadas ao saneamento básico.

Mesmo uma entidade mais estruturada como a Funasa, possui dificuldades para elaborar projetos de engenharia para sistemas de abaste-

23 C. C SANTEJO SAIANI e R TONETO JÚNIOR, “Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004)”, *Economia e Sociedade*, 19, 1, p. 103, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n1/a04v19n1.pdf> (acessado em 30.09.2019).

cimento de água e de esgotamento sanitário no âmbito municipal conforme pode ser observado pela evolução atual da execução de contrato celebrado em 2012 com esse objeto, conforme tabela 5 a seguir:

Tabela 5

Lote	Tipo de Projeto	Fase do Projeto	Percentual de Execução
Lote 01	Projeto de Abastecimento de Água	Finalização dos Serviços Topográficos e início dos Projetos Básicos	15,45%
Lote 02	Projeto de Abastecimento de Água	Finalização dos Serviços Topográficos e início dos Projetos Básicos	42,77%
Lote 03	Projeto de Esgotamento Sanitário	Finalização dos Projetos Básicos e início dos Projetos Executivos	56,24%
Lote 04	Projeto de Esgotamento Sanitário	Finalização dos Projetos Básicos e início dos Projetos Executivos	60,82%

Com efeito, após mais de sete anos de execução do Contrato nº 12/2012, tendo por objeto a prestação de serviços de elaboração de diagnósticos, estudos de concepção e viabilidade (Relatório Técnico Preliminar - RTP), projetos básicos e executivos de engenharia e estudos ambientais para sistemas de esgotamento sanitário e sistema de abastecimento de água, no Estado do Rio Grande do Norte, nas localidades constantes dos Lotes de 1 a 4, definidos no Edital de Concorrência nº



05/2011 da Funasa, observa-se que a média de execução contratual para os quatro lotes contratados é de apenas 43,82% , o que demonstra o grau de complexidade da matéria.²⁴.

5. A NECESSIDADE DE REDEFINIÇÃO DOS PAPÉIS DOS ENTES FEDERATIVOS RESPONSÁVEIS PELO SANEAMENTO BÁSICO

A mudança de enfoque dos órgãos e entidades federais que possuem competência para o exercício de ações no setor de saneamento básico no Brasil, passando do município para o Estado, principalmente para atuação nos municípios em que o sistema integrado (abastecimento de mais de um município pelo mesmo sistema) de prestação de serviços de abastecimento de água seja o tecnicamente recomendado, dentre outras causas possíveis, devido à ausência de fonte local de água para a captação do sistema, a exemplo do modelo português, parece ser a chave para uma significativa evolução no sentido da universalização do acesso à água potável e também para a coleta e tratamento de esgoto no Brasil.

A concentração no Estado-membro de parcela estratégica da prestação dos serviços pode ser juridicamente adequada ao atual ordenamento constitucional que estabelece a titularidade dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos aos municípios conforme assentado pelo STF mediante a aplicação do instituto jurídico da cooperação federativa viabilizada pela gestão associada introduzida na matriz constitucional no artigo 241²⁵, pela Emenda Constitucional nº

24 Soma dos percentuais de execução dividida pelo número de lotes.

25 Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

19, de 1998, segundo o qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, mediante consórcios públicos e convênios de cooperação celebrados entre entes federados, disciplinados por lei ordinária, valer-se da gestão associada de serviços públicos ou, ainda, realizar a transferência total ou parcial de encargos e serviços.

Acerca do conteúdo da expressão gestão associada, relevante é a definição contida no inciso IX do Decreto nº 6.017/2017, que regulamentou a Lei nº 11.107, de 2005, Lei de Consórcios Públicos, sendo ela o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Regulamentando o artigo 241 do texto constitucional, o artigo 8º da Lei nº 11.445, de 2007²⁶ estabeleceu de forma expressa que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, no caso os Municípios, poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços por meio do instrumento jurídico contemplado na Lei nº 11.107, de 2005, qual seja o consórcio público constituído por contrato precedido de protocolo de intenções que contemple as cláusulas exigidas no artigo 4º dessa lei. A Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 2005) conceituou como protocolo de intenções o ajuste político que antecede a formalização do contrato de consórcio.

O Decreto n.º 6.017/2017 define os dois institutos, sendo o protocolo de intenções um contrato preliminar que se converte em contrato

26 Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do [art. 241 da Constituição Federal](#) e da [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#).



de consórcio público (inciso III do artigo 2º) e o convênio de cooperação consistindo em um pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles (inciso VIII do artigo 2º).

Assim, o consórcio público, que possui natureza contratual, e o convênio de cooperação são instrumentos jurídicos autônomos entre si que tem por função materializar a gestão associada de serviços públicos. Ambos os institutos requerem para sua validade, a existência de leis que os disciplinem, editadas pelos entes federados envolvidos.

Cabe observar, por oportuno, que a Medida Provisória nº 561, de 2012, convertida na Lei nº 12.693, de 2012, ao inserir o artigo 7º-A na Lei nº 11.578, de 2007 (Lei do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC), condicionou no inciso I desse dispositivo, a transferência de recursos federais aos serviços públicos de saneamento básico prestados por entidade da administração indireta dos Estados, por meio de concessão outorgada em caráter precário, com prazo vencido ou que estiverem em vigor por prazo indeterminado à adoção de medidas para a celebração de convênio de cooperação entre os entes federativos como instrumento autorizativo da gestão associada de serviços públicos.

A existência prévia de gestão associada permite a celebração de contrato de programa, conceituado no inciso XVI do Decreto nº 6.017/2017 como o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Relevante é destacar que, conforme o teor do inciso XXVI do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 1993--- que institui normas para licitações e contratos

da Administração Pública, regulamentando do inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República---, incluído pela Lei nº 11.107, de 2005, a celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação poderá ocorrer por meio de uma contratação direta, uma vez que a licitação nesse caso é dispensável.

Dessa forma, a transferência do exercício da titularidade para a prestação dos serviços de abastecimento de água e também para os de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, dos municípios para o Estado, quando, por questões de ausência de fonte de recursos hídricos no território do município ou de ausência de estrutura e capacidade institucionais para o gerenciamento do complexo rol de tarefas necessárias à prestação dos serviços de saneamento básico, torna-se fundamental para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil. O Estado-membro ao assumir o protagonismo no processo de universalização do acesso aos serviços de saneamento básico estará cumprindo sua responsabilidade solidária advinda da competência material comum determinada no inciso IX do artigo 23 da Constituição da República.

Observa-se, ainda, que a União possui competência para, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, promover programas de saneamento básico, conforme estabelece o inciso III do artigo 3º da Lei nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade . Desse modo, os diversos órgãos e entidades que integram a Administração Pública Federal podem mapear o déficit de saneamento e atuar com maior protagonismo na solução dos problemas do setor, buscando articulação com os players mais estruturados para a solução do problema, no caso, os Estados, não se limitando à uma atuação passiva muitas vezes consistente



no lançamento de editais para convocação de interessados em algum dos programas orçamentários sob sua responsabilidade de execução.

6. CONCLUSÃO

Assim, a conclusão é no sentido de que, embora o município seja o titular dos serviços de saneamento básico conforme o desenho federativo estabelecido na Constituição de 1988, os Estados e a União devem assumir maior protagonismo na solução dos problemas relacionados ao saneamento básico e em especial, à universalização do acesso à água, tendo em vista a notória dificuldade de os municípios brasileiros cumprirem essa diretriz constitucional, a qual tem fundamento na configuração jurídica da água como direito humano fundamental.

7. BIBLIOGRAFIA

João MIRANDA, O DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA E A SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA EM PORTUGAL. Trabalho ainda não publicado.

IBGE. PNADA Contínua 2018. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654_informativo.pdf, acessado em 30/09/2019.

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico – Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania. Brasília, Dezembro de 2013, disponível em http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/plansab_texto_aprovado.pdf, acessado em 30/09/2019.

Voltar ao índice

Plano Nacional de Saneamento – PLANASA – Aspectos básicos. Estudo especial. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, 1974. p. 90-94.

CARLOS CÉSAR SANTEJO SAIANI E RUDINEI TONETO JÚNIOR, Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004) in Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010. P. 103, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n1/a04v19n1.pdf>, acessado em 30.09.2019.

Parecer nº 117/2019/DIESP-RN/SUEST-RN constante dos autos do processo nº 25100.022976/2011-05, no Sistema Eletrônico de Informações – SEI utilizado pela Funasa, sob o registro nº 1500701.



Salta-Z uma alternativa frente aos desafios da realidade Brasileira

Materialização do direito de acesso à água potável

IVANILDE HERCULANO DA SILVA ALVES¹

Resumo

Considerando a realidade brasileira, os desafios aos atores envolvidos na materialização do acesso ao saneamento básico, no caso, água tratada de qualidade a custos reduzidos e a água como direito humano, ligada ao direito fundamental à saúde e à vida, fez-se uma reflexão e análise crítica ao tratamento da água in natura pela SALTA-z- Solução Alternativa Coletiva de Tratamento de Água para Consumo Humano desenvolvida em 2016 pela FUNASA e à disposição da sociedade em parceria com Estados e Municípios de até 50.000 habitantes. Identificou-se aspectos positivos e negativos, concluindo que a SALTA-z é eficiente e viável do ponto de vista legal e das políticas públicas de recursos hídricos, reduz os problemas de saúde e aumenta a oferta de saneamento básico. Objetiva-se contribuir para o melho-

1 ivanilde.alves@funasa.gov.br e ivanildehalves@gmail.com. Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) – Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) – Quadra 701 – Lote D – Edifício PO 700 – Brasília/DF – CEP 70.070-056.

ramento da SALTA-Z e ampliação da implantação a fim de que os princípios da dignidade humana, mínimo existencial, e outros, sejam assegurados.

Palavras-chave: SALTA-Z. Água. Saneamento. Saúde. Vida.

Abstract

Considering the Brazilian reality, the challenges to the actors involved in the materialization of access to basic sanitation, in this case, treated water of quality with reduced costs and water as a human right, linked to the fundamental right to health and life it was made, a reflection and critical analysis of the treatment of fresh water by SALTA-z - Collective Alternative Solution for Water Treatment for Human Consumption developed in 2016 by FUNASA and available to society in partnership with States and Municipalities of up to 50,000 inhabitants. Positive and negative aspects were identified, concluding that SALTA-z is: efficient and viable in legal terms and public water resources policies, reduces health problems and increases the supply of basic sanitation. The objective is to contribute to the improvement of SALTA-Z and the expansion of its implementation so that the principles of human dignity, existential minimum, and ensured.

Keywords: SALTA-Z. Water. Sanitation. Health. Life.

Sumário

1. Introdução. 2. O Saneamento Básico E A Salta-Z>; 2.1 Considerações Gerais Sobre Saneamento Básico; 2.2 Princípios Fundamentais Aplicáveis Ao Saneamento Básico; 2.2.1 Princípio Da Universalização Do Acesso; 2.2.2 Princípio Da Integralidade Das



Ações; 2.2.3 Princípio Da Qualidade E Regularidade Na Prestação Dos Serviços De Promoção Da Saúde Pública; 2.2.4 Princípio Da Articulação Com As Políticas De Desenvolvimento De Relevante Interesse Social; 2.2.5 Princípio Da Transparência E Controle Social; 2.2.6 Princípios Da Eficiência, Sustentabilidade Econômica E Fomento À Moderação Do Consumo De Água. 3. A Salta-Z No Âmbito Da União (Funasa), Estados E Municípios; 3.1 Considerações Gerais; 3.1.1 Salta-Z- Problemas Enfrentados; 3.1.2 Público Alvo; 3.2 Fontes Que Respaldam A Salta-Z; 3.3 Principais Objetivos Da Salta-Z; 3.4 Processo Administrativo; 3.4.1 Roteiro Legal Da Salta-Z; 3.4.1.1 Da Qualidade Da Água; 3.4.1.2 Da Implantação Da Salta-Z Nos Estados E Municípios; 3.4.2 Da Denúncia De Irregularidades Sobre A Salta-Z. 4. Competências Federativas No Saneamento Básico; 4.1 A Responsabilidade Do Titular Dos Serviços Pode Ser Delegada; 4.2 Considerações Acerca Da Cooperação Internacional; 4.3 Reconhecimentos Externos Via Ações Cíveis Públicas. 5. Conclusão. 6. Referências Bibliográficas. 7. Anexos.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do Curso de Extensão em Direito do Saneamento, ministrado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP, Centro de Investigação de Direito Público – CIDP, Faculdade de Direito – Universidade de Lisboa, o tema água foi um dos destaques, independente da abordagem (legal, gestão, ambiental, regulação, contratos, direito comparado etc).

Assim, ao avaliar a importância do tema correlacionado ao debate sobre a escassez de água potável que vem de longa data, à ausência de uma solução plena para esse problema, bem como o trabalho desenvolvido no âmbito da Funasa- Saneamento Básico-, mais precisamente no que se refere à água tratada para consumo humano, buscar-se-á mostrar no pre-

sente trabalho a Solução Alternativa Coletiva de Tratamento de Água para Consumo Humano- SALTA-z – que, à sua maneira, contribui para amenizar a difícil realidade de falta de água tratada em pequenas comunidades carentes, ribeirinhas, rurais, quilombolas, etc de até 50 mil habitantes.

Desta forma, efetuar-se-á uma pesquisa exploratória por meio de bibliografias, doutrinas, legislações, internet, artigos, casos práticos da Funasa e outros materiais, com a finalidade de absorver o máximo possível de informações correlatas ao assunto, na busca de situações em que se possa inferir e confirmar a SALTA-z como uma alternativa frente aos desafios da realidade brasileira, isto é, como a materialização do direito de acesso à água potável.

Por fim, averiguar-se-á e buscar-se-á comprovar se a SALTA-z por ato da Funasa (fundação pública federal) em conjunto com Estados e Municípios, já é uma prática comum na realidade e se contribui para materializar o direito de acesso à água potável com a captação, tratamento e fornecimento de água potável para comunidades de até 50 mil habitantes, se esse equipamento diminui a escassez de água tratada e consequentemente os problemas advindos da falta desta que atingem uma grande parte da população brasileira.

2. O SANEAMENTO BÁSICO E a SALTA-z

2.1 Considerações gerais sobre saneamento básico

Considerada a importância do saneamento básico e da observância dos princípios, a deficiência no acesso à água potável para consumo humano (saneamento básico) provocou a descoberta da SALTA-z (ANEXO I).



Assim, ao iniciar o presente trabalho, faz-se necessário rememorar o que é saneamento básico e os princípios do saneamento mais importantes que norteiam a Administração Pública e que prescrevem a forma como o Estado, na pessoa de seus agentes públicos, deve agir em relação ao saneamento básico, direito assegurado nos artigos 21, XX e 23, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 doravante “CR/88”² e na Lei n.º 11.445/2007.

O saneamento básico é um direito assegurado constitucional e infra-constitucionalmente pela Lei n.º 11.445/2007 que dispõe em seu artigo 3º³ ser um conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

Com o saneamento básico, espera-se garantir melhores condições de vida e saúde para as pessoas, reduzindo e/ou evitando a contaminação e a proliferação de diversas doenças.

Isso posto, conforme o Instituto Trata Brasil (2019)⁴, cada R\$ 1,00 investido em saneamento gera economia de R\$ 4,00 na saúde e estima-se que entre 2016 a 2036 a economia total com a melhoria das condições de saúde da população brasileira seja de R\$ 5,949 bilhões.

2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (de 05 de outubro de 1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

3 Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 27 set 2019.

4 INSTITUTO TRATA BRASIL. “Saúde”. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/saude>. Acesso em: 14 set. 2019.

2.2 Princípios fundamentais aplicáveis ao saneamento básico

Além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência expressos no artigo 37, da CR/88, em rol exemplificativo, aos quais a administração pública necessita obedecer, a Lei n.º 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e acrescenta em seu artigo 2º⁵ outros princípios:

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 manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, 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;

5 Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.



- 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 infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;
- XIII-adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. (grifei)

Cabe ressaltar que o Decreto n.º 7.217/2010, em seu artigo 3º⁶, também faz referência aos mesmos 12 princípios já elencados na Lei n.º 11.445/2007, com pequenas diferenças nos incisos III e V do Decreto, que a princípio não influencia na visão geral dos princípios. Contudo, é importante destacar que a Lei contém um princípio a mais, o do inciso

6 Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. Acesso em: 27 jun. 2019.

XIII, que é importante para as presentes e futuras gerações, qual seja: a moderação no consumo de água.

Ante o exposto, passa-se a pormenorizar alguns destes princípios com enfoque voltado à água.

2.2.1 Princípio da Universalização do Acesso

A universalização do acesso (inciso I) ao saneamento básico, neste caso, água potável, por meio de serviços públicos, deve ser progressiva a todos os domicílios ocupados da população brasileira (artigo 3º, III, da Lei n.º 11.445/2007).

Todavia, ainda deixa a desejar, uma vez que não atende a todas as pessoas, principalmente às que estão afastadas dos grandes centros urbanos e em áreas de difícil acesso à saneamento básico.

Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2019)⁷, em 2017 foram apuradas informações de abastecimento de água em 5.126 municípios (98% da população urbana do Brasil). Ainda, da população urbana do Brasil, 93,0% (cerca de 160 milhões) era atendida por rede de abastecimento de água, com maior índice no Sul (98,4%), Centro-Oeste (98,1%), Sudeste (95,9%) e Nordeste (88,8%), sendo o menor índice no Norte (70,0%). Estes percentuais referiam-se ao atendimento feito exclusivamente por redes públicas e não incluíram soluções individuais como, por exemplo, poço ou nascente.

⁷ Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. “Ministério do Desenvolvimento Regional publica diagnósticos da situação do saneamento no Brasil”. Brasília, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/component/content/article?id=175>. Acesso em: 14 set. 2019.



Já de acordo com o Instituto Trata Brasil (2019)⁸, 83,5% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada (57,49% no Norte, 73,25% no Nordeste, 91,25% no Sudeste, 89,68% no Sul e 90,13% no Centro Oeste), quase 35 milhões não tem acesso a este serviço, o consumo médio de água no país é de 153,6 litros por habitante ao dia, sendo mais que os 110 litros/dia considerados pela ONU (Organização das Nações Unidas) como suficiente para atender as necessidades básicas de uma pessoa.

A universalização é condição para que o direito humano à água potável e ao saneamento reconhecido na Resolução da Assembleia Geral da ONU n.º A/RES/64/292, de 2010⁹, seja efetivado.

Consoante Jaime Melo Baptista (2013, pp. 90- 91)¹⁰, as Nações Unidas declararam, em 2010, que o acesso aos serviços de abastecimento e saneamento é direito humano e que os países membros têm obrigação de promover todas as medidas necessárias para concretizá-lo, sendo obrigação dos governos o prosseguimento, respeito, proteção e cumprimento desses direitos.

Isto posto, sem assegurar a universalização do direito de acesso à água potável, conseqüentemente também não se estará assegurando a efetivação dos demais direitos humanos, obrigação do Poder Público.

8 INSTITUTO TRATA BRASIL. “Água”. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso em: 14 set. 2019.

9 UNITED NATIONS. “Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, A/RES/64/292”. 3 August 2010. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 9 ago. 2019.

10 J. MELO BAPTISTA, “Experiências Internacionais da Regulação dos Serviços Públicos de Água”, in coordenação científica de J. MIRANDA *et. al.* *Direito da Água*. Lisboa: ICJP, 2013. pp. 90-91.

Neste norte, o Decreto n.º 7.217/2010, no seu artigo 6º, §1º¹¹, admite soluções individuais, como no caso a SALTA-z, ante à ausência de redes de abastecimento de água indo ao encontro da Resolução da ONU:

Art. 6º Excetuados os casos previstos nas normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada à rede pública de abastecimento de água disponível.

§ 1º Na ausência de redes públicas de abastecimento de água, serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos. (grifei)

Depreende-se, portanto, que a Administração Pública – Funasa procura atender aos princípios constitucionais conjugados com outros princípios dos diferentes ramos do direito, aplicáveis ao Saneamento Básico, na busca de contribuir para a prestação dos serviços progressivamente a todos os domicílios, universalizando, assim, o acesso à água potável que é elemento importante à uma vida digna (artigo 1º, III, CR/88).

2.2.2 Princípio da Integralidade das Ações

No tocante à integralidade das ações (inciso II), está intrinsecamente ligada à universalidade de acesso (inciso I), uma vez que todas as atividades e componentes de cada um dos serviços de saneamento básico devem ser postos à disposição da população com eficiência e eficácia na conformidade das necessidades da população, inclusive adotando os métodos, técnicas e processos que considerem as características regionais e locais (inciso V).

11 Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, 2010.



Por conseguinte, já ensinava Hely Lopes Meirelles (2009, p. 90)¹²:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. (grifei)

Segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (2013, p. 21)¹³, a integralidade dos componentes corresponde a abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Sob este prisma, percebe-se que a Administração Pública está buscando com a SALTA-z atender à lei e aos interesses sociais de acesso à água potável.

2.2.3 Princípio da Qualidade e Regularidade na Prestação dos Serviços de Promoção da Saúde Pública

O artigo 175, da CR/88, dispõe que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, [...] a prestação de serviços públicos”. (grifei)

Serviços públicos que, conforme o artigo 2º da Lei n.º 11.445/2007¹⁴, são entre outros, serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário-

12 H. LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, 35ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

13 Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. “Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB”. Brasília, dezembro de 2013. Disponível em: http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_Brasil-PlanoNacional-DeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf. Acesso em: 11 set. 2019.

14 Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

rio, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos (inciso III), serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes (inciso IV), os quais devem ser prestados com a devida qualidade, segurança a vida, ao patrimônio público e privado e de forma regular (incisos IV e XI), bem como realizados e disponibilizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente (inciso III).

Quanto à qualidade, pode-se inferir como sendo da água (a qual será esplanada no subitem 3.4.1.1 deste trabalho) e também como a qualidade na prestação de serviços, a qual pode ser definida como a prestação de serviços que superem as expectativas do cliente.

Neste sentido, afirma Campos (1992)¹⁵ que um serviço de qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, acessível, segura e no tempo certo às necessidades do cliente.

Vale ressaltar que a degradação da qualidade das águas chega a níveis catastróficos, o que leva à escassez de água potável para consumo humano em diversas partes.

Corroborar com o exposto Aldo da Cunha Rebouças, Benedito Braga e José Galizia Tundisi (2006)¹⁶ ao afirmarem que o que falta no Brasil não é água, mas um padrão cultural voltado para a ética, a eficiência de desempenho político por parte dos governos, da sociedade, das ações públicas e privadas promotoras do desenvolvimento econômico, em geral.

Sobre a regularidade há que se ter, no caso, abastecimento de água sem interrupção, devendo-se estar preparado para atuar em situações de riscos e emergências, evitando o desabastecimento e a interrupção no fornecimento.

15 CAMPOS, V. F. TQC: “Controle da Qualidade Total”. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992.

16 A. DA CUNHA REBOUÇAS, B. BRAGA e J. GALIZIA TUNDISI (Org.), “Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação”, 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006.



Já referente à promoção de saúde, vale destacar a primeira Conferência internacional sobre promoção da saúde, realizada em Ottawa em 21/11/86, a qual aprovou a Carta de Ottawa¹⁷, in fine:

[...] o processo que visa aumentar a capacidade dos indivíduos e das comunidades para controlarem a sua saúde, no sentido de a melhorar. Para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social, o indivíduo ou o grupo devem estar aptos a identificar e realizar as suas aspirações, a satisfazer as suas necessidades e a modificar ou adaptar-se ao meio. Assim, a saúde é entendida como um recurso para a vida e não como uma finalidade de vida; A saúde é um conceito positivo, que acentua os recursos sociais e pessoais, bem como as capacidades físicas. Em consequência, a Promoção da Saúde não é uma responsabilidade exclusiva do sector da saúde, pois exige estilos de vida saudáveis para atingir o bem-estar. (grifei)

Destaca-se, ainda, a Portaria n.º 2.446/2014¹⁸, que redefiniu a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) e trouxe em seu artigo 6º como objetivo geral “promover a equidade e a melhoria das condições e modos de viver, ampliando o potencial da saúde individual e coletiva, reduzindo vulnerabilidades e riscos à saúde decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais.”

17 Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. 1ª, 1986, Ottawa. “Carta de Ottawa para a Promoção da Saúde”. Canadá, 17-21 Novembro de 1986. Disponível em: http://www.iasaude.pt/attachments/article/152/Carta_de_Otawa_Nov_1986.pdf. Acesso em: 11 set. 2019.

18 Ministério da Saúde. “Portaria n.º 2.446, de 11 de novembro de 2014”. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Brasília, 2014. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html. Acesso em: 11 set. 2019.

2.2.4 Princípio da Articulação com as Políticas de Desenvolvimento de Relevante Interesse Social

A articulação com as políticas de desenvolvimento, entre elas: saneamento, habitação, combate à pobreza, proteção ambiental e promoção da saúde são fundamentais para a melhoria da qualidade de vida, sendo o saneamento básico determinante (inciso VI) e em tudo isso se deve utilizar de tecnologias apropriadas, adotando soluções graduais e progressivas, como no caso a SALTA-z, já que se deve considerar a capacidade de pagamento do usuário (inciso VIII).

Neste sentido, Giovanna (2016, p. 197)¹⁹ esclarece que não há necessidade de outorga e de pagamento, posto que as externalidades positivas geradas seriam neutralizadas, vejamos:

A publicização das águas e a cobrança pelo seu uso repercutiram em diversas situações, como em relação à população mais pobre. O baixo consumo, principalmente o referente ao abastecimento das populações carentes, não deverá ser tributado, sob pena de ofensa ao princípio constitucional do direito à vida. O artigo 12, parágrafo 1º da Lei 9.433/97, dispõe que independem de outorga, e conseqüentemente de cobrança, o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, e as derivações, captações e lançamentos, assim como acumulações de volumes de água considerados insignificantes. (grifei)

19 G. P. PRIMOR RIBAS, “O tratamento Jurídico dos Recursos Hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América”. *Revista Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, Set/Dez. 2016, pp. 197. Ed. Dom Helder. Disponível em: <http://doczz.fr/doc/1911009/veredas-do-direito--belo-horizonte--v.13-%C2%B7-n.27>. Acesso em: 3 jul. 2019.



Ainda, segundo Giovanna (2016, p. 197)²⁰, com a Política Nacional a água passou a ter valor econômico – o usuário deve pagar para utilizá-la – e o que se paga não é a água em si, mas os serviços de saneamento, como: captação, tratamento, adução e distribuição de água potável, bem como a coleta e o tratamento de esgotos. E acrescenta que a cobrança pela água é instrumento de política de recursos hídricos, que não foi amplamente regulamentada.

Consoante o artigo 20 da Lei n.º 9.433/97²¹, serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga, nos termos do artigo 12 da Lei em comento. Para tanto, considerando que para a SALTA-z não há exigência de outorga, também não há cobrança pelo uso.

Desta feita, a SALTA-z atende ao princípio, uma vez que age na satisfação do interesse público, na extensão e intensidade proporcionais ao que lhe é demandado dentro de suas competências de saneamento básico, no caso, água potável para pequenas comunidades de até 50 mil habitantes.

2.2.5 Princípio da Transparência e Controle Social

O princípio da publicidade está expresso na CR/88, artigo 37, caput, sendo a regra para a transparência das ações praticadas pela Administração Pública (inciso IX da Lei n.º 11.445/2007).

Todavia, o próprio texto constitucional vem tecendo limitações ao uso da publicidade, com vedações expressas, como as encontradas no artigo

20 PRIMOR RIBAS, *RVD*, pp. 197.

21 Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 02 jul. 2019.

5º, inciso XXXIII, que dispõe sobre o direito de receber informações dos órgãos públicos, excepcionadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e assim sucessivamente.

Além da previsão constitucional, este princípio vem regulado na Lei n.º 9.784/99, em seu artigo 2º, parágrafo único, inciso V²² (divulgação oficial dos atos administrativos), bem como na Lei n.º 12.527/2011²³, conhecida como a Lei da Transparência.

Ante ao disposto, vale salientar que o processo administrativo referente à SALTA-z é público, sendo seus atos e comunicações feitas de forma pública.

Neste contexto, o princípio da publicidade é respeitado naquilo que não conflitar com os atos de caráter sigiloso. De acordo com Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2009, p. 19)²⁴, “[...] a adoção do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, que assegura ao público em geral a possibilidade de conhecer os atos de seu interesse, salvo hipóteses de sigilo previamente declarado; [...]”.

Desta feita, para que a Administração aja de forma coerente antes, durante e após todo o trâmite processual de implantação da SALTA-z nas comunidades, é necessário respeito a este princípio, demonstrando à sociedade que se mantém íntegra, respeita a boa-fé e a lei.

22 Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

23 Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

24 M. S. ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo Brasileiro”, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.



Conforme lecionam os autores Ladisael Bernardo e Sérgio Viana da Silva (2004, p. 127)²⁵ “Sua aplicação requer objetividade e neutralidade quando se trata da Administração agir no interesse da sociedade.”

Já quanto ao controle Social dos serviços públicos de saneamento (inciso X da Lei n.º 11.445/2007), este deve ocorrer por meio de um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (artigo 3º, IV, da Lei em comento).

Ainda, de acordo com o artigo 47 da citada Lei²⁶, o controle social poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais relacionados ao setor de saneamento, assegurada a representação: I- dos titulares dos serviços; II- de órgãos governamentais; III- dos prestadores de serviços públicos; IV- dos usuários e V- de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor.

2.2.6 Princípios da Eficiência, Sustentabilidade Econômica e Fomento à Moderação do Consumo de Água

A promoção da eficiência e sustentabilidade econômica (inciso VII) na prestação dos serviços de acesso à água deve estar intercalada com o fomento à moderação do consumo de água (inciso XIII) e considerar, ainda, a capacidade de pagamento dos usuários (inciso VIII).

25 L. BERNARDO e S. VIANA DA SILVA, “Polícia Federal: manual prático processo administrativo disciplinar e sindicância”. Campinas: Bookseller, 2004.

26 Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

Segundo Pedro Cunha Serra in *Políticas Públicas da Água* (2016, pp. 15-16)²⁷, enquanto se pensava na água como bem livre e abundante, não havia preocupação de ser o mesmo inesgotável. Somente quando se passou a tê-la como bem econômico de domínio público e finito, ao qual os cidadãos estão dispostos a pagar para lhe ter acesso, é que as políticas públicas assumiram a dimensão econômica, tornando-se necessária a intervenção dos poderes públicos, definindo políticas, para fazer o mercado funcionar e cumprir com o objetivo de assegurar o uso eficiente do recurso.

O fomento na moderação do consumo da água nada mais é que provocar nos consumidores a conscientização e participação na utilização mais eficiente da água e a reutilização sempre que possível, evitando os desperdícios. Para tanto, também é necessário que haja a eficiência estrutural do setor.

Neste sentido, Jaime Melo in *Políticas Públicas da Água* (2016, pp. 30- 31)²⁸ reporta que as entidades gestoras dos serviços de águas deverão reforçar a prestação de serviços cumprindo as políticas públicas, os enquadramentos legais, contratuais e regulatórios; contribuindo para a eficiência estrutural do setor através de agregação; considerando a partilha dos riscos; maior transparência e responsabilização social; avaliando a regular satisfação dos consumidores e sensibilizando estes e a sociedade em geral a reforçar as exigências por mais informação, qualidade e transparência nos serviços, participando na discussão de políticas públicas, exercendo os seus direitos e deveres para melhoria da utilização do serviço e de recursos hídricos.

27 P. CUNHA SERRA, “Políticas Públicas da Água”, in: coordenação de P. CUNHA SERRA, *Políticas Públicas da Água*. Lisboa: APAH e ERSAR, 2016. pp. 15-16.

28 J. MELO BAPTISTA. “Políticas Públicas dos Serviços de Águas – Uma Análise Prospectiva”, in: coordenação de P. CUNHA SERRA, *Políticas Públicas da Água*. Lisboa: APAH e ERSAR, 2016. pp. 30-31.



Enfim, a Lei n.º 11.445/2007 instiga os serviços públicos e a sociedade a adotarem medidas para economia no consumo de água no Brasil.

Ainda assim, segundo o SNIS (2019)²⁹ as perdas de água na distribuição no Brasil foram de 38,3%, em 2017, identificando os melhores desempenhos no Centro-Oeste com 34,1% e no Sudeste com 34,4%, ficando o pior desempenho no Norte com 55,1% de perda da água tratada.

De acordo com o Instituto Trata Brasil (2019)³⁰, ao distribuir a água potável para garantir consumo, os sistemas sofrem perdas na distribuição antes de chegar às residências que, na média nacional, alcançam 38,29% (55,14% no Norte, 46,25% no Nordeste, 34,35% no Sudeste, 36,54% no Sul e 34,14% no Centro Oeste).

Desta forma, examinadas as disposições principiológicas do saneamento básico, alicerce para a SALTA-z e para o atendimento das pequenas comunidades de forma eficiente, passa-se a discorrer sobre a SALTA-z.

3. A salta-z NO ÂMBITO DA UNIÃO (FUNASA), estados e Municípios

3.1 Considerações gerais

Considerando as diversas situações enfrentadas pelas comunidades mais afastadas dos grandes centros, tais como a qualidade imprópria da água para consumo humano, a ausência de sistema público de distribui-

29 Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. “Ministério do Desenvolvimento Regional publica diagnósticos da situação do saneamento no Brasil”. Brasília, 25 de fevereiro de 2019.

30 INSTITUTO TRATA BRASIL. “Água”.

ção de água, a ausência de água tratada, a inexistência ou precariedade de sistemas de abastecimento de água, o desconhecimento das tecnologias existentes, a deficiência ou falta de pessoal qualificado etc, a Funasa desenvolveu a SALTA-z.

A SALTA-z é uma alternativa de solução técnica e simplificada na área de saneamento e saúde ambiental para prover água potável de maneira simples, eficaz e de qualidade aos moradores em pequenas comunidades (de até 50 mil habitantes) carentes, ribeirinhas, quilombolas etc, sem acesso à água para consumo humano, conseqüentemente prevenindo doenças, promovendo a saúde da população e atendendo, assim, entre outros, à Lei n.º 11.445/2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e à Portaria MS n.º 2.914/2011³¹.

O equipamento de tecnologia brasileira, segundo o Guia de Reaplicação – Programa SALTA-z (2019, p. 49, p. 52)³², tem reservatório com capacidade de 10 mil litros, é destinado a municípios com até 50 mil habitantes e é composto de 42 itens. Custava ao final de 2018 R\$17.850,00 reais, sendo a instalação na faixa de R\$4.000,00 reais, desse total, 70% cabe à Funasa e 30% ao Município.

Ainda, segundo o Guia (2019, p. 49, p. 52)³³, no Pará, local dos criadores do equipamento, a Funasa junto com a Prefeitura já implantou, em 2017 e 2018, 55 SALTA-z e prevê que até 2020 todas as 72 ilhas estejam utilizando a SALTA-z.

31 Ministério da Saúde. “Portaria n.º 2.914, de 12 de dezembro de 2011”. Dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Brasília, 2011. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2914_12_12_2011.html. Acesso em: 13 ago. 2019.

32 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. “Coletânea Guias de Reaplicação”. (5 volumes) – Programa SALTA-z – Abaetetuba/PA (v1). Brasília, 2019, p. 49, p. 52.

33 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. “Coletânea Guias de Reaplicação”. (5 volumes) – Programa SALTA-z – Abaetetuba/PA (v1). Brasília, 2019, p. 49, p. 52.



Isso posto, infere-se que a SALTA-z atende às disposições da alínea a) do inciso I do artigo 3º da Lei n.º 11.445/2007³⁴ que se refere a Saneamento Básico, mais especificamente à água potável:

I - saneamento básico - conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; (grifei)

3.1.1 SALTA-Z - Problemas Enfrentados

Observou-se com a pesquisa que foram enfrentados diversos problemas no começo do invento do equipamento, entre eles: 1 – ausência de análise técnica assegurando a eficiência do objeto para a solução do problema que se pretendia resolver (o consumo de água não tratada por comunidades isoladas); 2 – falta de indicação dos locais em que a solução a ser contratada seria implantada; 3 – falta de compromisso de terceiros responsabilizando-se pelas despesas de manutenção e preservação da solução (Funasa, Despacho n.º 129/2017. 2017 p. 62)³⁵.

34 Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

35 Fundação Nacional de Saúde. “Despacho n.º 129/2017/PFE/FUNASA, de 31/03/2017”. NUP.: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 62. Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=106202&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=314215811f549d30a0bba1d17e2624c33768fc1ee80f5d5f0b52dc94471bedbd. Acesso em: 3 jul. 2019.

Todavia, no decorrer da pesquisa constatou-se que a SALTA-z utiliza o filtro de zeólita, dosadores de coagulante e cloro desenvolvidos pela FUNASA/SUEST-PA, com capacidade de produção de 1.000 l/h de água potável (Manual da SALTA-z, 2017, pp. 27 - 29)³⁶ e que a qualidade da água foi aprovada por parecer técnico, bem como houve a participação de Estados e Municípios junto à Funasa para a implantação da SALTA-z nas pequenas comunidades, com o compromisso de manutenção do equipamento e acompanhamento e consolidação das informações.

Neste sentido, o Parecer Técnico N.º 02/2017 do Farmacêutico Biotecnológico da Funasa, de 31/03/2017 (Funasa, 2017, p. 64)³⁷:

[...] o funcionamento do equipamento e analisando os resultados laboratoriais, a eficiência e efetividade do equipamento, que capta água bruta com características bastante proeminentes de turbidez e provável contaminação bacteriana e produz, após sua utilização, água potável segundo os parâmetros Cloro Residual Livre, turbidez, pH, cor, ferro, manganês e bacteriológico.

Conclui-se então, que a SALTA-Z é um equipamento de baixo custo, de fácil instalação, operação e manutenção, que vem demonstrando eficiência e eficácia no tratamento da água destinada ao consumo humano, possibilitando, por todas essas características

36 Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. “Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará”. Brasília, 2017.

37 Fundação Nacional de Saúde. “Parecer Técnico N.º 02/2017, de 31/03/2017”. NUP.: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 64. Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=106202&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=314215811f549d30a0bba1d17e2624c33768fc1ee80f5d5f0b52dc94471bedbd. Acesso em: 3 jul. 2019.



ao poder público aumentar o acesso à água potável às populações distantes dos grandes centros, promovendo-lhes mais saúde e melhor qualidade de vida. (grifei)

Desta feita, a Funasa enfrentou e provavelmente ainda confrontará problemas dado ser um invento recente, no aguardo de patente, e com a responsabilidade em atender às numerosas expectativas quanto ao uso e disseminação da SALTA-z para contribuir para a materialização do direito de acesso à água potável, não só no Brasil, mas também em outros países.

3.1.2 Público Alvo

Segundo o Manual da SALTA-z da Funasa/Superintendência Estadual do Pará (2017, p. 5, p. 43)³⁸:

[...] um procedimento simplificado para realizar a clarificação, filtração e desinfecção em águas de superfície e subterrânea, com a implantação de solução alternativa coletiva de abastecimento de água potável em situações especiais e excepcionais, em pequenas comunidades, tais como: moradores da zona rural, pequenas comunidades ribeirinhas, escolas da zona rural, comunidades indígenas, que ainda não contam com abastecimento público. (grifei)

A Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento de Água – SALTA-z– ora apresentada poderá ser a solução para nichos populacionais ainda não contemplados com fontes de água potável. (grifei)

38 Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. “Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará”. Brasília, 2017.

Importante considerar a observação feita por Farnham (1904, pp. 1578-1580 apud RIBAS, 2016, p. 185)³⁹ ao se referir sobre o uso da água por ribeirinhos:

O ribeirinho pode usar a água como bem entender, seja para fins domésticos ou para irrigação, desde que esse uso seja razoável, o que implica dizer que não podem diminuir o volume de água disponível, nem comprometer a sua qualidade. Além disso, também tem o direito a todos os produtos oriundos das águas, desde que não prejudiquem os demais proprietários (FARNHAM, 1904, p. 1578). (grifei)

[...] Outro requisito também deve ser observado: os usos prioritários. Em caso de escassez, o uso primordial deve ser o doméstico, de maneira que todos os proprietários de terras, ao longo do curso de água, possam dela fazer uso para suas necessidades primárias (FARNHAM, 1904, p. 1580). (grifei)

Conforme se extrai do Anexo II- Critérios de Elegibilidade, da Ordem de Serviço n.º 58/2018⁴⁰, o público alvo inclui municípios/comunidades com águas superficiais ou subterrâneas com presença de ferro e manganês, sem fornecimento de água potável, sendo priorizadas as comunidades com indicadores elevados de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado e com maiores números de domicílios.

39 PRIMOR RIBAS, *RVD*, pp. 185.

40 Fundação Nacional de Saúde. “Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens n.º 58/2018/COSAD/GAPR/PRESI”. *Boletim de Serviço*, BS n.º 016, p. 3, 16/04/2018. Disponível em: https://funasa.sharepoint.com/sites/Conecta/Legislaao/Funasa/BOLETINS%20DE%20SERVI%C3%87O%20-%20PRESID%C3%8ANCIA/2018/BS_16_PRESI_2018.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019.



Neste sentido, várias comunidades estão sendo atendidas, conforme se verifica, por exemplo, no Boletim Informativo da Funasa, Ano XIII – N.º 4 – Setembro/2017⁴¹:

[...] (Salta-Z). A beneficiada com a tecnologia foi a comunidade Maracapuru Cariá/PA que, de acordo com a agente comunitária de saúde, Ana Izabel Marques Sardinha, atenderá em torno de 54 famílias que sobrevivem do extrativismo do açaí e são desprovidos de escola e posto de saúde. Consumindo água bruta do rio sem nenhum tipo de tratamento, a comunidade pôde receber a Salta-Z após o diagnóstico preliminar realizado e o levantamento do perfil epidemiológico da localidade, o qual identificou altos índices de doenças de veiculação hídrica. (grifei)

[...]

A implantação da tecnologia na região trouxe outros benefícios, dentre eles o desenvolvimento da renda familiar, uma vez que grande parte da população são produtores de agricultura familiar e poderão utilizar a água de qualidade para extração do açaí, abate de aves e agricultura, consumindo um produto de qualidade, livre de contaminação. (grifei)

3.2 Fontes que respaldam a salta-z

Sabe-se que fonte no sentido exato do vocábulo significa um marco originário, uma procedência determinada que permita saber a origem de um acontecimento qualquer, de maneira que o vincule a um texto científico.

41 Fundação Nacional de Saúde. “Instalação da SALTA-z muda dia a dia de famílias em comunidade do estado do Pará”. *Boletim Informativo da Funasa*, Ano XIII, N.º 4, setembro/2017. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38969/bol_Funasa_set2017_web.pdf/e1661039-7dcb-4f97-a4a7-672c7871d55a. Acesso em: 18 jun. 2019.

Para alguns autores, as fontes são a origem, o nascimento do Direito, para outros, são formas de expressão, modos de aparecimento ou simples manifestações, e há aqueles para quem as fontes são causas do nascimento do direito em geral, seja das instituições jurídicas, seja das regras jurídicas.

Conclui-se, pois, que se a fonte é a origem do direito, não é, no entanto, uma origem qualquer.

Ante o disposto, passa-se a postar algumas das fontes que respaldam/orientam a SALTA-z:

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988;

Lei n.º 8.666/93, de 21/06/1993- institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;

Lei n.º 9.433, de 8/01/1997 – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [...]

Lei n.º 9.784, de 29/01/1999 (alterada pelas Leis n.º 11.417, de 19/12/06; e 12.008, de 29/07/09) – Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;

Lei n.º 10.406, de 10/01/2002 – Institui o Código Civil;

Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005 – CONAMA (alterada pelas Resoluções 410/2009 e 430/2011);

Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico [...];

Decreto n.º 7.217, de 21/06/2010 – Regulamenta a Lei n.º 11.445/2007 (estabelece normas para a execução da lei em comento);



Resolução da Assembleia Geral da ONU n.º A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010, que reconhece o direito humano à água potável e ao saneamento

Decreto n.º 8.867, de 03/10/2016 – aprova o Estatuto da Funasa (II – controle da qualidade da água para consumo e III – desenvolver estudos e pesquisas);

Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens n.º 58/2018/COSAD/GAPR/PRESI, de 16/04/2016 – publicado no Boletim de Serviço da Funasa BS n.º 016, p. 3, de 16/04/2018;

Pode-se extrair, entre outros, dos arts. 5º, 6º, 227, da CR/88, que a vida e a saúde são direitos protegidos constitucionalmente e que o direito à água está implicitamente esposado na CR/88 ao se referir ao direito à saúde e à alimentação, uma vez que para se ter saúde e para a confecção de alimentação a água é de suma importância. Ressalta-se, inclusive, que a água faz parte da nossa alimentação e higiene. Ademais, com água de qualidade é possível não só prevenir como erradicar vários tipos de doenças, ou seja, não há que se falar em saúde e alimentação sem água a qual deve ser potável e de qualidade.

Neste norte, a Resolução da ONU n.º A/RES/64/292⁴², consagrou expressamente o direito de acesso equitativo à água potável e ao saneamento como componente integral da realização de todos os direitos humanos e reafirmou a responsabilidade dos Estados de promovê-los e protegê-los, bem como o compromisso assumido pela comunidade internacional para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de reduzir o volume de pessoas sem acesso à água potável ou que não podem pagar por ela.

42 UNITED NATIONS. “Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, A/RES/64/292”. 3 August 2010.

Neste sentido, conforme Madalena Vasconcelos (2017, pp. 13-14, p. 37)⁴³: a Resolução em comento não cria obrigações jurídicas para os Estados Membros das Nações Unidas, uma vez que a natureza jurídica desta resolução é a de um ato jurídico sem efeito vinculativo para os Estados por ser uma *soft law*, todavia cria uma pressão político-mediática sobre os Estados que pode conduzir a melhorias significativas, sendo o direito de acesso à água autônomo e parte da ordem jurídica internacional a que os Estados estão vinculados.

Segundo o mestre António Leitão (2013, pp. 37- 39)⁴⁴, há reconhecimento pela Organização das Nações Unidas do “direito à água e ao saneamento” como um dos direitos humanos, sendo os serviços de águas garantia (institucional) do direito das pessoas de acesso à água, mas também do direito à saúde, visando dois fins: proteger os recursos e os sistemas hídricos e assegurar os usos da água pelos seres humanos, sendo a função de regulação tipicamente atribuída a entidades públicas.

Por fim, o abastecimento alternativo de água efetuado pela SALTA-z é regulado, também, pela Resolução CONAMA n° 357/2005, alterada pela Resolução n.º 410/2009 e pela 430/2011⁴⁵, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadra-

43 M. VASCONCELOS ROSA, “O direito humano de acesso à água e ao saneamento: legitimado pelo costume internacional”, *in*: coordenação de J. MIRANDA *et. al. Temas de Direito da Água*. Lisboa: 2017 pp. 13-14, 37.

44 A. LEITÃO AMARO, “Perspetivas de Reorganização Institucional dos Serviços de Água”, *in*: coordenação científica de J. MIRANDA *et. al. Direito da Água*. Lisboa: ICJP, 2013. pp. 37-39.

45 Ministério do Meio Ambiente. “Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005”. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/CONAMA/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 14 maio 2019.



mento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes e dá outras providências.

3.3 Principais objetivos da salta-z

A SALTA-z criada e implantada pela Funasa, Administração Pública Federal, tem por objetivo levar água tratada às comunidades com até 50 mil habitantes, dentro de suas competências como fundação pública federal, sempre amparada pelos princípios administrativos, de saneamento básico e pela legislação.

Assim, consta no Plano de Implantação da SALTA-z em Comunidades (Funasa, 2017, p. 68v)⁴⁶ como objetivo “estabelecer as diretrizes para a Implantação da Solução Alternativa Coletiva de Tratamento de Água para Consumo Humano/SALTA-z em comunidades rurais e especiais.”

Consoante o Boletim Informativo da Funasa, Ano XIII, N.º 4 – Setembro/2017⁴⁷ “[...] o projeto da Presidência da Funasa é disseminar essa tecnologia para todo o Brasil, fornecendo qualidade de vida, promovendo a saúde pública e a inclusão social.”

Para tanto, a Funasa, desde 2017, já entregou 364 unidades de Salta Z em diversos Estados do Brasil, sendo implantadas/instaladas 192 unidades da SALTA-z em 167 municípios e 607 comunidades, havendo previsão de instalação de 783 (ANEXO II).

46 Fundação Nacional de Saúde. “Plano de Implantação da SALTA-z em comunidades”. NUP.: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 68v, pp. 70v–75v. Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=106202&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=314215811f549d30a0bba1d17e2624c33768fc1ee80f5d5f0b52dc94471bedbd. Acesso em: 3 jul. 2019.

47 Fundação Nacional de Saúde. “Instalação da SALTA-z muda dia a dia de famílias em comunidade do estado do Pará”. *Boletim Informativo da Funasa*, Ano XIII, N.º 4, setembro/2017.

3.4 Processo administrativo

Tendo em mente o que é processo, o que é procedimento, convém lembrar neste tópico, em suma, que o processo administrativo é gênero, meio pelo qual a Administração Pública registra seus atos, controla as atividades dos agentes públicos, decide controvérsias ou conflitos de interesse em relação aos administrados e servidores públicos, é medida indispensável à atuação da Administração, é meio pelo qual se efetiva a função administrativa, bem como todos os procedimentos destinados à concretização do ato administrativo (Ladisael Bernardo e Sérgio Viana da Silva (2004, p. 132)⁴⁸.

Além disso, referindo-se ao processo administrativo, Fernanda Marinela (2010, p. 967)⁴⁹ destaca que este é “[...] instrumento de legitimação da conduta dos Administradores, para documentar e padronizar as atividades administrativas [...]”

E prossegue, Fernanda Marinela (2010, p. 968)⁵⁰:

[...] indispensável o processo como mecanismo de documentação da atuação estatal. Enquanto instrumento de documentação, o processo explica as decisões de um dado momento histórico, descreve as razões que justificaram certa providência à época em que foi tomada, permitindo muitas vezes a compreensão da atual realidade.

É no processo que o Administrador vai explicar e fundamentar a realização do ato, demonstrando a conveniência e oportunidade,

48 L. BERNARDO e S. VIANA DA SILVA, “Polícia Federal: manual prático processo administrativo disciplinar e sindicância”. Campinas: Bookseller, 2004.

49 F. MARINELA, “Direito Administrativo”, 4ª ed., ver., ampl., reformada e atualizada até 01/01/2010. Niterói: Impetus, 2010.

50 F. MARINELA, “Direito Administrativo”, 4ª ed., ver., ampl., reformada e atualizada até 01/01/2010. Niterói: Impetus, 2010.



a urgência, a gravidade da medida necessária ao caso concreto, o excepcional interesse público, além de outras razões, o que o torna também instrumento de fundamentação da conduta, de legitimação da atividade administrativa. (grifei)

Por todo o exposto, entende-se que a SALTA-z em seu processo administrativo adotou um conjunto de procedimentos, resguardada pela legislação e princípios, e está promovendo os objetivos da União, representada pela Funasa, de levar água potável para consumo humano às pequenas comunidades.

3.4.1 Roteiro legal da salta-z

Algumas considerações acerca do procedimento usado pela Funasa para a implantação da SALTA-z nas pequenas comunidades.

O procedimento está dividido em 03 fases, consoante Ordem de Serviço n.º 58/2018 (2018, p. 4)⁵¹, as ações anteriores à implantação da SALTA-z se resumem em 07 (sete) que são: 1 – encaminhamento de ofício circular aos município contendo a apresentação da SALTA-z, critérios de elegibilidade e prazo para o envio das demandas; 2 – seleção das comunidades; 3 – elaboração e divulgação dos resultados; 4 – promoção de reunião técnica e gerencial com gestores; 5 – análise das respostas dos municípios sobre o Acordo de Cooperação; 6 – elaboração do plano de ação; e 7- capacitação das equipes municipais para formação de multiplicadores.

Após concretizada a 1ª fase, passa-se à 2ª com as ações de implantação pela equipe Serviço de Saúde Ambiental – SESAM que também irá

51 Fundação Nacional de Saúde. “Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens n.º 58/2018/COSAD/GAPR/PRESI”. *Boletim de Serviço*, BS n.º 016, p. 3, 16/04/2018.

avaliar a atuação das equipes municipais, elaborar e enviar ao chefe do SESAM o Relatório de acompanhamento da implantação em 10 dias após a implantação e encaminhar bimestralmente ao Departamento de Saúde Ambiental – DESAM relatório situacional de implantação da SALTA-z no Estado contendo cenário epidemiológico, gestão e sustentabilidade do sistema e controle social de cada município/comunidade atendida.

Finalmente, passa-se à 3ª e última fase com ações de acompanhamento e monitoramento sendo as Superintendências Estaduais da Funasa – SUEST's responsáveis por orientar os municípios quanto aos relatórios de acompanhamento e monitoramento e consolidar as informações dos relatórios recebidos.

Para tanto, destaca-se:

- a) solicitação de instalação pelo Município (Prefeitura);
- b) tramitação interna (Funasa);
- c) celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre a Funasa e o Município cujo objetivo é o apoio técnico às ações de controle da qualidade da água para consumo humano, por meio de doação da SALTA-z;

Ao supracitado Acordo, aplica-se, no que couber, o artigo 116, §1º, da Lei n.º 8.666/93⁵².

52 Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8666cons.htm. Acesso em: 2 jul. 2019.



Neste sentido, o plano de trabalho de que trata o §1º do artigo 116 em tela deverá conter só as informações enumeradas nos incisos I- identificação do objeto a ser executado, II- metas a serem atingidas, III- etapas ou fases de execução, e VI- previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

- d) celebração de Termo de Cessão de Uso entre a Funasa e o Município cujo objeto é a cessão de uso da SALTA-z, sem ônus para o cessionário, exceto quanto à sua manutenção, pelo prazo de 12 meses, sem prorrogação.
- e) celebração de Termo de Doação entre a Funasa (doadora) e o Município (donatário) para doação da SALTA-z com capacidade para produção de 1.000 a 1.500 l/hora de água potável. Etapa necessária para se concretizar o objeto do Acordo de Cooperação firmado entre a Funasa e o(s) Município(s), para que as comunidades possam ser beneficiadas com a disponibilização da SALTA-z e desta forma a Funasa cumpra a sua missão de promover o fomento de ações de saúde entregando água tratada dentro do padrão de potabilidade da água previsto na Portaria MS n.º 2.914/2011.

Vale lembrar que a doação é um contrato típico, gratuito e bilateral (artigo 538, do Código Civil)⁵³, mediante o qual se transfere do patrimônio do doador bens ou vantagens para o do donatário e depende da aceitação do donatário.

53 Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

Ademais, em se tratando de bem público móvel (SALTA-z), a doação está sujeita à observância da alínea a) do inciso II do artigo 17 da Lei n.º 8.666/93⁵⁴, ou seja, a doação é permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica.

Para tanto, a SALTA-z se amolda à doação, com licitação dispensada, haja vista o bem ter fim e uso destinado ao atendimento do interesse social que é a promoção de melhores condições de vida com acesso à água potável às comunidades carentes, selecionadas previamente, as quais devem assumir obrigações próprias atinentes à conservação do bem.

3.4.1.1 Da Qualidade da Água

A Resolução n.º 357/2005 (CONAMA)⁵⁵ classifica em seu artigo 3º as águas do Território Nacional em treze classes de qualidade e dispõe em seus arts. 40 e 45 que devem ser observadas as normas sobre qualidade da água e padrões de potabilidade para o consumo humano, sendo que o não cumprimento da legislação sujeitará o infrator às sanções legais, uma vez que nem toda água é passível de consumo.

Cauteloso aos graves problemas que a qualidade da água pode gerar, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria MS n.º 2.914/2011, dispõe no artigo 13 os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, estabe-

54 Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

55 Ministério do Meio Ambiente. "Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005". Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília, 2005.



lecendo para o responsável, no caso a Funasa, pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano – SALTA-z, a competência nas ações de controle da qualidade da água.

Assim, a Portaria n.º 190, de 27 de fevereiro de 2014⁵⁶, da Funasa, definiu um conjunto de ações que visa o controle da qualidade da água para consumo humano, devendo verificar se a água fornecida à população é potável e assegurar a manutenção desta condição. No caso, a SALTA-z só é implantada após a análise da água, conforme já exposto neste trabalho.

Ainda, a Portaria MS n.º 270/2014⁵⁷ que dispõe sobre o Regimento Interno da Funasa, no artigo 80, III, traz a competência da Coordenação de Controle da Qualidade da Água para Consumo Humano – COCAG como coordenadora e executora das ações de controle e/ou vigilância da qualidade da água para consumo humano em situações de vulnerabilidade, desastres naturais e não naturais nos Estados, Municípios e Distrito Federal; e no artigo 101, IV, que é competência do SESAM coordenar e executar ações supletivas e complementares de saúde e saneamento ambiental em situações de risco à saúde de populações vulneráveis.

Neste sentido, segundo o artigo 12, II e III, do Decreto n.º 8.867/2016⁵⁸ que aprova o Estatuto da Funasa, cabe ao DESAM o controle da qualida-

56 Fundação Nacional de Saúde. “Portaria n.º 190, de 27 de fevereiro de 2014”. BS n.º 009, pp. 1-6, 05/03/2014.

57 Ministério da Saúde. “Portaria n.º 270, de 27 de fevereiro de 2014”. Aprova o Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Regimento-Interno-Portaria-270-2014-MS.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

58 Decreto n.º 8.867, de 3 de outubro de 2016. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Nacional de Saúde, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores-DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo- FCPE. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8867.htm. Acesso em: 4 jul. 2019.

de da água para consumo humano e apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de atuação da Funasa.

Por fim, o Manual da SALTA-z (2017, 11)⁵⁹ diz ser indispensável o tratamento da água:

As águas de superfície são as que mais necessitam de tratamento, porque se apresentam em algumas situações com qualidades físicas e bacteriológicas impróprias, com exceção das águas de nascentes que, com uma simples proteção das cabeceiras e cloração, podem ser muitas vezes consumidas sem perigo. As águas de grandes rios, embora não satisfazendo pelo seu aspecto físico, podem ser relativamente satisfatórias, sob o ponto de vista químico e bacteriológico, quando captadas ou colhidas em locais do rio menos sujeitos à contaminação, ainda assim, é indispensável o tratamento simplificado. (grifei)

Pelo exposto, como exemplo, os resultados da SALTA-z ocasionaram o recebimento do prêmio MuniCiência Ciclo 2017-2018⁶⁰ e 2019⁶¹ ao município de Abaetetuba em que a SALTA-z garantiu água tratada para consumo humano a 50 ilhas, beneficiando diretamente mais de 20 mil

59 Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. “Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará”. Brasília, 2017.

60 Fundação Nacional de Saúde. “A SALTA-z instalada em Abaetetuba (PA) recebe premiação no MuniCiência”. 24 de maio de 2018. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnz3bjYv7G/content/a-salta-z-instalada-em-abaetetuba-pa-recebe-premiacao-no-municipiencia/pop_up?inheritRedirect=false. Acesso em: 4 set. 2019.

61 Prefeitura de Abaetetuba. “Abaetetuba Ganha Prêmio MuniCiência, em Brasília, com Projeto Salta Z”. 10 de abr de 2019. Disponível em: <https://abaetetuba.pa.gov.br/informa.php?id=82>. Acesso em: 4 set. 2019.



ribeirinhos e, segundo o Prefeito, os moradores não manifestaram novos casos de doenças como Diarreia, Hepatite A e Febre Tifoide.

Além disso, Abaetetuba/PA (16 bairros, 32 comunidades e 72 ilhas), conforme o Guia de Reaplicação – Programa SALTA-z (2019, p. 42 e p. 52)⁶² diminuiu o número de atendimentos de casos relacionados a doenças provocadas pela ingestão de água não tratada (antes da SALTA-z: 50 pessoas, sendo 25 crianças e 25 adultos; depois da SALTA-z o n.º caiu para 6 crianças em cada ilha) e houve diminuição da evasão escolar.

Também, no Amapá, segundo o Prefeito⁶³, a SALTA-z implantada na cidade de Tartarugalzinho já reduziu o índice de doenças por água contaminada, sendo possível perceber a sua eficácia e a meta é a implantação de mais 50 kits a serem distribuídas em 16 municípios.

3.4.1.2 Da Implantação da SALTA-z nos Estados e Municípios

Objetivando universalizar a implantação da SALTA-z, a Funasa criou um Plano de implantação da SALTA-z em comunidades (Funasa, 2017, pp. 70v – 75-v)⁶⁴ no qual estabeleceu diretrizes: para a capacitação dos servidores da Funasa nas Superintendências Estaduais para a atuação junto a essas comunidades e para a capacitação dos operadores da SALTA-z nas comunidades municipais que utilizarão o equipamento.

62 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. “Coletânea Guias de Reaplicação”. (5 volumes) – Programa SALTA-z – Abaetetuba/PA (v1). Brasília, 2019.

63 A. SANTOS. Governo do Estado do Amapá. “Amapá vai expandir fornecimento de água em comunidades distantes com sistema da Funasa”. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1209/amapa-vai-expandir-fornecimento-de-agua-em-comunidades-distantes-com-sistema-da-funasa>. Acesso em: 15 set. 2019.

64 Fundação Nacional de Saúde. “Plano de Implantação da SALTA-z em comunidades”. NUP.: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 68v, pp. 70v–75v.

Ainda, estabeleceu os critérios de prioridade para seleção das comunidades a serem beneficiadas pela SALTA-z e definiu o método de acompanhamento da efetividade dessa solução alternativa, desenvolveu ações de mobilização e educação em saúde ambiental de forma integrada, entrevistou para a transformação da realidade das comunidades com foco na sustentabilidade e indicou o Acordo de Cooperação como o instrumento adequado.

As vantagens do sistema são que, além de atender às comunidades carentes e desprovidas de água potável, possui um sistema barato e de fácil manejo.

Enfim, conforme Ordem de Serviço n.º 58/2018 (arts. 1º, 2º e 4º)⁶⁵, a implantação da SALTA-z é competência das SUEST's, após apresentar planos de ação de implantação para aprovação da Presidência da Funasa, cabendo-lhes tão somente apoiarem os municípios para a instalação e sustentabilidade e não para a execução da SALTA-z.

3.4.2 Da Denúncia de Irregularidades sobre a SALTA-z

Cabe a qualquer pessoa fiscalizar, denunciando e/ou representando aos órgãos públicos indícios de irregularidades para que estes adotem as providências cabíveis.

Depreende-se do inciso IV do artigo 5º da CR/88 que a autoridade competente não está obrigada a apurar denúncia ou representação que não contenha a identificação, endereço e assinatura do autor explicitados e confirmados, ou seja, anônima.

65 Fundação Nacional de Saúde. "Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens n.º 58/2018/COSAD/GAPR/PRESI". *Boletim de Serviço*, BS n.º 016, p. 3, 16/04/2018.



Todavia, conforme a gravidade dos fatos, poderá realizar uma apuração para confirmá-los, de acordo com Edson Jacinto da Silva (2004, p. 78)⁶⁶:

Ao receber uma denúncia, a autoridade deverá diligenciar no sentido de levantar a verdade dos fatos narrados na denúncia, seja ela feita por escrito ou verbalmente, porque não importa o meio ou a via pelo qual se teve a notícia da falta, nem a qualidade do denunciante, que pode ser inclusive pessoa completamente estranha ao serviço público.

Portanto, a Administração pode considerar a denúncia anônima e adotar meios de investigação preliminar, pois o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31/10/2003, que, conforme o artigo 13, item 2, do Decreto n.º 5.687/2006⁶⁷, assim dispõe:

2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção. (grifei)

66 E. J. DA SILVA, “Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar – de acordo com o Novo Código Civil”, 3ª ed. São Paulo: Habermann, 2004.

67 Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jul. 2019.

Ainda, para Fernanda Marinela (2010, p. 991)⁶⁸ “A Administração tem o dever de decidir sobre os processos administrativos e todas as solicitações ou reclamações em matérias do seu núcleo de competências.”

Sobre o tema em comento, é oportuna a colocação dos autores Ladi-sael Bernardo e Sérgio Viana da Silva (2004, pp. 130- 131)⁶⁹ ao afirmarem a necessidade incessante de se obter a prova para se ter um processo e julgamento seguros quanto à verdade apurada:

[...] Princípio da Verdade Material ou da Liberdade de Busca, autoriza a Administração a buscar de forma incessante novas provas que possam caracterizar a ilicitude ou a inexistência da prática funcional em qualquer tempo do processo. Com efeito cabe à Administração no processo administrativo colher documentos, informações ou dados atinentes ao objeto do apuratório [...].

[...] o próprio administrador vai a busca de documentos, comparece a locais, inspeciona bens, colhe depoimentos e, ao final, adota realmente todas as providências que possam conduzi-lo a uma conclusão baseada na verdade material ou real. É esse o exato sentido do princípio da verdade material. (grifei)

Ante o exposto, se confirmada, entre outras, a inércia dos municípios no cumprimento de sua parte (contrapartida) pactuada, consoante o artigo 37 da CR/88, cabe à Funasa aplicar medidas eficazes para a concretização da política pública, isto é, encerrar o Acordo de Cooperação Técnica

68 F. MARINELA, “Direito Administrativo”, 4ª ed., ver., ampl., reformada e atualizada até 01/01/2010. Niterói: Impetus, 2010.

69 L. BERNARDO e S. VIANA DA SILVA, “Polícia Federal: manual prático processo administrativo disciplinar e sindicância”. Campinas: Bookseller, 2004.



- ACT, notificando o representante legal do Município, o Poder legislativo municipal, bem como o parlamentar (deputado ou senador) em caso de recurso proveniente de emenda parlamentar, para cumprimento do pactuado no ACT, fixando prazo, ainda que não haja cláusula no instrumento, uma vez que ambas as Administrações públicas federal e municipal devem obediência ao princípio constitucional da eficiência em benefício da população (Nota n. 00014/2019/COLCA/PFFUNASA/PGF/AGU)⁷⁰.

Ademais, a Administração deve agir de acordo com a lei, levando em consideração os princípios de proporcionalidade e razoabilidade, como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 630)⁷¹:

Como a lei não define essas infrações, tem-se a impressão de que a Administração é inteiramente livre para enquadrar determinadas faltas funcionais em uma ou outra categoria. Mas, diante do caso concreto, a discricionariedade será bastante reduzida pelo exame do motivo, ou seja, dos fatos que cercaram a prática do ato ilícito.

Assim, não cumprido o acordado no ACT, pode-se encerrá-lo e remanejar os equipamentos a outros municípios se não forem provenientes de recurso de emenda parlamentar.

70 Fundação Nacional de Saúde. “Nota n. 00014/2019/COLCA/PFFUNASA/PGF/AGU, de 16/07/2019”. NUP.: 25100.007225/2019-16. 2019. Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=1547635&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=6b08dc7863a558c26d8f4068cd928df707564e6795ae06d77df3e5fb7365da95. Acesso em: 3 jul. 2019.

71 M. S. ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo Brasileiro”, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

4. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS NO SANEAMENTO BÁSICO

O Estado é o agente normativo e regulador da atividade econômica e exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (artigo 174 da CR/88).

Ademais, é competência privativa da União legislar sobre águas (artigo 22, IV da CR/88) as quais são bens da União, conforme disposição do artigo 20, III, da CR/88.

A partir deste raciocínio o artigo 1º, I e VI, da Lei n.º 9.433/97, preceitua que a água é um bem de domínio público e a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Desta feita, de acordo com Ana Alice de Carli (2015, p. 6)⁷², “[...] a Lei n.º 9.433/97, além de instituir a Política Nacional, regulamenta e sistematiza as diversas formas de tutela dos mananciais de águas no território brasileiro.” (grifei)

Conforme Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 414)⁷³, o Poder público é por lei gestor e não proprietário da água “a dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos.” (grifei)

72 A. A. DE CARLI, “A política nacional das águas e seus instrumentos em prol do potencial hídrico brasileiro: uma reflexão”. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*. Curitiba, v. 6, n. 2, pp. 184-208, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO07>. Acesso em: 19 ago. 2019.

73 P. A. LEME MACHADO, “Direito ambiental brasileiro”. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 414.



Neste sentido, Ana Alice (2015, p. 9)⁷⁴ afirma que a água é um bem que por essência e finalidade, pertence a todos e não é de ninguém, assim como o ar:

Esses dois elementos da Natureza, por serem vitais aos seres vivos, não podem submeter-se à ideia tradicional de propriedade, da qual são extraídos os direitos, em regra, incontestes, de uso, gozo e disposição (CÓDIGO CIVIL, 2002) do titular, tampouco, deixados à mercê dos desejos e da negligência individuais, donde se infere a importância de a Constituição reservar aos Entes Políticos as prerrogativas de gerir, controlar e fiscalizar os mananciais de água. (grifei)

Nesta linha de raciocínio, José Afonso da Silva (2002, p. 120)⁷⁵, com base não só na Constituição, mas em uma interpretação axiológica, alega que:

A água é um bem insuscetível de apropriação privada por ser indispensável à vida, ainda que na legislação e na doutrina se fale, freqüentemente, em águas do domínio particular e águas do domínio público. [...] Toda água, em verdade é um bem de uso comum de todos. (grifei)

Já para Herman Benjamin (1993, p. 71 apud RIBAS, 2016, p. 196)⁷⁶, como todos os corpos de água passaram a ter domínio público e não podem mais ser apreendidos, são públicos não pelo caráter subjetivo e sim porque o titular é toda a coletividade que tem direito a usá-lo.

74 DE CARLI, *RDES*, pp. 184-208.

75 J. A. DA SILVA, "Direito ambiental constitucional", 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

76 PRIMOR RIBAS, *RVD*, pp. 196.

Ainda, de acordo com Sampaio Cassuto (2011, p. 387 apud RIBAS, 2016, p. 198)⁷⁷:

Os sistemas jurídicos hídricos no Brasil e nos Estados Unidos se assemelham em alguns aspectos. Ambos são baseados no princípio de que a água é um recurso público gerido pelo Estado e em prol de toda a população. Esta doutrina tem origem no Direito Romano e é conhecida nos Estados Unidos como Public Trust Doctrine, e se amolda ao art. 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988. (grifei)

Cabe ressaltar que se incluem entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (artigo 26, I, da CR/88).

Ademais, para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação, visando à redução das desigualdades regionais com incentivos regionais que compreenderão, além de outros, na forma da lei “prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas” (artigo 43, §2º, IV, da CR/88⁷⁸).

Assim, consoante disposições constitucionais, subentende-se que a legislação sobre águas é de competência federal, mas as águas superficiais, como é o caso utilizado pela SALTA-z, é bem do Estado e a fiscalização e inspeção de águas para consumo humano compete ao sistema único de saúde – SUS, consoante o artigo 200, VI, da Carta Magna.

77 PRIMOR RIBAS, *RVD*, pp. 198.

78 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (de 05 de outubro de 1988).



Neste contexto, verifica-se no Boletim de Serviço n.º 58/2018/CO-SAD/GABPR/PRESI que a Funasa tem missão no âmbito do SUS, assim, também tem responsabilidade pela fiscalização e inspeção da água.

4.1 A responsabilidade do titular dos serviços pode ser delegada

Segundo o artigo 22, IV, da CR/88, compete privativamente à União legislar sobre águas e o controle do uso das águas, feito por meio de outorga, pertence à União que estabelece os critérios para a concessão de outorga de direito de uso dos recursos hídricos (artigo 21, XIX, da CR/88 e artigo 11 da Lei n.º 9.433/97).

Para tanto, a Lei n.º 9.433/97, em seu artigo 14, §1º, permite ao Executivo Federal delegar aos Estados e ao Distrito Federal a competência para concessão de outorga de uso de recursos hídricos de domínio da União.

Neste sentido, Giovanna (2016, p. 197)⁷⁹:

Portanto, incumbiu-se o Estado de controlar o uso desse recurso, o que foi efetivado por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos, segundo a qual a captação de água, regra geral, depende da concessão de outorga pela União ou pelos Estados-membros. (grifei)

Todavia, em atenção ao princípio do mínimo existencial, o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural independem de outorga pelo Poder Público (artigo 12, §1º, I, da Lei n.º 9.433/97). Portanto, no caso, a SALTA-z não está sujeita a outorga.

79 PRIMOR RIBAS, *RVD*, pp. 197.

Cabe destacar que os arts. 8º-A (Medida Provisória n.º 844/2018) e 8º-C (Medida Provisória n.º 868/2018) alteraram a Lei n.º 11.445/2007 para estabelecer que os Municípios e o Distrito Federal eram os titulares dos serviços públicos de saneamento básico. Contudo, tais MPs tiveram sua vigência encerrada, prevalecendo no momento o disposto no artigo 10, §1º, “b”:

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 1º Excetuam-se do disposto no caput deste artigo:

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1º deste artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos. (grifei)

Neste sentido, conforme os arts. 8º e 9º, II e VII, da Lei n.º 11.445/2007⁸⁰, pode-se delegar a regulação, a fiscalização e a prestação de serviços de saneamento básico, in fine:

80 Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.



Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005. (grifei)

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação; [...]

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais. (grifei)

Quanto à regulação de serviços públicos de saneamento básico, segundo o artigo 23, §1º, da Lei n.º 11.445/2007, esta poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, constituída dentro dos limites do respectivo Estado, contendo o ato de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes.

Assim, o Decreto n.º 7.217/2010, em seu artigo 23, II e §1º, confirma que o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, prestará diretamente os serviços ou autorizará a sua delegação, bem como poderá, por indicação da entidade reguladora, intervir e retomar a prestação dos serviços delegados nas hipóteses previstas nas normas legais, regulamentares ou contratuais.

Ainda, segundo artigo 31 do Decreto em comento, as atividades administrativas de regulação, organização e fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular: I – diretamente ou II – mediante delegação.

Cabe destacar que compete à Agência Nacional de Águas – ANA (Lei n.º 9.984/2000)⁸¹ a regulação do acesso de uso dos recursos hídricos de domínio da União, a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/97), a outorga, a fiscalização da legislação e do direito de uso de recursos hídricos em corpos de água da União.

Portanto, respeitando-se o artigo 241 da CR/88 a regulação, a fiscalização e a prestação de serviços podem ser delegadas, exceto o planejamento, uma vez que este corresponde à titularidade a qual é indelegável.

4.2 Considerações acerca da cooperação internacional

Há vários normativos, fóruns etc, dispondo sobre a necessidade de cooperação tanto interna como externa sobre a água, a exemplo da Carta Europeia da Água (1968) – XII⁸². “A água não tem fronteiras. É um recurso comum que necessita de uma cooperação internacional”, do Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável das Américas (1996)⁸³ “aumentar o acesso a água segura e potável, a promoção da cooperação entre países, bem como a participação do usuário, etc.” e do 8º Fórum Mundial da Água

81 Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas- ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm. Acesso em: 5 set 2019.

82 “Carta Europeia da Água”. Conselho da Europa. Estrasburgo, 6 de maio de 1968. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/bloguedaesag/carta-europeia-da-gua-10402509>. Acesso em: 2 set. 2019.

83 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável. “Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas”. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 7 al 8 de diciembre de 1996. Disponível em: http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_poa_sp.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.



(2018)⁸⁴, em que, baseados no objetivo de desenvolvimento sustentável número 6 (ODS 6 – itens 6.5 e 6.a)⁸⁵, firmaram acordo para até 2030 implementar a cooperação transfronteiriça e ampliar a cooperação internacional em atividades e programas relacionados à água e saneamento.

Neste sentido, importante trazer ao contexto o Relatório de Avaliação da Funasa/DF – Exercício 2017, de 04/07/2018 (2018, pp. 182- 183)⁸⁶, da Controladoria Geral da União – CGU, explanando sobre a cooperação em comento no que concerne à SALTA-z:

167. Nesta alínea abordaremos de forma resumida as melhorias realizadas pela gestão no ano de 2017 [...].

168. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), responsável pelas ações de saneamento em municípios com até 50 mil habitantes, concluiu no ano de 2017 um total de 152 empreendimentos nas mais diversas áreas: abastecimento de água, [...] e planos municipais de saneamento básico.

[...]

✓ Cooperação bilateral sul Brasil – Haiti: Projeto de cooperação técnica com o Haiti em qualidade da água”. Tendo a ONU o compromisso de trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundial, e a

84 AGÊNCIA BRASÍLIA. “Acordos firmados no 8º Fórum Mundial da Água fortalecem consciência sustentável”. 26 de mar. de 2018. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2018/03/26/acordos-firmados-no-8o-forum-mundial-da-agua-fortalecem-consciencia-sustentavel/>. Acesso em: 2 set. 2019.

85 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. “Objetivo 6. Assegurar a Disponibilidade e Gestão Sustentável da Água e Saneamento para Todas e Todos”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>. Acesso em: 2 set. 2019.

86 Controladoria Geral da União. “Relatório de Avaliação – Fundação Nacional de Saúde – Distrito Federal – Exercício 2017”. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11970.pdf>. Acesso em: 17 maio 2019.

mesma assumindo a responsabilidade pelo agravo da disseminação da epidemia da cólera no Haiti, cabe ao Brasil, país signatário e membro fundador desta Organização, promover ações congruentes a este objetivo. Aliado ao compromisso da ONU, a Funasa tem a intenção de compartilhar com o Haiti a experiência exitosa da Salta Z- Sistema Simplificado de Abastecimento de Água de baixo custo desenvolvido pelos servidores da Funasa. Nesse sentido, a proposta é desenvolver o projeto com quatro eixos principais de ação, a saber: [...] Transferência da metodologia do Salta Z ao DINEPA (departamento gestor das águas do Haiti) e projetos piloto de implantação do equipamento em comunidades; Vigilância/monitoramento e controle da qualidade da água [...].

179. Dentre as realizações de 2017, a Funasa, como uma das responsáveis pela qualidade da água para consumo humano e em parceria com a Secretaria de Agricultura do município de Abaetetuba (PA), implantou mais uma Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento de Água (Salta-Z). A beneficiada com a tecnologia foi a comunidade Maracapuru Cariá que, de acordo com a agente comunitária de saúde, atenderá em torno de 54 famílias [...].

180. Consumindo água bruta do rio sem nenhum tipo de tratamento, a comunidade pôde receber a Salta-Z após o diagnóstico preliminar realizado e o levantamento do perfil epidemiológico da localidade, o qual identificou altos índices de doenças de veiculação hídrica. (grifei)

Depreende-se que há disseminação de cooperação (nacional e internacional), uma vez que se tem firmado Termos de Cooperação com diversos Estados e Municípios e até com o exterior, como o Haiti, buscando facilitar o desenvolvimento, gestão e uso eficiente da SALTA-z para benefício de toda a coletividade carente de acesso à água potável nas pequenas comunidades.



4.3 Reconhecimentos externos via ações civis públicas

Colaciona-se a seguir algumas solicitações, via judicial, do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) para a implantação da SALTA-z para fornecer água potável às comunidades, em que se confirma o até aqui exposto acerca da SALTA-z, ou seja, sua contribuição para a materialização do direito de acesso à água potável.

Ação Civil Pública n. 1003449-63.2018.4.01.3100- MPF do Estado do Amapá (Ata de Reunião de 27/11/2018)⁸⁷:

Por outro lado, informou que a FUNASA oferece o SALTA Z que é um sistema de abastecimento de água contendo uma caixa de 15 mil litros, mas precisam da contrapartida do município fornecendo mão-de-obra para operar o sistema, aduzindo que a FUNASA tem 80 kits para entrega. Sugeriu que o município fosse instado com a FUNASA a respeito do SALTA Z, uma vez que se isso funcionar, a CAESA somente entra com o suporte técnico, agilizando a instalação nas escolas. Segundo o Coronel Wagner a vantagem do SALTA Z é que nas comunidades menores ele atenderia as escolas e a comunidade. (grifei)

[...]

2) o MPF expedirá ofício para FUNASA e município de Macapá, a fim de iniciar tratativas acerca de eventual parceria para execução do Projeto SALTA Z, [...] (grifei)

87 Ata de Reunião de 27.11.2018, Tribunal Regional Federal (1 Região), Seção Judiciária do Amapá, na Ação Civil Pública n. 1003449-63.2018.4.01.3100, 6ª Vara Federal Cível, Inquérito Civil n.º 1.12.000.000223/2015-95. Amapa/AP. Disponível em: <https://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 4D1FCF4C.02473594.5B3FE18E.31C8A609. Acesso em: 3 jul. 2019.

Ação Civil Pública n. 001/2019- MPF do Estado de Alagoas (inquérito civil n.º 1.11.001.000013/2012-81)⁸⁸:

[...] Conforme mencionado pelo próprio DSEI-AL/SE nas fls. 96/97 do IC em anexo, existe um equipamento alternativo chamado “Salta-Z”, desenvolvido pela FUNASA e capaz de promover o tratamento de água para consumo em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador, [...] (grifei)

[...] comprometendo-se o órgão em juízo, no prazo de 90 (noventa) dias, a implantar e operacionalizar, mediante treinamento do agente indígena Uiracanã Celestino da Silva, o filtro Salta Z na comunidade Xucuru-Kariri do Boqueirão, Palmeira dos Índios. [...] (grifei)

Ação Civil Pública Cível n. 1001391-42.2019.4.01.4300 MPF do Estado de Tocantins (Parecer, de 29/07/2019)⁸⁹:

[...] proposta pela Defensoria Pública da União em conjunto com a Defensoria Pública do Estado do Tocantins em face da União e da Fundação Nacional de Saúde objetivando o estabelecimento de água potável para comunidade indígena da etnia Krahô, aldeia Takaywrá, através de implantação do sistema SALTA-Z ou outra forma capaz de determinar o abastecimento da comunidade com água de qualidade. (grifei)

88 Inquérito Civil n.º 1.11.001.000013/2012-81, Tribunal Regional Federal (5 Região), Justiça Federal de Alagoas, Processo 0800143-66.2019.4.05.8001, Ação Civil Pública n. 001/2019, 12ª Vara Federal. Alagoas/AL. Disponível em: <https://pje.jfal.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalleProcesoConsultaPublica/listView.seam?signedIdProcesoTrf=4fa781d077fb250042a5cceb42cb52b4>. Acesso em: 3 jul. 2019.

89 Parecer de 29.07.2019, Tribunal Regional Federal (1 Região). Seção Judiciária do Tocantins. Ação Civil Pública n. 1001391-42.2019.4.01.4300. 1ª Vara Federal Cível. Tocantins/TO. Disponível em: <https://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento> Chave B23D2756.F78EE23A.E8708B3C.A938789E. Acesso em: 3 jul. 2019.



Ação Civil Pública - Inquérito Civil n.º 1.36.002.000114/2014-35⁹⁰ – MPF no Município de Gurupi/TO (fl. 30):

[...] Há solução técnicas de baixo custo que podem minimizar a situação e prover acesso à água potável enquanto não se constroem sistemas de abastecimento de água. Como providência técnica de baixo custo a FUNASA elaborou uma “solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador” (Salta-Z), [...] (grifei)

Assim, o MPF e a DPU têm reconhecido a eficiência da SALTA-z em levar água potável em situações especiais e excepcionais às pequenas comunidades rurais, ribeirinhas, indígenas etc, que ainda não contam com abastecimento público.

5. CONCLUSÃO

Com a realização deste trabalho, conclui-se que SALTA-z – Solução Alternativa Coletiva de Tratamento de Água para Consumo Humano – é um equipamento de baixo custo, de fácil instalação, operação e manutenção, tem demonstrando eficiência e eficácia ao levar água potável a comunidades que nunca haviam recebido qualquer outra forma de tratamento de água, materializando, assim, o direito humano ao acesso à água potável e respeitando a legislação expressa nesse sentido.

90 Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Município de Gurupi/TO. “Ação Civil Pública. Inquérito Civil n.º 1.36.002.000114/2014-35”. Gurupi/TO, 13 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/to/sala-de-imprensa/docs/ACPAbastecimentodegualhaBananal.pdf>. Acesso em: 7 set 2019.

Percebe-se, ainda, que mesmo assim o acesso à água potável para consumo humano continua sendo preocupação não só do Brasil como de outros países com escassez deste recurso do qual depende toda forma de vida, conforme legislação, ensinamentos doutrinários e julgados encontrados.

Também foi possível constatar que a SALTA-z está respaldada por vários princípios e legislações que orientam as condutas da Administração Pública, os quais respaldam os objetivos, o alcance e as atividades envolvendo a SALTA-z.

Ademais, foi traçado um roteiro com todos os contornos da SALTA-z, desde as ações anteriores à implantação até o acompanhamento e monitoramento pela autoridade competente, ou seja, a forma geral de proceder entre a Funasa, Estados e Municípios.

Assim, as hipóteses de eficiência e viabilidade do ponto de vista legal frente às exigências das políticas públicas de recursos hídricos para levar água potável e de qualidade para o consumo humano às pequenas comunidades, consequentemente reduzindo os problemas de saúde, prevenindo e/ou erradicando doenças e aumentando a oferta de Saneamento Básico encontradas vieram confirmar as hipóteses iniciais desta pesquisa, evidenciando que o ordenamento jurídico foi respeitado e que este equipamento deve ser disseminado a todos que dele necessitam.

Percebeu-se, contudo, que há Estados e Municípios que ainda não estão totalmente abertos à implantação da SALTA-z, já que esta existe desde 2016, mas a quantidade implantada mostra que há um longo caminho a percorrer.

Por conta disso, é premente a necessidade de mudança de cultura quanto a este bem finito – água – que é direito humano do qual todos



devem ter acesso para uma melhor qualidade de vida, tema há muito debatido e que deixa muito a desejar.

Assim, se o assunto direito humano de acesso à “água potável” obtiver plenitude de ação da sociedade, no meio jurídico, doutrinário etc, talvez volte a ser objeto de atenção e transformação não só do nosso país, mas de outros.

Notou-se que a SALTA-z preenche o vazio há muito existente no que diz respeito à água potável para pequenas comunidades e ilhas que se encontram longe dos grandes centros e de outras formas de tratamento da água, possibilitando, ao poder público promover-lhes mais saúde e melhor qualidade de vida.

Apesar das intensas mudanças com a implantação da SALTA-z, inclusive com a melhora de abastecimento de água potável em muitas regiões, observa-se que há um déficit (escassez) muito grande de água potável e que a SALTA-z sozinha não o pode resolver até porque sua competência se limita às comunidades com até 50 mil habitantes. Mesmo assim, a Funasa tem trabalhado para definir os locais a serem implantadas a SALTA-z e, com isso, desenvolver uma acomodação mais razoável de interesses públicos e privados.

Sugere-se, assim, a todas as partes envolvidas que outras formas de tratamento de água sejam levadas ao público que delas necessitam dada a sua importância na redução de doenças e melhor qualidade de vida.

Enfim, espera-se que esta pesquisa tenha continuidade e possa abrir caminhos para que a SALTA-z seja estudada, debatida e, por fim, incorporada a todos os lugares, vislumbrando, inclusive, que ela possa ser referência para outras descobertas, como o tratamento das águas de rios, lagoas, lagos etc. contaminadas por dejetos, rejeitos etc.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ivanilde.alves@funasa.gov.br e ivanildehalves@gmail.com. Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) – Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) – Quadra 701 – Lote D – Edifício PO 700 – Brasília/DF – CEP 70.070-056.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (de 05 de outubro de 1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 27 set 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. “Saúde”. Disponível em: <http://www.trata-brasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/saude>. Acesso em: 14 set. 2019.

Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. Acesso em: 27 jun. 2019.



Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. “Ministério do Desenvolvimento Regional publica diagnósticos da situação do saneamento no Brasil”. Brasília, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/component/content/article?id=175>. Acesso em: 14 set. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. “Água”. Disponível em: <http://www.trata-brasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso em: 14 set. 2019.

UNITED NATIONS. “Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, A/RES/64/292”. 3 August 2010. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 9 ago. 2019.

J. MELO BAPTISTA, “Experiências Internacionais da Regulação dos Serviços Públicos de Água”, in coordenação científica de J. MIRANDA et. al. Direito da Água. Lisboa: ICJP, 2013. pp. 90-91.

Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, 2010.

H. LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, 35ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. “Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB”. Brasília, dezembro de 2013. Disponível em: http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_Brasil-PlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf. Acesso em: 11 set. 2019.

Voltar ao índice

Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

CAMPOS, V. F. TQC: “Controle da Qualidade Total”. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992.

A. DA CUNHA REBOUÇAS, B. BRAGA e J. GALIZIA TUNDISI (Org.), “Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação”, 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006.

Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. 1ª, 1986, Ottawa. “Carta de Ottawa para a Promoção da Saúde”. Canadá, 17-21 Novembro de 1986. Disponível em: http://www.iasaude.pt/attachments/article/152/Carta_de_Ottawa_Nov_1986.pdf. Acesso em: 11 set. 2019.

Ministério da Saúde. “Portaria n.º 2.446, de 11 de novembro de 2014”. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Brasília, 2014. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html. Acesso em: 11 set. 2019.

G. P. PRIMOR RIBAS, “O tratamento Jurídico dos Recursos Hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América”. Revista Veredas do Direito. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, Set/Dez. 2016, pp. 197. Ed. Dom Helder. Disponível em: <http://doczz.fr/doc/1911009/veredas-do-direito--belo-horizonte--%C2%B7-v.13-%C2%B7-n.27>. Acesso em: 3 jul. 2019.

PRIMOR RIBAS, RVD, pp. 197.

Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recur-



sos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 02 jul. 2019.

Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

M. S. ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo Brasileiro”, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

L. BERNARDO e S. VIANA DA SILVA, “Polícia Federal: manual prático processo administrativo disciplinar e sindicância”. Campinas: Bookseller, 2004.

Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

P. CUNHA SERRA, “Políticas Públicas da Água”, in: coordenação de P. CUNHA SERRA, Políticas Públicas da Água. Lisboa: APAH e ERSAR, 2016. pp. 15-16.

J. MELO BAPTISTA. “Políticas Públicas dos Serviços de Águas – Uma Análise Prospectiva”, in: coordenação de P. CUNHA SERRA, Políticas Públicas da Água. Lisboa: APAH e ERSAR, 2016. pp. 30-31.

Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. “Ministério do Desenvolvimento Regional publica diagnósticos da situação do saneamento no Brasil”. Brasília, 25 de fevereiro de 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. “Água”.

Ministério da Saúde. “Portaria n.º 2.914, de 12 de dezembro de 2011”. Dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Brasília, 2011. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2011/prt2914_12_12_2011.html. Acesso em: 13 ago. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. “Coletânea Guias de Reaplicação”. (5 volumes) – Programa SALTA-z – Abaetetuba/PA (v1). Brasília, 2019, p. 49, p. 52.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. “Coletânea Guias de Reaplicação”. (5 volumes) – Programa SALTA-z – Abaetetuba/PA (v1). Brasília, 2019, p. 49, p. 52.

Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

Fundação Nacional de Saúde. “Despacho n.º 129/2017/PFE/FUNASA, de 31/03/2017”. NUP: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 62.



Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=106202&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=314215811f549d30a0bba1d17e2624c-33768fc1ee80f5d5f0b52dc94471bedbd. Acesso em: 3 jul. 2019.

Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. “Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará”. Brasília, 2017.

Fundação Nacional de Saúde. “Parecer Técnico N.º 02/2017, de 31/03/2017”. NUP.: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 64. Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=106202&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=314215811f549d30a0bba1d17e2624c-33768fc1ee80f5d5f0b52dc94471bedbd. Acesso em: 3 jul. 2019.

Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. “Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará”. Brasília, 2017.

PRIMOR RIBAS, RVD, pp. 185.

Fundação Nacional de Saúde. “Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens n.º 58/2018/COSAD/GAPR/PRESI”. Boletim de Serviço, BS n.º 016, p. 3, 16/04/2018. Disponível em: https://funasa.sharepoint.com/sites/Connecta/Legislaao/Funasa/BOLETINS%20DE%20SERVI%3%87O%20-%20PRE-SID%3%8ANCIA/2018/BS_16_PRESI_2018.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019.

Voltar ao índice

Fundação Nacional de Saúde. “Instalação da SALTA-z muda dia a dia de famílias em comunidade do estado do Pará”. Boletim Informativo da Funasa, Ano XIII, N.º 4, setembro/2017. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38969/bol_Funasa_set2017_web.pdf/e1661039-7dcb-4f97-a4a7-672c7871d55a. Acesso em: 18 jun. 2019.

UNITED NATIONS. “Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, A/RES/64/292”. 3 August 2010.

M. VASCONCELOS ROSA, “O direito humano de acesso à água e ao saneamento: legitimado pelo costume internacional”, in: coordenação de J. MIRANDA et. al. Temas de Direito da Água. Lisboa: 2017 pp. 13-14, 37.

A. LEITÃO AMARO, “Perspetivas de Reorganização Institucional dos Serviços de Água”, in: coordenação científica de J. MIRANDA et. al. Direito da Água. Lisboa: ICJP, 2013. pp. 37-39.

Ministério do Meio Ambiente. “Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005”. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 14 maio 2019.

Fundação Nacional de Saúde. “Plano de Implantação da SALTA-z em comunidades”. NUP.: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 68v, pp. 70v–75v. Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=106202&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=314215811f549d30a0bba1d17e2624c-33768fc1ee80f5d5f0b52dc94471bedbd. Acesso em: 3 jul. 2019.



Fundação Nacional de Saúde. “Instalação da SALTA-z muda dia a dia de famílias em comunidade do estado do Pará”. Boletim Informativo da Funasa, Ano XIII, N.º 4, setembro/2017.

L. BERNARDO e S. VIANA DA SILVA, “Polícia Federal: manual prático processo administrativo disciplinar e sindicância”. Campinas: Bookseller, 2004.

F. MARINELA, “Direito Administrativo”, 4ª ed., ver., ampl., reformada e atualizada até 01/01/2010. Niterói: Impetus, 2010.

F. MARINELA, “Direito Administrativo”, 4ª ed., ver., ampl., reformada e atualizada até 01/01/2010. Niterói: Impetus, 2010.

Fundação Nacional de Saúde. “Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens n.º 58/2018/COSAD/GAPR/PRESI”. Boletim de Serviço, BS n.º 016, p. 3, 16/04/2018.

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 2 jul. 2019.

Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

Ministério do Meio Ambiente. “Resolução n.º 357, de 17 de março de 2005”. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambien-

tais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília, 2005.

Fundação Nacional de Saúde. “Portaria n.º 190, de 27 de fevereiro de 2014”. BS n.º 009, pp. 1-6, 05/03/2014.

Ministério da Saúde. “Portaria n.º 270, de 27 de fevereiro de 2014”. Aprova o Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Regimento-Interno-Portaria-270-2014-MS.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Decreto n.º 8.867, de 3 de outubro de 2016. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Nacional de Saúde, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores-DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8867.htm. Acesso em: 4 jul. 2019.

Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. “Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará”. Brasília, 2017.

Fundação Nacional de Saúde. “A SALTA-z instalada em Abaetetuba (PA) recebe premiação no MuniCiência”. 24 de maio de 2018. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/lpnzx3bJYv7G/content/a-salta-z-instalada-em-abaetetuba-pa-recebe-premiacao-no-municipiencia/pop_up?inheritRedirect=false. Acesso em: 4 set. 2019.



Prefeitura de Abaetetuba. “Abaetetuba Ganha Prêmio Municidência, em Brasília, com Projeto Salta Z”. 10 de abr de 2019. Disponível em: <https://abaetetuba.pa.gov.br/informa.php?id=82>. Acesso em: 4 set. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. “Coletânea Guias de Reaplicação”. (5 volumes) – Programa SALTA-z – Abaetetuba/PA (v1). Brasília, 2019.

A. SANTOS. Governo do Estado do Amapá. “Amapá vai expandir fornecimento de água em comunidades distantes com sistema da Funasa”. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1209/amapa-vai-expandir-fornecimento-de-agua-em-comunidades-distantes-com-sistema-da-funasa>. Acesso em: 15 set. 2019.

Fundação Nacional de Saúde. “Plano de Implantação da SALTA-z em comunidades”. NUP.: 25100.001539/2017-35. 2017. p. 68v, pp. 70v–75v.

Fundação Nacional de Saúde. “Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens n.º 58/2018/COSAD/GAPR/PRESI”. Boletim de Serviço, BS n.º 016, p. 3, 16/04/2018.

E. J. DA SILVA, “Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar – de acordo com o Novo Código Civil”, 3ª ed. São Paulo: Habermann, 2004.

Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jul. 2019.

F. MARINELA, “Direito Administrativo”, 4ª ed., ver., ampl., reformada e atualizada até 01/01/2010. Niterói: Impetus, 2010.

L. BERNARDO e S. VIANA DA SILVA, “Polícia Federal: manual prático processo administrativo disciplinar e sindicância”. Campinas: Bookseller, 2004.

Fundação Nacional de Saúde. “Nota n. 00014/2019/COLCA/PFFU-NASA/PGF/AGU, de 16/07/2019”. NUP.: 25100.007225/2019-16. 2019. Disponível em: https://sei.funasa.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=1547635&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000019&infra_hash=6b08dc7863a558c26d8f4068cd928df707564e6795ae06d77df3e5fb7365da95. Acesso em: 3 jul. 2019.

M. S. ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo Brasileiro”, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

A. A. DE CARLI, “A política nacional das águas e seus instrumentos em prol do potencial hídrico brasileiro: uma reflexão”. Revista de Direito Econômico e Socioambiental. Curitiba, v. 6, n. 2, pp. 184-208, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.A007>. Acesso em: 19 ago. 2019.

P. A. LEME MACHADO, “Direito ambiental brasileiro”. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 414.

DE CARLI, RDES, pp. 184-208.

J. A. DA SILVA, “Direito ambiental constitucional”, 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PRIMOR RIBAS, RVD, pp. 196.

PRIMOR RIBAS, RVD, pp. 198.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (de 05 de outubro de 1988).



PRIMOR RIBAS, RVD, pp. 197.

Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas- ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm. Acesso em: 5 set 2019.

“Carta Europeia da Água”. Conselho da Europa. Estrasburgo, 6 de maio de 1968. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/bloguedaesag/carta-europeia-da-gua-10402509>. Acesso em: 2 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável. “Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas”. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 7 al 8 de diciembre de 1996. Disponível em: http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_poa_sp.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.

AGÊNCIA BRASÍLIA. “Acordos firmados no 8º Fórum Mundial da Água fortalecem consciência sustentável”. 26 de mar. de 2018. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2018/03/26/acordos-firmados-no-8o-forum-mundial-da-agua-fortalecem-consciencia-sustentavel/>. Acesso em: 2 set. 2019.

Voltar ao índice

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. “Objetivo 6. Assegurar a Disponibilidade e Gestão Sustentável da Água e Saneamento para Todas e Todos”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>. Acesso em: 2 set. 2019.

Controladoria Geral da União. “Relatório de Avaliação – Fundação Nacional de Saúde – Distrito Federal – Exercício 2017”. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11970.pdf>. Acesso em: 17 maio 2019.

Ata de Reunião de 27.11.2018, Tribunal Regional Federal (1 Região), Seção Judiciária do Amapá, na Ação Civil Pública n. 1003449-63.2018.4.01.3100, 6ª Vara Federal Cível, Inquérito Civil n.º 1.12.000.000223/2015-95. Amapá/AP. Disponível em: <https://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 4D1FCF4C.02473594.5B3FE18E.31C8A609. Acesso em: 3 jul. 2019.

Inquérito Civil n.º 1.11.001.000013/2012-81, Tribunal Regional Federal (5 Região), Justiça Federal de Alagoas, Processo 0800143-66.2019.4.05.8001, Ação Civil Pública n. 001/2019, 12ª Vara Federal. Alagoas/AL. Disponível em: <https://pje.jfal.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?signedIdProcessoTrf=4fa781d077fb250042a5cceb42cb52b4>. Acesso em: 3 jul. 2019.

Parecer de 29.07.2019, Tribunal Regional Federal (1 Região). Seção Judiciária do Tocantins. Ação Civil Pública n. 1001391-42.2019.4.01.4300. 1ª Vara Federal Cível. Tocantins/TO. Disponível em: <https://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento> Chave B23D2756.F78EE23A.E8708B3C.A938789E. Acesso em: 3 jul. 2019.

Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Município de Gurupi/TO. “Ação Civil Pública. Inquérito Civil n.º 1.36.002.000114/2014-35”. Gurupi/TO, 13 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www>.



mpf.mp.br/to/sala-de-imprensa/docs/ACPAbastecimentodeguallhaBananal.pdf. Acesso em: 7 set 2019.

7. ANEXOS

ANEXO I- SALTA-Z



Fotos de maquete da SALTA-z, tirada na FUNASA presidência

[Voltar ao índice](#)



Saneamento básico: Prestação dos serviços de água e esgoto no Estado do Amapá

JOSÉ WELTON MEDEIROS FERREIRA¹

RESUMO

Embora ostente a condição de direito fundamental, a importância da prestação dos serviços que compõem o saneamento básico se mostra historicamente relegada a segundo plano pela sociedade brasileira, refletindo em precárias condições de saúde, sobretudo por alto índice de contaminação por doenças de veiculação hídrica. Nesse cenário figura o Estado do Amapá, unidade federativa emancipada pela Constituição Federal vigente, cuja prestação de serviços públicos de saneamento retrata índices insatisfatórios até mesmo diante do acanhado desempenho nacional. Nesse sentido, busca o presente trabalho traçar um panorama geral acerca do cenário político e demográfico do Estado, bem assim apresentar dados relativos à prestação de água e esgotos, caracterizando a atuação dos titulares e dos prestadores dos serviços ante o marco legal em vigência. Por fim, destaca as alterações propostas por projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional e seus desdobramentos à realidade local.

1 Procurador Federal em exercício na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde- FUNASA

Palavras-Chave: Saneamento básico. Amapá. CAESA.

ABSTRACT

Although it has the fundamental right condition, the importance of providing basic sanitation services has historically been relegated to the background by Brazilian society, reflecting poor health conditions, especially due to the high rate of contamination by water-borne diseases. In this scenario is the state of Amapá, a federal unit emancipated by the current Federal Constitution, whose provision of public sanitation services portrays unsatisfactory levels even in the face of the skimpy national performance. In this sense, the present work seeks to draw an overview of the political and demographic scenario of the State, as well as to present data related to the provision of water and sewage, characterizing the performance of the holders and service providers before the legal framework in force. Finally, it highlights the changes proposed by a bill in the National Congress and its consequences to the local reality.

Keywords: Sanitation. Amapá. CAESA.

Sumário

1. Introdução; 2. Estado do Amapá: origem e principais características; 2.1. Aspectos político-demográficos do Estado; 2.2. Indicadores de saneamento básico no Estado do Amapá; 3. Titularidade dos serviços e atuação à luz do regime jurídico vigente; 3.1. Previsão Constitucional e titularidade dos serviços; 3.2. Marco regulatório vigente; 3.2.1. Ente responsável pela prestação dos serviços; 3.2.2. Plano municipal de saneamento básico - PMSB; 3.2.3. Regulação dos serviços; 3.2.4. Órgão de controle social; 4. Considerações acerca da prestadora dos serviços (CAESA); 5. Propostas de reformulação do marco legal; 6. Conclusão; 7. Referências bibliográficas.



1. INTRODUÇÃO

Consagrado à direito fundamental pela derradeira Constituição Federal², o acesso à saúde caminha a passos lentos no Brasil.

Ainda que dados estatísticos apresentem indicativo de melhora nos serviços prestados pelo Poder Público desde a implantação do Sistema Único de Saúde³, inegável também é o fato de que a população ainda padece de severas restrições de acesso a programas voltados à prevenção e ao combate de doenças.

Subfinanciamento, gestão pública ineficiente, ausência de profissionais associados à sua distribuição desigual pelo território nacional, leitos insuficientes, tecnologia precária, falta de planejamento. Estes são reconhecidamente obstáculos à oferta de serviços públicos de saúde, impactando sobretudo a parcela hipossuficiente da população, demandando a necessária atenção e correção pelo Poder Público.

Embora instintivamente pare no imaginário popular, mostra-se equivocada a concepção de que o serviço de saúde se relaciona tão somente ao combate de enfermidades. Ao revés, inicia-se com ações, atividades e programas voltados à prevenção da sua ocorrência, ou seja, promovendo medidas que efetivamente impeçam agentes nocivos de se instalar e provocar efeitos deletérios ao organismo humano.

2 Artigo 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...) Artigo 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

3 R. MACHADO, “Antes dos SUS”, Drauzio, disponível em <https://drauziovarella.uol.com.br/saude-publica/antes-do-sus/> (acesso em 01/09/2019).

A propósito, inúmeras são as doenças cuja transmissão se associa à veiculação hídrica ou à exposição de resíduos sólidos, de sorte que a potabilidade da água, coleta de esgotos e de resíduos sólidos são medidas indispensáveis para o seu enfrentamento.

Nesse cenário é que exsurge a importância do saneamento básico, compreendido por quatro modalidades distintas e integradas, quais sejam, serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de recursos sólidos, e cuja finalidade se associa à prevenção de doenças e à promoção do bem-estar da população.

Firme na compreensão do saneamento básico como importante instrumento de promoção da saúde e diante da necessidade de modernizar o regime jurídico relativo ao setor, implementou-se inovação legislativa consubstanciada na lei nº 11.445/07, que teve por escopo “estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.”

No entanto, os resultados alcançados durante a vigência do referido diploma legal foram considerados modestos. Dados recentemente divulgados pelo Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (doravante “SNIS”) dão conta da seguinte realidade: Apenas 93% (noventa e três por cento) da população urbana é atendida por rede de abastecimento de água, com destaque negativo para a região norte, com apenas 70% (setenta por cento) da população atendida; Quanto ao esgotamento sanitário, apenas 60,2% (sessenta inteiros e dois décimos por cento) da população urbana conta com rede coletora de esgotos, com realidades bem distintas entre as regiões sudeste e norte, respectivamente, com 83,2% e 13% de



cobertura⁴; Apesar de 91% (noventa e um por cento) da população contar com coleta domiciliar de resíduos sólidos, apenas 1,65% desse total é efetivamente recuperado⁵; por fim, dos municípios participantes do Diagnóstico de Manejo de Águas Pluviais Urbanas – DMAPU de 2017, 70,1% (setenta inteiros e um décimo) reportaram não possuir mapeamento de áreas de risco de inundação dos cursos d'água urbanos⁶.

Os indicadores referidos nitidamente se contrapõem ao princípio de universalização de acesso que orienta à política pública⁷, notadamente em relação aos Estados do Norte, cujos parcos índices de cobertura revelam acentuada distorção em relação às regiões Sul e Sudeste.

Os benefícios sociais e econômicos advindos da cobertura integral dos serviços de saneamento básico são incontestáveis. Busca-se sensibilizar a classe política, e porque não dizer, toda a sociedade, aduzindo os benefícios financeiros das ações de saneamento, à medida em que sua promoção reduz significativamente as despesas na outra ponta, voltadas ao combate de enfermidades⁸. A principal estratégia argumentativa revela

4 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Diagnóstico dos serviços de Água e Esgotos – 2017*, SNIS, 2019, disponível em <http://www.snis.gov.br/component/content/article?id=175> (acesso em 20/08/2019).

5 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Diagnóstico anual de resíduos sólidos – 2017*, SNIS, 2019, disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2017> (acesso em 20/08/2019).

6 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Diagnóstico do serviço de águas pluviais – 2017*, SNIS, 2019, disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-aguas-pluviais/diagnostico-ap-2017> (acesso em 20/08/2019)

7 A universalização de acesso constitui princípio fundamental à prestação dos serviços de saneamento básico, conforme disposto no artigo 2º, I, da lei 11.445/07.

8 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global*, Nações Unidas Brasil, 2014, disponível em <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/> (acesso em 15/08/2019).

pouco amadurecimento nacional para questões de cunho eminentemente social, restando o apelo consubstanciado na demonstração de proveitos financeiros para reverter o quadro de descaso atrelado à política pública.

No âmbito desse contexto figura o Estado do Amapá, unidade federativa emancipada pelo advento da Constituição Federal vigente, cuja prestação de serviços públicos de saneamento retrata índices insatisfatórios até mesmo diante do acanhado desempenho nacional.

O enfoque das presentes linhas visa traçar um panorama geral acerca do cenário político e demográfico do Estado, bem assim apresentar dados relativos à prestação de água e esgotos, caracterizando a atuação dos titulares dos serviços, os municípios, ante o marco legal do setor em vigência, no caso, a lei nº 11.445/07. Por fim, com base em informações disponibilizadas pela prestadora de serviços, vislumbrar-se-á perspectiva de universalização da cobertura de atendimento à população pela atual companhia, ou, ante a impossibilidade de consumação no prazo almejado⁹, delinear ações dos titulares para a concretização da política pública.

2. ESTADO DO AMAPÁ: ORIGEM E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

2.1. Aspectos político-demográficos do estado

Antes de adentrarmos às especificidades referentes aos índices de cobertura de saneamento básico no Estado do Amapá, bem como considerações

⁹ A Organização das Nações Unidas, em setembro de 2015, instituiu o programa “Agenda 2030”, a qual propõe ação mundial voltada ao alcance de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, dentre os quais o objetivo de nº 06 – “Água potável e saneamento: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”.



acerca do formato da prestação do serviço, cumpre-nos, ainda que de maneira singela, uma melhor percepção dos traços gerais e distintivos do seu território.

A universalidade do acesso constitui princípio fundamental da prestação dos serviços públicos de saneamento básico (artigo. 2º, inciso I, da lei n.º 11.445/07), o que naturalmente induz à conclusão de que a cobertura dos serviços, em todas as suas modalidades, deve abranger a totalidade da população do País, indistintamente.

Sendo assim, para melhor compreensão dos desafios à concretização da política pública em âmbito Estadual, necessário se faz conhecer as características e particularidades que envolvem a região, processo de formação, subdivisão política, contexto demográfico, e tecer breves considerações acerca de aspectos sociais e econômicos que se mostram relevantes ao tema, seja para orientar a prestação de serviço no atual cenário, seja para nortear investimentos necessários no horizonte populacional vislumbrado.

Dito isto, enaltece-se que as feições e limites territoriais do Estado tem início a partir do seu desmembramento do Estado do Pará, momento em que, por força do Decreto-Lei nº 5.812/1943 passou à condição de Território Federal¹⁰. Posteriormente, foi elevado à categoria de Estado pela Constituição Federal de 1988¹¹, sendo efetivamente instalado por ocasião da posse do governador, em 1º de janeiro de 1991, contando dessa maneira com pouco menos de 30 anos desde a sua criação.

Tenha idade, estímulos ao povoamento relativamente recente e extensa área destinada a unidades de conservação, terras indígenas e comuni-

10 Conforme disposto no artigo 1º, caput e §1º do Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.

11 Na forma do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: artigo 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos. §1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

dades quilombolas constituem-se fatores relevantes à compreensão da sua atual configuração política. A propósito, o Estado acha-se subdividido politicamente em apenas 16 municípios¹², contando com população de 669.526 pessoas, segundo dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – doravante “IBGE”¹³, quantitativo em termos nacionais superior apenas ao Estado de Roraima¹⁴.

Sob o aspecto demográfico, é possível verificar uma forte concentração populacional nas duas maiores cidades do Estado, a Capital Macapá, e a cidade de Santana, juntas abrangendo aproximadamente cerca de 75% (setenta e cinco por cento) de todo o contingente registrado, conforme se verifica do seguinte detalhamento¹⁵:

Municípios	Censo 2010	Municípios	Censo 2010
Amapá	8.069 habitantes	Oiapoque	20.509 habitantes
Calçoene	9.000 habitantes	Pedra Branca do Amapari	10.722 habitantes
Cutias	4.696 habitantes	Porto Grande	16.809 habitantes
Ferreira Gomes	5.802 habitantes	Pracuúba	3.793 habitantes
Itaubal	4.265 habitantes	Santana	101.262 habitantes
Laranjal do Jari	39.942 habitantes	Serra do Navio	4.380 habitantes
Macapá	398.204 habitantes	Tartarugalzinho	12.563 habitantes
Mazagão	17.032 habitantes	Vitória do Jari	12.428 habitantes

12 São eles: Macapá, Santana, Laranjal do Jari, Oiapoque, Porto Grande, Mazagão, Tartarugalzinho, Pedra Branca do Amapari, Vitória do Jari, Calçoene, Amapá, Ferreira Gomes, Cutias, Itaubal, Serra do Navio, Pracuúba

13 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Amapá*, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama> (acesso em 15/08/2019). Outrossim, dados da mesma fonte estimam para 2019 população de 845.731 pessoas.

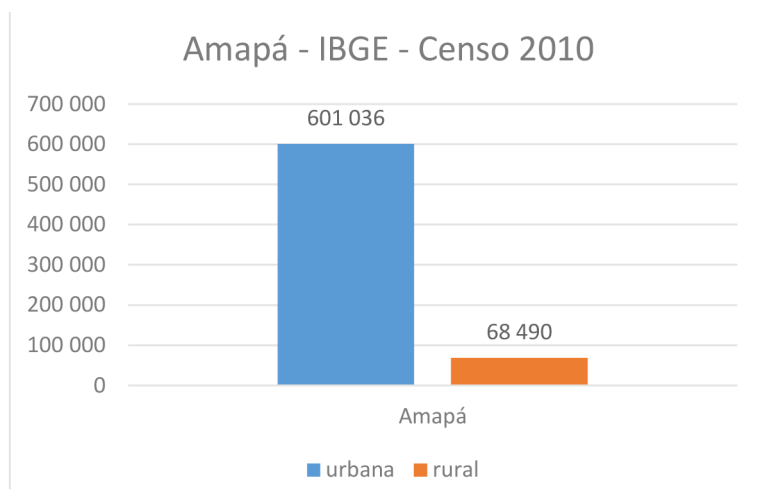
14 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Roraima*, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama> (acesso em 15/08/2019).

15 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Amapá*, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/ap?indicadores=25207> (acesso em 15/08/2019).

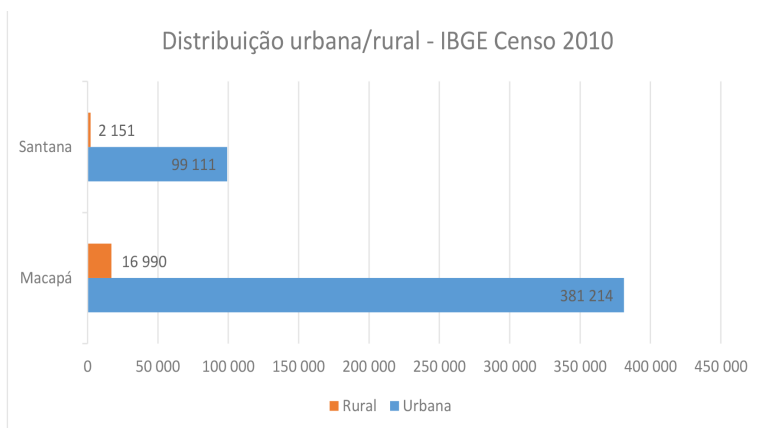


Vale o registro de que os municípios de Macapá (capital) e Santana são circunvizinhos, estando integrados pela mesma região metropolitana por força da Lei Complementar Estadual nº 21/2003¹⁶, o que significa dizer que três quartos da população do Estado se aglomeram em um ambiente relativamente conjugado.

Frisa-se, ainda, que o Estado é caracterizado por forte densidade urbana, cuja taxa alcança aproximadamente 90% da população. Os dois maiores municípios do Estado não destoam desta realidade, apresentando semelhantes panoramas demonstrados abaixo.



16 Amapá (Estado). Lei complementar Estadual nº 21/2003. Institui a Região Metropolitana do Município de Macapá, Estado do Amapá, e dá outras providências. Macapá/AP, disponível em http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=12&ano=&pesquisa=&n_documento=&n_leiB=0021&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB= (acesso em 19/08/2019). Registre-se que, posteriormente, houve a inclusão do município de Mazagão à região metropolitana, por força da Lei Complementar Estadual nº 96/2016.



Outro dado relevante diz respeito à taxa de crescimento populacional. Segundo recentes estimativas apresentadas pelo IBGE, ao passo que o Brasil registra índices de crescimento no patamar de 0,79% para o ano de 2019, o Estado do Amapá desponta no mesmo período para um crescimento na ordem de 1,96%¹⁷. O ritmo exponencial de crescimento se justifica tanto pela taxa de natalidade e fecundidade ainda superiores à média nacional, quanto pelos altos índices migratórios de pessoas oriundas de outros Estados da Federação. Com base no último levantamento promovido pelo IBGE em 2009, o Amapá apresentou índice de eficácia migratória positivo na ordem de 0,2870, ocupando a terceira posição nacional neste quesito, revelando-se área de absorção migratória¹⁸. Efeito direto dessas variáveis é

17 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *População*, IBGE, 2019, disponível em <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> (acesso em 21/08/2019).

18 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Amapá/Migrações*, IBGE, 2019 disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/pesquisa/10053/59645?tipo=ranking&ano=2009> (acesso em 18/08/2019).



que o IBGE projeta redução populacional no Brasil a partir do ano de 2049, já o Amapá manterá índices de crescimento mesmo após 2060.

Com relação a indicadores socioeconômicos, apresenta índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na faixa de 0,708 e rendimento mensal domiciliar *per capita* na ordem de 857,00 (oitocentos e cinquenta e sete reais), ocupando, respectivamente, a 12ª e 21ª posições no cenário nacional. No quesito moradia, contabilizou-se 108.086 pessoas residindo em aglomerados subnormais¹⁹, sobretudo em palafitas edificadas em áreas de ressaca, evidenciado grave problemática de natureza urbanística.

Feitas as referidas considerações, esclarece-se que estas linhas preteritas não se destinaram a exaurir os aspectos socioeconômicos e culturais referentes ao Estado, mas tão somente externar indicadores gerais que possam apresentar melhor correlação com os serviços públicos de saneamento básico, notadamente o universo populacional, capacidade de pagamento pela população a partir de dados relativos à renda per capita e condições de moradia, sem olvidar da importância de tantas outras variáveis igualmente pertinentes e que devem ser levadas em consideração para um exame acurado da realidade local.

Em suma, as informações apresentadas poderão ser sintetizadas da seguinte maneira:

- Contingente populacional reduzido em comparação à média nacional, distribuído em apenas 16 municípios;

19 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Amapá/Censo. Universo- Aglomerados subnormais*, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/pesquisa/23/25359?indicador=47382> (acesso em 18/08/2019).

- Alta concentração populacional em apenas dois municípios, Macapá e Santana, os quais pertencem à mesma região metropolitana (aproximadamente 75% da população).
- Densidade urbana elevada, com 90% da população residindo em zona urbana.
- Acentuada quantidade de aglomerados subnormais da população, fixados em áreas de ressaca.

Traçado o referido panorama, pode-se concluir que o reduzido contingente populacional e sua alta concentração em apenas dois municípios contíguos favorecem o alcance de metas bastante razoáveis em curto espaço de tempo, vez que a universalização dos índices de cobertura apenas neste aglomerado urbano representaria uma cobertura por volta de 70% (setenta por cento) do universo populacional do Estado, mesmo considerada apenas a zona urbana.

Quanto aos demais municípios, é certo que representaria um desafio à parte, sobretudo em face da sua dimensão, cujo contexto não favorece ao ganho de escala. Entretanto, por serem relativamente poucos, apenas 14, significaria um esforço bem inferior ao, por exemplo, do Estado de Minas Gerais, que conta com 853 municípios.

Por outro lado, o expressivo crescimento populacional e considerável contingente de habitações precárias revelam os desafios para a política pública, uma vez que impõem rigoroso planejamento e significativa alocação de investimentos, devendo guardar íntima relação com a política urbanística dos municípios, o que em regra não ocorre.

2.2. Indicadores de saneamento básico no estado do Amapá

Do contexto introdutório é possível perceber que apenas pequena parcela da população efetivamente auferem os benefícios das ações de sa-



neamento básico, valendo acrescentar que o percentual de atendimento varia de acordo com cada componente que integra o sistema.

Face a dimensão continental do País, naturalmente o percentual de cobertura de acesso apresenta discrepância entre as regiões. Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam resultados mais satisfatórios do que os demonstrados pelas regiões Nordeste e Norte, sendo que esta última se sobressai como a de menor atendimento.

Nesse aspecto, assevera-se que os indicadores presentes no Estado do Amapá destoam da média Nacional, infelizmente de forma negativa.

No que se refere a serviços de água e esgotos, eis quadro comparativo dos índices entre as diversas regiões do Brasil, conforme dados recentemente consolidados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, referentes ao ano de 2017:

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		esgotos gerados	esgotos coletados
	Total	Urbano	total	urbano	total	total
Norte	57,5	70,0	10,2	13,0	22,6	84,6
Nordeste	73,3	88,8	26,9	34,8	34,7	80,8
Sudeste	91,3	95,9	78,6	83,2	50,4	67,3
Sul	89,7	98,4	43,9	50,6	44,9	93,3
Centro-Oeste	90,1	98,1	53,9	59,5	52,0	92,6
Brasil	83,5	93,0	52,4	60,2	46,0	73,7

No que se mostra essencial ao presente trabalho, percebe-se que, em relação ao índice de atendimento total com rede de abastecimento de água, o País registrou cobertura média de 83,5% da população. Por sua vez a região Norte registrou os piores números regionais, ante o atendimento neste quesito a apenas 57,5% da população.

[Voltar ao índice](#)

O Estado do Amapá, neste quesito, contempla apenas 40,4% da população, mantendo-se na última colocação entre os Estados da Federação. Anota-se que houve leve progresso em relação ao levantamento referente ao ano de 2016, quando retratava índices inferiores a 40%.

Já com relação ao índice de atendimento com rede de esgotos, o País apresenta índice de atendimento na ordem de 60,2% da população urbana, e 52,4% da população total. Novamente, a Região Norte aparece em último lugar, revelando cobertura urbana a 13,0% da população urbana, e 10,2% da população total. Novamente o Estado do Amapá retrata números aquém da média nacional e regional, reportando atendimento urbano inferior a 10% da respectiva população, situação também verificada nos Estados do Pará e Rondônia.

Quando o estudo se volta a observar as 100 maiores cidades do País, ordenando-as a partir dos melhores indicadores, a Capital do Estado, Macapá, ostenta as seguintes posições: atendimento total de água (98ª - 41,5%); atendimento urbano de água (98ª- 42,40%); atendimento total de esgoto (97ª- 10,17%); atendimento urbano de esgoto (97ª – 10,62%); índices de perdas na distribuição (93ª – 62,15%). Em função de tal quadro, restou posicionada na 96ª posição do *ranking*, ou seja, a quarta pior dentre os 100 maiores municípios estudados, à frente apenas Santarém/PA, Ananindeua/PA e Porto Velho/RO²⁰.

A ausência de política pública que priorize ações para a universalização do acesso aos subprogramas do saneamento básico desencadeia, por con-

20 GO ASSOCIADOS, *Ranking do saneamento Instituto Trata Brasil 2019 (SNIS 2017)*, Trata Brasil, 2019. Disponível em <http://tratabrasil.com.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio - Ranking Trata Brasil 2019 v11 NOVO 1.pdf> (acesso em 10/08/2019).



seqüência, as mais variadas doenças, sobretudo de veiculação hídrica²¹, que tendem afetar em maior grau crianças, idosos e mulheres²², e que ajudam a explicar os números alarmantes presentes no Estado, seja no campo social, a exemplo do desempenho escolar insatisfatório e aquém da projeção estimada para o próprio Estado²³, ou no campo econômico, retratado pelo alto índice de desemprego em relação à média nacional²⁴.

Além de tais preocupações, há que se destacar a presença de mercúrio em boa parte da bacia fluvial do Estado, decorrente da constante e quase sempre ilegal exploração do garimpo para extração do ouro. A ausência de política de saneamento básico, sobretudo a de fornecimento de água potável, induz ao consumo de água contaminada pelo metal, criando campo fértil para o surgimento de doenças de ordem cognitiva e motora, perda de visão, doenças cardíacas entre outras debilidades²⁵.

21 Como exemplo de doenças de veiculação hídrica direta ou indiretamente podemos citar: amebíase, giardíase, gastroenterite, febre tifoide e paratifoide, hepatite infecciosa e cólera, esquistossomose, ascariíase, teníase, oxiúriase e ancilostomíase, dengue, a febre amarela e a malária.

22 BRK AMBIENTAL e I. TRATA BRASIL, *Mulheres & Saneamento*. Trata Brasil, 2018, disponível em http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/pesquisa-mulher-brk-ambiental-presents_women-and-sanitation_PT.pdf (acesso em 12/08/2019).

23 INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, *Resultados e metas*, IDEB, 2018, disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> (acesso em 23/08/2019).

24 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *PNAD Contínua – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua*, IBGE, 2019, disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2019/pnadc_201902_trimestre_quadrosintetico_20190828.pdf (acesso em 30/08/2019). Segundo dados do IBGE divulgados no final do mês de agosto/2019, referentes ao trimestre maio/junho/julho, o Estado do Amapá apresenta a segunda pior taxa de desemprego do País, com 16,9% da população nesta condição.

25 F. LEONEL, *Contaminação por mercúrio se alastra na população Yanomami*, FIOCRUZ, 2019, disponível em <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/46979> (acesso em 25/08/2019).

3. TITULARES DOS SERVIÇOS E ATUAÇÃO À LUZ DO REGIME JURÍDICO VIGENTE

3.1. Previsão constitucional e titularidade dos serviços.

Inicialmente, importa dizer que o presente capítulo se voltar a retratar a estruturação da prestação dos serviços públicos de água e esgoto em âmbito Estadual, bem como sua conformação às determinações legais instituídas pelo marco regulatório ora vigente.

Para tanto, mostra-se necessário, em caráter precedente, retratar os aspectos constitucionais envoltos à matéria e o entendimento jurisprudencial acerca do ente responsável pela prestação dos aludidos serviços, o que se passa a fazer no presente tópico.

Pois bem, evidenciando a importância da política pública, o saneamento básico mereceu atenção do texto Constitucional, notadamente no âmbito de suas disposições referentes à repartição político-administrativa, estabelecendo as atribuições de cada ente federado em prol da sua consecução.

No âmbito da competência legislativa, reservou à União o papel de delimitar as premissas básicas sobre a matéria ao dispor sua competência para a instituição de diretrizes do setor²⁶. A opção política se revela acertada ante a pertinência e até mesmo necessidade de padronização e fixação de regramento básico a ser observado pelos demais entes da federação, sobretudo por parte do ente detentor da titularidade dos serviços.

No que concerne à competência material, ressoa evidente o destaque conferido ao setor pela Carta Magna, haja vista que preconiza a competên-

26 Artigo 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.



cia comum dos entes da Federação à promoção de programas voltados ao saneamento básico²⁷. Sendo assim, independentemente do ente a quem se atribua a específica prerrogativa de conduzir a política pública, cumpre aos demais entes exercer efetiva colaboração em prol da sua satisfação, a qual contempla, se necessário for, auxílios de ordem financeira.

Nesta perspectiva, o Texto Constitucional eleva a promoção do saneamento básico a patamar de primeira necessidade, em função do qual todos os entes devem promover mútua colaboração com vistas a sua universalização e, conseqüentemente, melhoria da saúde pública e qualidade de vida da população.

No entanto, há que se destacar que a Carta Magna absteve-se de expressamente apontar o Ente Federativo titular do serviço público de saneamento²⁸, ou seja, aquele encarregado de promover a organização, regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços.

A ausência de definição expressa propiciou entendimentos conflitantes sobre o tema, o que claramente não beneficiou o setor.

Isto porque estudos apontam para a insuficiência de recursos públicos destinados ao atendimento dos subprogramas do saneamento básico, sobretudo os relacionados a abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgotos. Tampouco há perspectivas no horizonte de alteração desse cenário, haja vista que a atual recessão econômica conduziu à estagnação dos investimentos. Daí a importância da conjugação desses esforços públicos

27 Artigo 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

28 Como o fez em relação a diversos serviços, a exemplo dos dispostos à União (artigo 21), gás canalizado atribuído aos Estados (artigo 25, §2º), transporte coletivo atribuído aos municípios (artigo 30, V).

com a injeção de investimentos oriundos da iniciativa privada, a qual já se mostrou ávida em participar ativamente deste segmento econômico.

Sucedem que a incerteza quanto ao ente titular dos serviços de saneamento desestimula a participação interessada do setor privado, afastando os recursos que deles poderiam advir. É que, por envolver investimentos de alta monta e cuja amortização se dá a longo prazo, a segurança jurídica sobressai como elemento de fundamental importância a atrair capital privado ao segmento.

Nesse mesmo sentido, assim pontua Fernando Bernardi Gallacci²⁹:

“Do encontro envolvendo os cenários jurídico e fático surgiu uma importante discussão quanto à titularidade dos serviços de saneamento, seja dentro de regiões conturbadas, seja fora delas. Saber quem seria o responsável por prestar os serviços diretamente ou mediante concessão, se tornou essencial para o desenvolvimento do setor, principalmente em razão da necessidade de captação de investimentos, em especial, de fontes ligadas à iniciativa privada. Isso porque, para se captar tais recursos se faz necessário certo nível de segurança jurídica que somente pode ser concretizado quando se tem certeza da pessoa com quem se contrata os serviços.”

Relevante observar que, por ocasião dos trabalhos legislativos voltados à instituição de diretrizes relacionadas aos serviços de saneamento básico, o que culminou na aprovação da lei nº 11.445/07, tratou-se especificamente acerca das prerrogativas do titular da prestação dos serviços, mais precisamente: a) indicou o modo da prestação de serviços (pessoalmente

29 F. BERNARDI GALLACCI, *Reflexão acerca das disputas jurídicas envolvendo o setor de saneamento brasileiro*, Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – REDAC, vol. 21, nov/dez/2015, disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.21.05.PDF (acesso em 12/08/2019).



ou mediante delegação); b) enumerou as ações básicas atinentes à política pública de saneamento; c) dispôs sobre a formação dos contratos e suas particularidades, entre outros aspectos de acentuada importância.

No entanto, embora firmado o âmbito de atuação inerente à titularidade, omitiu-se em mencionar o Ente efetivamente detentor da titularidade dos serviços, se a nível municipal, estadual ou federal.

Nesse ponto, registra-se prudência do legislador infraconstitucional ao se furtar a assinalar o Ente político detentor da titularidade dos serviços. É que a repartição de competência é matéria reservada exclusivamente à Constituição da República, de modo que eventual dissenso quanto ao ente eleito por legislação infraconstitucional desaguaria necessariamente em demandas judiciais vindicando o reconhecimento da inconstitucionalidade da previsão estabelecida.

Em suma, não bastasse o lapso temporal de aproximadamente vinte anos para a efetivação do comando Constitucional referente à fixação de diretrizes para o setor, ainda restava a lacuna quanto ao ente político responsável pela sua titularidade.

A questão envolta ao ente federativo titular dos serviços públicos de saneamento básico perdeu até meados de 2013, quando então o Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar o julgamento da ADI 1842, pacificou a questão, reconhecendo o Município como o real detentor constitucional da titularidade sobre a matéria. Na mesma oportunidade, decidiu que, mesmo em se tratando de região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões, assim reconhecidas e instituídas pelo respectivo Estado por meio de lei complementar, na forma do artigo nº 25, §3º da Constituição Federal, a titularidade dos serviços não se transfere ao Estado. Nesta hipótese, a gestão dos serviços há de ser compartilhada entre Estado e Municípios integrantes da região metropolitana.

Entendeu a Corte Suprema que o serviço em exame representa interesse preponderantemente local, o que atrai a incidência do artigo 30, inciso V, do texto Constitucional, segundo o qual compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Dessa maneira, à luz do precedente exarado pela Corte Suprema, restou sedimentado o entendimento de que, embora a concretização da política pública de saneamento básico se revele competência material de todos os entes da federação, a titularidade dos serviços pertence aos municípios, haja vista sua competência para organizar e prestar serviços públicos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso V, do Texto Constitucional. Caso integrado a regiões metropolitanas, haverá o compartilhamento da gestão do setor por partes dos entes federados envolvidos.

Sendo assim, ante a deliberação do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, resta superada a controvérsia referente à titularidade dos serviços de saneamento básico, o que, além de elucidar a questão no âmbito da repartição de competências entre os entes federados, propicia maior segurança jurídica à captação de investimentos da iniciativa privada, em inegável benefício à ordem jurídica e ao setor.

3.2. Marco regulatório vigente

Em cumprimento ao comando disposto no artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, o Congresso Nacional aprovou, e o Presidente da República sancionou, a lei nº 11.445/07, a qual instituiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, caracterizando-se com o marco legal do setor.

Conhecida como lei do saneamento básico, tratou-se de formidável inovação legislativa, cuja importância se justifica pela pretensão de ga-



rantir maior cobertura dos serviços de saneamento básico à população. Sinalizou, também, uma maior propensão da União a verter recursos para o setor, cujos investimentos encontravam-se substancialmente paralisados há aproximadamente duas décadas.

Dessa maneira, revela-se apropriado enumerar as principais disposições inauguradas pela legislação de regência, bem como apresentar a postura adotada pelos municípios amapaenses, no exercício da titularidade, em relação ao referido regramento.

3.2.1. Ente responsável pela prestação dos serviços

Dispõe o artigo 8º da legislação supramencionada que os titulares dos serviços de saneamento básico poderão delegar, dentre outros, a organização e a prestação dos serviços³⁰, o que induz à compreensão de que tanto poderá executá-la diretamente quanto outorgar a sua execução a terceiros, público ou privado.

Já o artigo 10 preconiza que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. Mais adiante, seu §1º, inciso II, ressaltou tal exigência em relação aos convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

Ante a previsão legal em referência, observa-se que não há qualquer dos municípios do Estado que execute diretamente a prestação dos

30 Artigo 8º. Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

serviços, recaindo a execução sobre a Companhia de Água e Esgoto do Amapá – CAESA, sociedade de economia mista estadual, ostentando o Governo do Estado a condição de sócio majoritário³¹.

No que concerne ao instrumento jurídico que regula à referida delegação, anota-se que não há qualquer ajuste firmado pelos municípios a respaldar a transferência da execução das atividades à Companhia Estadual, sendo possível concluir pela informal e irregular concessão tácita dos serviços.

3.2.2. Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB

Em verdadeiro prestígio ao planejamento, racionalidade dos recursos e integração das infraestruturas e serviços, o artigo 19 determinou a elaboração de plano municipal de saneamento básico, instrumento responsável por diagnosticar as necessidades, definir objetivos de curto médio e longo prazos e as ações necessárias para o atingimento desses objetivos.

O Decreto nº 7.217/2010, expedido pelo Presidente da República, em seu artigo 26 §2º, prevê importante mecanismo de indução à elaboração do referido instrumento pelos municípios, ao dispor que a existência de plano de saneamento básico será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal. Em linhas gerais, as transferências voluntárias da União somente incidiriam aos Entes que efetivamente demonstrassem a elaboração do Plano Municipal.

No entanto, cumpre enfatizar que o referido dispositivo sofreu três alterações desde a sua edição. Inicialmente, a exigência se operava a

31 COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO AMAPÁ. *História da CAESA*, CAESA, disponível em <http://www.caesa.ap.gov.br/pagina.php?a=163&b=174> (acesso em 13/08/2019).



partir do exercício financeiro de 2014. Após, sucessivas alterações elaterceram o prazo para 2016, 2018 e, atualmente, vigora a redação que impõe a aludida exigência a partir do exercício de 2020. As prorrogações foram levadas a efeito em razão do reconhecimento de omissão ou empecilhos na elaboração dos planos de saneamento pelos municípios.

Registra-se, ademais, que as prorrogações ocorreram às vésperas de a condicionante se tornar plenamente exigível, de modo que não causaria espanto nova prorrogação editada ao final do ano 2019.

Sob a perspectiva local, apenas os municípios de Macapá, Santana, Serra do Navio e Pracuúba expressaram a conclusão do plano municipal de saneamento básico³².

A Fundação Nacional de Saúde – FUNASA³³ envidou esforços no sentido de fomentar a elaboração dos instrumentos, firmando convênio com os municípios de Ferreira Gomes, Calçoene, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Tartarugalzinho e Pracuúba, visando a transferência de recursos para a elaboração dos planos por parte das municipalidades. Destes, apenas o Município de Pracuúba executou satisfatoriamente o objeto. Os ajustes firmados com os

32 A consulta quanto ao andamento dos ajuste visando a elaboração dos planos municipais por parte de Macapá e Santana estão expressas, respectivamente, em <http://www.pac.gov.br/obra/24321> (acessado em 13/08/2019) e <http://www.pac.gov.br/obra/35715> (acessado em 13/08/2019), ambas apontando para estágio concluído. O Município de Serra do Navio elaborou o plano municipal com recursos próprios, transmitindo cópia do documento à Funasa. O Plano municipal de Saneamento básico de Pracuúba foi viabilizado através do repasse de recursos federais oriundos do convênio 0384/2010, firmado perante à Funasa.

33 Conforme informações da sua página eletrônica, <http://www.funasa.gov.br/web/guest/a-funasa1> (acessado em 15/08/2019), a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA é uma Fundação Pública Federal, vinculada ao Ministério da Saúde do Brasil, cuja atuação é substancialmente voltada a ações de saneamento básico em municípios com população de até 50.000 mil habitantes. Sendo assim, a ausência de planos de saneamento básico nos municípios atendidos pela Funasa inviabilizaria a transferência de recursos federais para programas de saneamento básico, daí a iniciativa da Entidade em financiar a elaboração dos aludidos instrumentos.

demais municípios encontram-se injustificadamente com a execução paralisada, tendendo ao encerramento de vigência sem conclusão do objeto.

Em função do incumprimento da maior parcela dos municípios financiados, bem como da existência de outros municípios desprovidos de plano municipal, o Poder Judiciário determinou à Funasa que celebre instrumento de repasse com a Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, a fim de que esta, com o auxílio de cada município, confeccione os planos de saneamento básico de todos os municípios que ainda não o elaboraram. Registre-se que a formalização da avença entre as duas entidades se deu neste ano de 2019, com trabalhos em andamento visando o atendimento da providência judicial³⁴.

3.2.3. Regulação dos Serviços

Em reconhecimento à forte tendência de delegação dos serviços a terceiros estranhos à pessoa do titular, estatuiu a norma acerca da exigência de entidade de regulação a fim de, dentre outras competências legais, estabelecer padrões mínimos a serem satisfeitos, fiscalizar a prestação dos serviços de modo a garantir o cumprimento das condições e metas preconizadas, e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária.

Importante destacar, no que concerne à competência para fixar o valor das tarifas praticadas, que tal mister não se volta exclusivamente a prevenir abusos do poder econômico por parte da Empresa Prestadora dos serviços, em defesa do consumidor. Visa também resguardar os interesses da própria prestadora, na medida em que atua de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro contratual, oferecendo condições para a continuidade dos serviços e à sua prestação de modo satisfatório.

34 Decisão judicial proferida nos autos da ação nº 0002081-85.2008.4.01.3100, que tramita perante a 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá – Justiça Federal.



Assevera-se que o exercício da atividade de regulação poderá ser conferido à entidade instituída no âmbito da Administração do titular dos serviços ou, à luz do artigo 8º da lei 11.445/2007, ser delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado.

O Estado do Amapá não dispõe, em âmbito estadual ou municipal, de qualquer entidade voltada à regulação dos serviços de saneamento básico, circunstância que defere à Companhia Pública Estadual a fixação de tarifas, definição de metas e a política de investimentos na forma que lhe convier, dispensada qualquer prestação de contas ao Poder Público municipal, circunstância que reflete a precariedade da prestação dos serviços no Estado³⁵.

3.2.4. Órgão de Controle Social

Nos termos do artigo 3º, inciso IV, definiu-se o controle social como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico. Trata-se de princípio fundamental inerente à política pública, a teor do artigo 2º, inciso X da legislação vigente.

O artigo 47, a seu turno, prescreveu que o controle social poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e Municipais, assegurada a representação de diversos atores em torno do saneamento básico, dentre eles, dos usuários dos serviços, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor.

35 Dado corroborado por publicação sobre o assunto, cujo acesso encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: http://abar.org.br/wp-content/uploads/2017/09/ABAR_2017.pdf. (acesso em 12/08/2019).

Como forma de persuadir (leia-se impor) os entes federativos a instituírem órgão de controle social de caráter consultivo, preconizou o Decreto nº 7.217/2010, em seu artigo 34, §6º, que a instituição do referido colegiado se revela condição necessária, a partir do exercício de 2015, para o acesso a recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União.

Segundo levantamento promovido pelo IBGE, até o ano de 2017 os municípios pertencentes aos Estados do Amapá e Amazonas figuravam entre os únicos desprovidos de Conselho Municipal de Saneamento básico³⁶.

Mostra-se relevante pontuar a atuação da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA em prol da inversão desse cenário. A propósito, durante os anos de 2018 e 2019, a Entidade desenvolveu trabalho voltado à conscientização dos municípios da importância do órgão colegiado controle social, advertindo-os acerca da impossibilidade de transferência voluntária de recursos federais àqueles que não o instituísem. Os expedientes foram direcionados não apenas aos municípios, mas também a representantes do Poder Judiciário e Ministério Público, haja vista a importância das ações de saneamento à população.

Como resultado do empenho, vem recepcionando expedientes de municípios demonstrando a constituição do órgão colegiado de controle social³⁷, afastando o obstáculo para acesso a recursos federais de saneamento básico. Caso efetivamente desenvolvam suas atividades, participando ativamente dos debates e promovendo efetiva fiscalização sobre os serviços prestados pelo poder público, os órgãos colegiados muito contribuirão à política pública de saneamento.

36 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico*, IBGE, 2017, disponibilizado em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf> (acesso em: 05/08/2019).

37 Os expedientes repousam nos autos do processo administrativo da Funasa de nº 25115.000696/2019-26.



4. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRESTADORA DOS SERVIÇOS (CAESA)

Antes de promovermos considerações a respeito da Companhia Estadual, necessário dizer que a atual configuração e atores que compõem o saneamento básico, sobretudo em seus subsetores água e esgoto, remonta à década de 70, época cuja prestação dos serviços ocorria preponderantemente de maneira isolada por parte dos municípios, os quais encontravam dificuldades em satisfazer a demanda populacional, especialmente a urbana, que crescia em ritmo vertiginoso.

Compreendendo a necessidade de impulsionar a rede de cobertura, o Governo Federal instituiu, em 1971, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, fomentando a criação de Companhias Estaduais de Saneamento Básico, as quais restariam encarregadas de centralizar a prestação dos serviços e por intermédio de quem eram repassados recursos originados do Banco Nacional de Habitação – BNH e de outras fontes³⁸.

Em âmbito local a história não foi diferente, contudo, há que se pontuar o seguinte: durante a década de 70 o Amapá ainda ostentava a condição de Território Federal, uma vez que alçado à categoria de Estado apenas por expressa previsão Constitucional em 1988.

38 Para Wilson Edson Jorge, a obtenção dos recursos do Banco passou a ser obrigatoriamente vinculada, após o PLANASA, à criação do FAE e das Companhias Estaduais de Saneamento- CES, através dos quais os recursos eram repassados aos municípios, via companhia local vinculada à FAE estadual. As imposições do Banco explicitaram e delimitaram a tônica empresarial do modelo PLANASA (W. EDSON JORGE, *A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64*, FAUUSP, vol.1, n.2. pp. 21-34, dez. 1992). Por sua vez, Costa, Pierobon e Soares argumentam que, em decorrência do disposto no art 2º do Decreto-Lei 949/69, os Estados acabaram por comandar a estrutura de saneamento básico no Brasil, sendo esse, ainda hoje, o cenário que se verifica. Asseveram que nem todos os municípios foram capazes de estabelecer fundos de financiamentos para água e esgoto, como determina o citado dispositivo. Com isso, os Estados, através de sociedades de economia mista criadas à época, dominaram o serviço público de saneamento básico através de concessões de serviços públicos elaborados pelos municípios. (I. GARCIA DA COSTA, F. PIEROBON E E. CRISTINA SOARES, *A efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANASB*, Meritum/MG. v. 13, n. 2, Jul./Dez. 2018, pp. 335-358).

Nesse cenário, a Companhia de Águas e Esgotos do Amapá decorreu não por deliberação de natureza estadual, mas da própria União que, por intermédio do Decreto-Lei nº 490/1969, conferiu ao Poder Executivo autorização para constituir tanto a Companhia Amapaense quanto às de Rondônia e Roraima, todas na condição de sociedades de economia mista. Sua efetiva criação adveio anos depois, quando da Assembleia Geral realizada em 24 de abril de 1973³⁹.

Como desdobramento da transformação do Território Federal do Amapá à condição de Estado, operada pela Constituição Federal de 1988, houve a transferência do domínio dos bens móveis e imóveis pertencentes àquele em benefício deste⁴⁰, razão pela qual a Empresa passou a figurar como Entidade pertencente à Administração indireta Estadual.

Feito breve esboço histórico, passa-se a analisar dados da Companhia a partir de elementos presentes no Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos referente ao ano de 2017, extraído do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS⁴¹, o qual consolida dados apresentados pelas próprias prestadoras de serviços, permitindo identificar, com objetividade, aspectos da gestão dos serviços nos municípios brasileiros.

O primeiro ponto objeto de análise condiz com os índices de perdas da distribuição de água, seja real ou aparente.

39 COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO AMAPÁ. *História da CAESA*, CAESA, disponível em <http://www.caesa.ap.gov.br/pagina.php?a=163&b=174> (acesso em 13/08/2019).

40 Por força do artigo 14, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, a transferência mencionada seguiu a mesma sistemática adotada por ocasião da criação do Estado de Rondônia, cujas diretrizes repousam na lei complementar nº 41/1981, artigos 15 e 16.

41 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Diagnóstico dos serviços de Água e Esgotos – 2017*, SNIS, 2019, disponível em <http://www.snis.gov.br/component/content/article?id=175> (acesso em 20/08/2019).



Nos termos do referido diagnóstico, as perdas reais, também conhecidas como perdas físicas, referem-se a toda água disponibilizada para distribuição que não chega aos consumidores. Essas perdas acontecem por vazamentos em adutoras, redes, ramais, conexões, reservatórios e outras unidades operacionais do sistema. Elas compreendem principalmente os vazamentos em tubulações da rede de distribuição, provocados especialmente pelo excesso de pressão, habitualmente em locais com grande variação topográfica. Os vazamentos também estão associados à qualidade dos materiais utilizados, à idade das tubulações, à qualidade da mão de obra e à ausência de programas de monitoramento de perdas, dentre outros fatores.

Já as perdas aparentes, também chamadas de perdas não físicas ou comerciais, estão relacionadas ao volume de água que foi efetivamente consumido pelo usuário, mas que, por algum motivo, não foi medido ou contabilizado, gerando perda de faturamento ao prestador de serviços. São falhas decorrentes de erros de medição (hidrômetros inoperantes, com submedição, erros de leitura, fraudes, equívocos na calibração dos hidrômetros), ligações clandestinas, *by pass* irregulares nos ramais das ligações (conhecidos como gatos), falhas no cadastro comercial e outras situações. Nesse caso, então, a água é efetivamente consumida, mas não é faturada pelo prestador de serviços.

Por fim, aduz o referido diagnóstico que os indicadores calculados pelo SNIS não diferem o valor das perdas reais e aparentes, ou seja, não se pode afirmar que os valores divulgados se caracterizam como desperdício de água, necessariamente. Esta limitação se dá principalmente no próprio levantamento das informações por parte de alguns prestadores de serviços que não dispõem de técnicas mais precisas na avaliação de vazamentos na rede, submedição em hidrômetros, fraudes, dentre outras.

Com relação a dados relativos a índices de perdas na distribuição dos prestadores de serviços de abrangência regional, a Companhia de Água e Esgotos

do Amapá – CAESA apresentou perda correspondente a 66,2% do total de volume produzido, o equivalente a aproximadamente dois terços de toda a água distribuída. Registre-se que tais números retratam cenário bem distinto da média nacional, em 38,1%, e especialmente de prestadoras que apresentam índice de perdas inferior a 30%, quais sejam, SANEAGO/GO (25,4%) e CEDAE/RJ (29,8%). A realidade vivenciada pela CAESA a situa na penúltima posição neste indicador, acima apenas do apresentado pela Companhia de Roraima – CAER/RR (75,3%). Considerando-se apenas as Capitais do País, Macapá/AP revela índice de 62,2% de perdas de água, à semelhança da média estadual. Essa circunstância impacta significativamente o balancete da prestadora de serviços, uma vez que fatura apenas um terço de toda a água produzida.

Outro aspecto relevante atinente à gestão dos serviços diz respeito ao consumo de energia elétrica. O diagnóstico em exame evidencia, em comparação a outros Estados, baixo consumo de energia elétrica despendido à prestação dos serviços. Outrossim, a partir de análise retrospectiva, é possível verificar que os níveis de consumo em 2015 retraíram significativamente em relação a 2014, mas tornaram a se elevar nos anos de 2016 e 2017, o que requer maior atuação gerencial voltada ao controle de despesas da referida natureza para os anos vindouros. A fim de auxiliar a gestão, o próprio estudo enumera ações destinadas ao controle dos custos de energia, cabendo às prestadoras de serviço empenhar-se no sentido aferir o cumprimento de tais recomendações, em prol de racionalização das despesas voltadas à prestação do serviço e, consequentemente, propiciar tarifas módicas ao consumidor.

No quesito tarifas e despesas médias, indicador que revela o quanto se gasta por metro cúbico de água ou de esgoto faturado, o Estado do Amapá novamente destoa de forma negativa do restante do País. Enquanto a média nacional registrou despesa no patamar de R\$3,32/m³, o Estado despontou com folga como a maior despesa no País, na ordem de R\$ 8,85/



m³. Cumpre apenas pontuar que em 2016 a despesa reportada alcançou a cifra de R\$ 3,60/m³, de modo que apenas os relatórios a serem divulgados em anos vindouros elucidarão acerca da excepcionalidade ou não do aumento verificado no último levantamento. Esse dado há que ser mensurado levando-se em conta a arrecadação financeira em função da mesma referência paradigma, ou seja, o metro cúbico, materializada por intermédio de instituição de tarifas ou meios de cobrança afins. O Estado reivindicou pela prestação do serviço o equivalente a R\$ 2,50/m³, similar ao registrado no ano anterior, 2016, no importe de R\$ 2,48/m³. Em suma, durante o exercício de 2017 a Entidade empregou R\$ 8,85 por m³, ao passo que, em contrapartida, exigiu apenas R\$ 2,50 por m³ dos seus consumidores pela prestação do serviço, evidenciando relação demasiadamente deficitária.

O desequilíbrio entre as variáveis receita e despesa por metro cúbico naturalmente repercute em prejuízo financeiro nas contas da Entidade. Neste aspecto, o cotejamento de dados relativos à receita operacional total e as despesas totais com serviços⁴² revela déficit na ordem de 241,7% em relação ao ano de 2017, índice superior ao registrado nos anos anteriores, uma vez que havia oscilado os valores em patamares mais baixos como em 2016 (-39,0%), em 2015 (-61,5%), em 2014 (-80,1%), em 2013 (-17,3%) e, finalmente, em 2012 (-169,2%). Note-se que as variações circundam sempre em órbita deficitária, seja em maior ou menor grau.

Importante anotar que dos 28 prestadores regionais retratados, 16 reportaram superávit no diagnóstico de 2017, quantidade superior aos 14 nesta mesma situação em 2016. Por outro lado, 12 prestadores ainda apresentam balanço negativo em seus demonstrativos.

42 Segundo a metodologia adotada pelo estudo, a receita operacional total é o valor faturado anual decorrente das atividades-fim do prestador de serviços e as despesas totais com serviços é o valor anual total do conjunto das despesas realizadas para a prestação dos serviços.

No entanto, mesmo se considerados apenas os prestadores em condição deficitária, a Companhia de Águas e Esgotos do Amapá – CAESA ganha relevo. A propósito, a distorção apresentada pela CAESA/AP (241,7%) e COSAMA/AM (-330,2%) foi tamanha em relação aos demais 26 prestadores regionais que ambas foram excluídas do gráfico representativo deste indicador, haja vista que a sua inclusão importaria escala referencial que dificultaria a visualização das demais companhias, conforme passagem a seguir reproduzida:

“O Gráfico 23 mostra a diferença relativa entre a receita operacional total e a despesa total com os serviços para 26 dos 28 prestadores de serviços regionais. A COSAMA/AM e a CAESA/AP estão excluídas do gráfico, pois possuem um déficit muito grande, de -330,2% e -241,7%, respectivamente, o que dificultaria a visualização das demais companhias.”

Ressoa evidente que para reverter tais indicadores se faz necessário, além de medidas gerenciais voltadas à racionalização de despesas, aportar investimentos visando ampliar a cobertura de atendimento e modernizar meios de produção. Nesse sentido, o Diagnóstico tratou também de obter informações junto aos prestadores de serviço quanto aos recursos empregados à título de investimentos. Levando-se em consideração os Estados da Federação, o Amapá revelou para o triênio 2015-2017 montante consolidado de investimentos em 5 milhões de reais, números que o posicionam na última posição do ranking nacional. Corrobora para evidenciar cenário desolador o fato de que o Estado do Acre, penúltimo colocado da relação, declarou investimos em cifra superior a 86 milhões de reais, ou seja, 17 vezes superior ao declarado pelo Estado do Amapá. Roraima, unidade federativa de semelhante porte e de contingente populacional inferior, anunciou investimos para o mesmo período em importe superior a 160 milhões de reais.



As deficiências operacionais e financeiras reportadas acima, quais sejam, os alarmantes índices de perdas de água, o valor despendido por metro cúbico bem superior à tarifa arrecadada, permanente desequilíbrio dos balanços financeiros reportado ao longo dos anos, investimentos em patamar aquém do necessário e destoante até mesmo de Estados com menor população, evidenciam uma Companhia com severas restrições à prestação de serviço público nos moldes exigidos ao saneamento básico, servindo de base para justificar os parcos índices de cobertura de atendimento no Estado.

Por fim, cumpre frisar que, conforme amplamente noticiado em canais de comunicação, o Governo do Estado do Amapá firmou parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, visando a elaboração de estudos técnicos para inserção da participação privada na CAESA, pesquisa que ao final recomendará o melhor modelo de desestatização aplicável⁴³. A pactuação evidencia a intenção do Estado em se desvencilhar, ao menos integralmente, da responsabilidade pela prestação dos serviços.

A característica predominantemente estatizante dos serviços públicos do País proporciona uma certa reticência em relação à recente alternativa adotada pela Administração Estadual, sendo certo que encontrará resistência por parte de entidades corporativistas, daqueles que rechaçam a via privatizante e de organizações que vinculam a participação privada à prática de tarifas elevadas. Por outro lado, a escassa rede de cobertura, ausência de investimentos e a prestação de serviço ineficiente e deficitária se sobressaem como os pilares do apoio à opção política perpetrada.

43 O procedimento licitatório em prol da contratação de Empresa especializada encontra-se anunciado pela Estatal em seu portal eletrônico <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/licitacoes-contratos/licitacoes/pregoes-eletronicos/2017/pregao-eletronico-2017-15> (acesso em 23/08/2019).

5. PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO DO MARCO LEGAL

A implementação de marco regulatório dos serviços públicos de saneamento básico, consubstanciado na lei 11.445/07, representou avanços na importância conferida à temática. Institucionalizou-se a primordialidade do acesso à política pública como instrumento de inclusão social e respeito à dignidade da pessoa humana, solidificando o *status* de direito fundamental conferido pela Constituição Federal/1988. Além disso, acentua-se que a aprovação do referido diploma legal decorreu de maior disposição do Executivo Federal em destinar recursos aos programas, o que de fato ocorreu sobretudo por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC⁴⁴.

No entanto, o investimento aportado não se mostrou suficiente para alavancar o acesso aos serviços e impulsionar a inclusão social na forma como ansiada. Ademais, em função de obstáculos de natureza estrutural dos agentes que compõem o saneamento básico, parte das obras financiadas encontram-se paralisadas ou sequer tiveram execução iniciada.

Constatou-se, nestes poucos mais de dez anos da vigência da referida norma, pouco avanço na cobertura de atendimento. A propósito, revela o Instituto Trata Brasil, a partir de dados constantes no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, que o índice de

44 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pela lei 11.578/2007, objetiva proporcionar a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Sua operacionalização ocorre através da transferência de recursos financeiros pelos órgãos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de interesse da União.



peças atendidas com água tratada aumentou de 80,9% em 2007 para 83,3% em 2015, ou seja, 2,4 pp (pontos percentuais) em 9 anos. Na coleta de esgotos de 42,0% em 2007 para 50,3% (são 8,3 p.p.) e tratamento de esgotos gerados de 32,5% em 2007 para 42,7% em 2015 (10,2 p.p.). Esses números traduzem progresso inferior a 1.p.p ao ano, o que é lamentável. Já nas perdas de água potável nos sistemas de distribuição, por vazamentos e roubos, a redução foi de 7 p.p. (pontos percentuais), mas o índice de 2015 se manteve em 36,7%, ainda muito elevado se considerada a carência de água em várias regiões do Brasil⁴⁵.

Sendo assim, embora o marco legal simbolizara campo fértil para a célere ampliação da cobertura de atendimento dos serviços de saneamento básico, empecilhos de ordem financeira e estrutural inviabilizaram a concretude das ações nos moldes almejados. Tendo em vista o tímido avanço revelado pelos anos pretéritos, restaria, em perspectiva, apenas a desencorajamento quanto ao período necessário à universalização no setor.

Como desdobramento dessa realidade, desenvolveu-se processo de reflexão e diálogo entre os diversos agentes que compõem o saneamento básico, incluindo representantes da sociedade civil, acerca de aspectos do regime jurídico que careciam de reformulação, visando a correção dos gargalos existentes. Ressalte-se que as teses contrapostas inviabilizaram uma unidade em torno das alterações necessárias.

De todo modo, com o propósito de atualizar o marco legal do saneamento, o Presidente da República promoveu a edição da medida provi-

45 E. CARLOS e A. GALVÃO, *10 anos da Lei do Saneamento Básico: de quantas décadas mais precisaremos?* Trata Brasil, 2017, disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/10-anos-da-lei-do-saneamento-basico-de-quantas-decadas-mais-precisaremos> (acesso em 02/08/2019).

sória nº 844/18⁴⁶, alterando diversos dispositivos e inserido novos atores e formato ao sistema. Registre-se que o referido instrumento perdeu a eficácia por decurso do prazo, haja vista que não convertida em lei pelo Parlamento Federal durante seu prazo de vigência, de 120 dias.

Sucessivamente, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 868/18, substancialmente idêntica à anterior, a qual padeceu do mesmo destino, a perda da vigência.

Dentre as relevantes mudanças propostas pelo governo central, estão as seguintes⁴⁷:

- Atribui a Agência Nacional de Águas (ANA)⁴⁸ a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que servirão como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País.

46 Segundo definição extraída do portal eletrônico da Câmara dos Deputados, Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Se não for aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, a MP tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado) até que seja votada, disponível em <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria> (acesso em 13/08/2019).

47 Exposição de motivos para a edição da medida provisória nº 844/2018. Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf (acesso em 13/08/2019).

48 Instituída pela lei 9.984/2000, a Agência Nacional de Águas – ANA é autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A Medida provisória referenciada buscou ampliar o leque de atribuições da Agência Reguladora.



- Criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico - CISB, que tem a finalidade de assegurar a implantação da Política Federal de Saneamento Básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.
- Adequação das regras de consórcios públicos ao setor de saneamento. Segundo a proposta, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, traz regras gerais para os entes federados se associarem, contudo algumas dessas regras não se mostram adequadas ao setor de saneamento. E prossegue: Destacadamente, a dispensa de licitação para a celebração de contratos de programa reduziu em demasiado a concorrência no setor de saneamento onde, por se tratar se um monopólio natural, os concorrentes competem pelo mercado e não no mercado

Importante asseverar que a ausência de deliberação pelo Congresso Nacional decorreu da dissonância em torno dos aspectos que envolviam a constitucionalidade formal e material da proposta levada a efeito pelo Governo Federal. Além disso, muito se questionou acerca da eficácia das medidas propostas pelo governo ao setor e dos seus efeitos à população, resultando em severa rejeição dos termos da proposição legislativa por expressiva parcela da sociedade e, por consequência, da maioria dos congressistas. A perda da vigência refletiu, por assim dizer, a ausência de perspectiva de aprovação pelos parlamentares.

Sob o ponto de vista formal, suscitou-se a inconstitucionalidade da proposta de alteração legislativa via medida provisória. É que a Constituição Federal condiciona a utilização da medida provisória a situações de

relevância e urgência⁴⁹, de modo que, por envolver investimentos de longo prazo e demandar amplo debate por parte da sociedade, asseverou-se que tais requisitos não se achavam satisfeitos, maculando a proposição, portanto, de vício de inconstitucionalidade, em seu aspecto formal.

No que diz respeito ao aspecto material⁵⁰, sustentam que a atribuição legal conferida à Agência Nacional de Águas para fixar as diretrizes regulatórias caracteriza inquestionável usurpação da competência municipal enquanto titular da prestação dos serviços.

Como alternativa, a matéria foi então transposta para projeto de lei de autoria do Senador Tasso Jereissati, nº 3.261/2019, o qual obteve aprovação naquela casa, e atualmente segue tramitação na Câmara dos Deputados, para discussão e apreciação da matéria.

No entanto, o projeto de lei aprovado pelo Senado Federal, que ainda demanda apreciação da Câmara dos Deputados, desidratou substancialmente a matéria proposta pelo Governo, não atendendo aos anseios daqueles que rechaçam os privilégios conferidos às Companhias Estaduais de Saneamento para a outorga do serviço.

Por essa razão, novamente o Poder Executivo sujeitou a matéria à apreciação do Congresso Nacional, desta vez por intermédio de Projeto de Lei Ordinária, chancelado sob o nº 4.162/2019, a qual aguarda votação preliminar da Câmara dos Deputados.

49 A teor do artigo 62, caput: em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

50 Nesse sentido assevera CALOS ROBERTO DE OLIVEIRA, *Medida Provisória nº 844/2018: Considerações sobre as fragilidades do novo marco regulatório do saneamento*, disponível em <http://www.arespci.com.br/noticia/2065/estudo-juridico-aponta-fragilidades-da-mp-844.aspx> (acesso em 30/08/2019).



Quanto aos efeitos da proposta de inovação legislativa à prestação de serviços do Estado do Amapá, sobretudo a que visa afastar a possibilidade de contratação direta de Companhias Estaduais, com a consequente necessidade de deflagração de procedimento licitatório para a seleção da prestadora dos serviços, não se revela desmedido afirmar que a medida impactará a realidade local.

A propósito, independentemente de a escolha recair sobre a atual Companhia ou Empresa diversa, o fato é que as disposições contratuais tendem a apresentar um rigorismo acentuado em relação à completa omissão vigente por parte dos titulares, vez que a contratação deve vir acompanhada da instituição de metas e prazos de cumprimento. Efeito disso é que indiscutivelmente resultará em ganhos de ordem estrutural, a partir de investimentos necessários e passíveis de exigência em tal contratação.

Além disso, dada a completa ausência de entidades reguladoras no Estado, tanto em âmbito estadual quanto municipal, pode-se inferir que instituição de órgão federal, no caso a Agência Nacional de Águas, responsável por elaborar normas regulatórias em âmbito nacional, decerto fomentaria a criação de entidades municipais e/ou estaduais bem como balizaria a criação de normas aos serviços locais. A fixação de diretrizes gerais por parte de Autorquia Federal, por outro lado, propiciaria um ambiente de maior segurança jurídica, viabilizando o interesse de prestadoras de serviço pelo Estado, e, conseqüentemente, ampliando os benefícios inerentes à competitividade.

Noutra perspectiva, sob o olhar consumerista, estima-se uma maior cobertura de atendimento das redes de água e esgoto, favorecendo a inclusão social e prevenção de doenças. No entanto, não se pode olvidar que investimentos maciços no setor, afora a parcela relativa a lucros (inerente à participação privada), tendem a impactar significativamente os preços praticados pela prestação do serviço, de modo que estudos preliminares são necessários para se possa aferir os custos do acesso a essa

política pública, sobretudo pelos hipossuficientes, e eventual necessidade de se instituir política de subsídios a fim de mitigar os efeitos à população.

6. CONCLUSÃO

Aparentemente, os Municípios desconhecem sua condição de efetivos titulares da prestação de serviços de saneamento básico, na modalidade água e esgotos, uma vez que não há qualquer instrumento jurídico operando a transferência da execução dos serviços à Companhia Estadual de Abastecimento, tampouco instituíram ou delegaram a entidade reguladora a fixação de metas e fiscalização do seu cumprimento por parte da Companhia Estadual.

Nessa perspectiva, mantido o caótico cenário que ora se relata, seja pela precária estrutura e escassez de investimentos por parte da prestadora de serviços, seja pela omissão dos municípios enquanto titulares dos serviços, vislumbra-se para o setor um horizonte desolador e inapto à ampliação da cobertura de atendimento dos serviços de Água e Esgoto no Estado do Amapá, aprofundando a distorção já existente em relação à média nacional e perpetuando as mazelas à saúde resultantes da ausência da política pública.

Sendo assim, a sociedade há que se reconhecer detentora de direitos inerentes ao saneamento básico e, nessa condição, pressionar os entes públicos a prestarem serviços públicos de qualidade, reivindicando uma maior participação do Município na gestão da política pública, a fim de: elaborar planos municipais que prestigiem o planejamento de suas ações conjuntamente com as demais políticas urbanísticas; instituir ou delegar a entidades reguladoras a fixação de metas e fiscalização do cumprimento das obrigações pelas prestadores de serviços; regularizar a relação jurídica mantida com a prestadora de serviço atual ou constituir seleção para a escolha de concessionária que detenham melhor capacidade para impulsionar a cobertura de atendimento no Estado.



Por outro lado, independentemente de sobrevir aprovação de novo marco regulatório ao setor, observa-se da Administração Estadual a pretensão de desestatizar a atual Companhia responsável pela prestação dos serviços de água e esgoto do Estado que, conforme revelam os dados aqui amplamente retratados, reporta prejuízo há vários exercícios e não detém capacidade de investimento para a reversão do panorama vivenciado.

A inserção do capital e gestão privada, devidamente fiscalizada pelo poder público, representaria enorme potencial de elevação dos índices de cobertura de atendimento. No entanto, demanda estudo prévio a fim de se estimar o reflexo dos investimentos promovidos na política tarifária adotada, sobretudo aos hipossuficientes, e a pertinência de se instituir política de subsídios.

Além disso, o formato a ser instituído haverá de proporcionar acesso condigno a toda a população do Estado, de forma a contemplar inclusive as regiões que isoladamente se mostrem deficitárias.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amapá (Estado). Lei Complementar Estadual nº 21, de 26 de fevereiro de 2003. Institui a Região Metropolitana do Município de Macapá, Estado do Amapá, e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=12&ano=&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=0021&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB= Acesso em: 19/08/2019.

Associação Brasileira de Agências de Regulação. Saneamento Básico – Regulação 2017. Disponível em http://abar.org.br/wp-content/uploads/2017/09/ABAR_2017.pdf Acesso em 30/08/2019

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Pregão eletrônico 15/17. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/licitacoes-contratos/licitacoes/pregoes-eletronicos/2017/pregao-eletronico-2017-15> Acesso em 22/08/2019.

Brasil, Decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943. Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm Acesso em: 02/08/2019

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 20/07/2019

Brasil. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm Acesso em: 02/08/2019

Brasil. Lei 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm Acesso em: 10/08/2019

Brasil. Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm Acesso em: 01/08/2019

Brasil. Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm Acesso em: 01/08/2019



BRK AMBIENTAL e I. TRATA BRASIL, *Mulheres & Saneamento*. Trata Brasil, 2018, disponível em http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/pesquisa-mulher/brk-ambiental-presents_women-and-sanitation_PT.pdf (acesso em 12/08/2019).

CAESA. HISTÓRIA DA CAESA. Disponível em: <http://www.caesa.ap.gov.br/pagina.php?a=163&b=174> Acesso em: 13/08/2019

CALOS ROBERTO DE OLIVEIRA, *Medida Provisória nº 844/2018: Considerações sobre as fragilidades do novo marco regulatório do saneamento*, disponível em <http://www.arespcj.com.br/noticia/2065/estudo-juridico-aponta-fragilidades-da-mp-844.aspx> (acesso em 30/08/2019).

Câmara dos Deputados. Medida Provisória. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria> Acesso em: 13/08/2019

E. CARLOS e A. GALVÃO, *10 anos da Lei do Saneamento Básico: de quantas décadas mais precisaremos?* Trata Brasil, 2017, disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/10-anos-da-lei-do-saneamento-basico-de-quantas-decadas-mais-precisaremos> (acesso em 02/08/2019).

F. BERNARDI GALLACCI, *Reflexão acerca das disputas jurídicas envolvendo o setor de saneamento brasileiro*, Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – REDAC, vol. 21, nov/dez/2015, disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.21.05.PDF (acesso em 12/08/2019).

F. LEONEL, *Contaminação por mercúrio se alastra na população Yanomami*, FIOCRUZ, 2019, disponível em <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/46979> (acesso em 25/08/2019).

Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. A FUNASA. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/web/guest/a-funasa1> Acesso em 16/09/2019

GO ASSOCIADOS, *Ranking do saneamento Instituto Trata Brasil 2019 (SNIS 2017)*, Trata Brasil, 2019. Disponível em http://tratabrasil.com.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_-_Ranking_Trata_Brasil_2019_v11_NOVO_1.pdf (acesso em 10/08/2019).

I. GARCIA DA COSTA, F. PIEROBON E E. CRISTINA SOARES, *A efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANASB*, Meritum/MG. v. 13, n. 2, Jul./Dez. 2018, pp. 335-358.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Amapá*, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/ap?indicadores=25207> (acesso em 15/08/2019).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico*, IBGE, 2017, disponibilizado em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf> (acesso em: 05/08/2019).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Amapá*, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama> (acesso em 15/08/2019). Outrossim, dados da mesma fonte estimam para 2019 população de 845.731 pessoas.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Amapá/Censo*. Universo- Aglomerados subnormais, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/pesquisa/23/25359?indicador=47382> (acesso em 18/08/2019).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Amapá/Migrações*, IBGE, 2019 disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/pesquisa/10053/59645?tipo=ranking&ano=2009> (acesso em 18/08/2019).



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *Brasil/Roraima*, IBGE, 2019, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama> (acesso em 15/08/2019).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *PNAD Contínua – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua*, IBGE, 2019, disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2019/pnadc_201902_trimestre_quadrosintetico_20190828.pdf (acesso em 30/08/2019).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *População*, IBGE, 2019, disponível em <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> (acesso em 21/08/2019).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, *Resultados e metas*, IDEB, 2018, disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> (acesso em 23/08/2019).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Diagnóstico anual de resíduos sólidos – 2017*, SNIS, 2019, disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2017> (acesso em 20/08/2019).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Diagnóstico do serviço de águas pluviais – 2017*, SNIS, 2019, disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-aguas-pluviais/diagnostico-ap-2017> (acesso em 20/08/2019)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Diagnóstico dos serviços de Água e Esgotos – 2017*, SNIS, 2019, disponível em <http://www.snis.gov.br/component/content/article?id=175> (acesso em 20/08/2019).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global*, Na-

ções Unidas Brasil, 2014, disponível em <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/> (acesso em 15/08/2019).

Programa de Aceleração do Crescimento. Saneamento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/saneamento>
Acesso em: 30/08/2019.

R. MACHADO, “Antes dos SUS”, Drauzio, disponível em <https://drauzio-varella.uol.com.br/saude-publica/antes-do-sus/> (acesso em 01/09/2019).

Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1. 2ª Vara da Seção Judiciária do Amapá. Ação Civil Pública nº 0002081-85.2008.4.01.3100. Decisão proferida em 24/04/2017. Juiz Federal João Bosco Costa Soares da Silva

W. EDSON JORGE, *A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64*, FAUUSP, vol.1, n.2. pp. 21-34, dez. 1992.



Saneamento - Breves considerações sobre a evolução história e o aspecto normativo do tema no Brasil.

KARLA BAIÃO DE AZEVEDO RIBEIRO¹

RESUMO

Este artigo aborda inicialmente uma breve digressão histórica sobre o saneamento básico, com um rápido olhar sobre a evolução da matéria, desde a antiguidade até os dias atuais, onde se pode perceber que um dos momentos mais críticos no que diz respeito a esta seara, ocorreu durante a idade média, período em que as condições de saneamento eram absolutamente precárias. Posteriormente, passa-se a focar a evolução histórica do saneamento no Brasil, como base para abordar o tratamento legislativo nacionalmente conferido à questão, observando-se alguns dispositivos constitucionais, com especial atenção, entretanto, à Lei nº 11.445/2007 que é o atual marco regulatório do saneamento básico em nosso País, culminando com um breve olhar sobre inovações que se anunciam no que se convencionou chamar de novo marco regulatório do saneamento, qual seja, o Projeto de Lei nº 3.261/2019, recentemente aprovado no Senado Federal.

Palavras-chave: Saneamento; evolução história; marco regulatório.

[Voltar ao índice](#)

ABSTRACT

This article initially addresses a brief historical tour of basic sanitation with a brief look at the evolution of the material, from ancient times to the present day, where it can be noticed that one of the most critical moments in this area occurred during the Middle Ages, when sanitation conditions were absolutely precarious. Subsequently, we focus on the historical evolution of sanitation in Brazil, as a basis for addressing the national treatment of the issue, observing some constitutional provisions, with especial attention, however, to the Law number 11.445/2007, which is the current regulation mark for basic sanitation in our country, culminating with a brief look at innovations that are announced in what is conventionally called the new regulation mark for sanitation, namely, Law Project number 3.261/2019, recently approved by the Federal Senate.

Keywords: Sanitation; historic evolution; regulation mark.

Sumário

1. Introdução; 2. Breve Evolução Histórica do Saneamento; 3. A Evolução do Saneamento Básico no Brasil; 4. O Aspecto Normativo da Questão do Saneamento no Brasil; 5. Lei Federal Nº 11.445/2007 – Marco Legal do Saneamento em Vigor; 6. Conclusão; 7. Referências Bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre o saneamento básico no Brasil, abordando uma breve digressão histórica sobre o tema, com rápidas pinceladas



sobre a evolução da matéria, desde a antiguidade, onde se teve notícia da construção dos primeiros grandes aquedutos, estando a questão do saneamento neste período, umbilicalmente ligada ao surgimento e crescimento das cidades; passando pela era medieval, em que as medidas sanitárias sofreram uma verdadeira involução, as cidades eram pequenas, densamente povoadas e sujas, a maioria das ruas não tinha pavimentação e tampouco obras de drenagem e recebiam toda a sorte de refugos e imundície, o que contribuiu enormemente para a disseminação de doenças, entre estas a peste negra, que dizimou cerca de vinte e cinco a trinta milhões de pessoas em meados do século XIV.

Na idade moderna as preocupações com a saúde pública como conhecemos hoje, tiveram maior desenvolvimento, muito embora a higiene pessoal, mais precisamente, os banhos, continuassem vistos com certa desconfiança, chegando a ser desaconselhados a pessoas doentes; finalmente, na idade contemporânea, com a revolução industrial que é um divisor de águas na história da humanidade, tendo afetado, de alguma forma, quase todos os aspectos da vida cotidiana da época, houve grande êxodo rural e as populações passaram a se concentrar nas cidades em péssimas condições de higiene. O suprimento de água e limpeza não acompanharam a expansão urbana, deu-se a volta de graves epidemias, sobretudo cólera e febre tifoide, transmitidas pela água contaminada. Diante da gravidade da situação, os governos passaram a investir em pesquisa e na área médica e, ao se perceber a intrínseca relação entre as doenças e as péssimas condições sanitárias, adotou-se várias medidas concretas que levaram a grande melhoria no saneamento, muito embora ainda haja um longo caminho a percorrer para que todos tenham acesso a condições minimamente razoáveis nesta seara.

Após este rápido enfoque sobre a evolução da saneamento no mundo, será abordado a mesma questão a nível de Brasil, como base para

abordar o tratamento legislativo nacionalmente conferido à questão, observando-se alguns dispositivos constitucionais, com especial atenção, entretanto, à Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que é o atual marco regulatório do saneamento básico em nosso País, culminando com um breve olhar sobre inovações que se anunciam no que se convencionou chamar de novo marco regulatório do saneamento, qual seja, o Projeto de Lei nº 3.261/2019, recentemente aprovado no Senado Federal.

2. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SANEAMENTO

O saneamento é o conjunto de ações voltadas para preservar ou modificar o meio ambiente, de modo a melhorar a qualidade de vida dos indivíduos, impedindo que fatores físicos de efeitos nocivos, prejudiquem as pessoas no seu bem-estar físico, mental e social. O saneamento básico é o elemento fundamental daquilo a que chamamos medicina preventiva, muito mais eficiente e barata que a medicina curativa.

O saneamento básico possui quatro grandes vertentes, quais sejam, abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza e drenagem urbanas, além do manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

“Sanear” é uma palavra que vem do latim e significa tornar saudável, higienizar e limpar. Na antiguidade, aprendeu-se, por experiência própria, que a água suja, o lixo e outros resíduos, podiam transmitir doenças e começou-se a adotar medidas para dispor de água limpa e livrar-se dos detritos, vale dizer, já existia a ideia da importância das medidas sanitárias. Na Grécia antiga, por exemplo, havia o costume de enterrar as fezes ou deslocá-las para um local distante das residências; os Sumérios iniciaram a construção de sistemas de irrigação de terraços; na Babilônia foram construídas as primeiras galerias de esgoto que se tem notícia,



sendo que Império Romano foi a primeira grande civilização a adotar mecanismos voltados para o saneamento de fato, construindo aquedutos, reservatórios, chafarizes e banheiros públicos.

Na idade média, também conhecida como idade das trevas, época, como é cediço, de pouco desenvolvimento cultural, houve outrossim, um retrocesso no aspecto sanitário. Os ensinamentos sobre hidráulica, saneamento e sua gestão, foram ignorados por todo este período.

As péssimas condições sanitárias levaram a proliferação em massa de doenças como a cólera, lepra e tifo em um período de grandes epidemias. A maior delas, provavelmente, foi a peste negra, pandemia que dizimou cerca de um terço da população que habitava o continente europeu. Nas péssimas condições de higiene das cidades medievais, a peste encontrou um ambiente propício para sua propagação entre as pessoas. Lixos e excrementos pelas ruas, além de habitações pequenas e superlotadas, facilitavam a reprodução dos ratos e o contato das pessoas com as pulgas hospedeiras da bactéria causadora da peste.

Na idade moderna, com o aprimoramento do conhecimento e o desenvolvimento das ciências naturais, voltou-se a valorizar a relação entre saúde e saneamento. Os habitantes eram responsáveis pela limpeza das ruas e os causadores da poluição em cursos de águas de abastecimento ou nas ruas eram punidos. Entre o século XVI e meados do século XVIII generalizou-se a pavimentação das ruas e construção de obras de canais de drenagem, onde escoavam os refugos indesejáveis das ruas em direção aos lagos e rios. Todavia, o uso deste método produzia maus odores, além de tornar as provisões de água perigosamente poluídas, dizia-se que os canais de Antuérpia matavam até mesmo os cavalos que bebiam sua água.

Na idade contemporânea, que se estende até os dias atuais, os problemas de saúde da população passaram a ter um tratamento prioritário

e conseqüentemente, a percepção da intrínseca relação entre saúde e saneamento, levou aos esforços de melhoria nas condições de saneamento. No século XIX, as autoridades perceberam a clara conexão entre a sujeira e a doença nas cidades, os engenheiros hidráulicos propuseram, então, a reforma radical do sistema sanitário, separando rigorosamente a água potável da água servida, bem assim as valas de esgotos a céu aberto, seriam substituídas por encanamentos subterrâneos construídos com manilhas de cerâmica cozida. No século XX o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, permitiu que fontes contaminadas se tornassem potáveis após o tratamento. A evolução tecnológica e a industrialização nos países capitalistas, possibilitaram a execução em larga escala de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, entretanto, cumpre ressaltar que, em todas as épocas e em todos os lugares, o saneamento básico concentrou-se nas zonas urbanas e no atendimento das camadas privilegiadas, a democratização do acesso ao saneamento é fenômeno recente e restrito geograficamente. Nunca é demais lembrar que o saneamento básico é pressuposto fundamental para a saúde da população, “estima-se que 80% das doenças e mais de 1/3 da taxa de mortalidade em todo o mundo decorram da má qualidade da água utilizada pela população ou da falta de esgotamento sanitário adequado”¹.

3. A EVOLUÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O saneamento no Brasil é um tema muito complexo. Em um país de dimensões continentais como o nosso, heterogêneo e desigual em todos níveis, municipal, estadual e regional, os desafios para encontrar soluções eficientes, capazes de atender as necessidades da população,

1 ALLAIS apud ANTUNES, 1996, p.259



especialmente os mais pobres, são hercúleos e não vem recebendo a devida atenção por parte do poder público para universalizar o acesso aos serviços de água, esgoto, manejo de resíduos e drenagem.

As comunidades indígenas, primeiros habitantes do Brasil, já demonstravam alguma preocupação com as questões sanitárias, armazenavam água para o consumo em potes ou caçambas de pedra, bem assim delimitavam áreas para disposição de dejetos. No período colonial, com a formação das cidades, as ações de saneamento eram feitas em sua maioria de forma individual, resumindo-se à drenagem de terrenos e instalação de chafarizes. Todavia, neste período, foi construído o primeiro aqueduto do País, mais precisamente, no Rio de Janeiro, que foi finalizado em 1723, atualmente conhecido como “Arcos da Lapa”.

A vinda da corte portuguesa em 1808 e abertura dos portos em 1810 geraram grandes impactos no país, em especial na cidade do Rio de Janeiro, onde notadamente, experimentou-se um grande crescimento populacional, que, nem de longe, foi acompanhado pela evolução das medidas sanitárias na mesma proporção. O que, como é cediço, é campo fértil para fragilização da saúde da população e disseminação de doenças, a título exemplificativo, destaque-se que, entre 1830 e 1851, verificou-se a ocorrência de vinte e três epidemias letais no Rio de Janeiro, principalmente a febre amarela.

A partir do final do século XIX, ocorreu a organização dos serviços de saneamento, que foram entregues nas mãos de companhias estrangeiras, as quais se mostraram muito ineficientes, desenvolvendo um péssimo serviço, fazendo com que o Brasil buscasse outras soluções, acabando, deste modo, por estatizar o serviço de saneamento no início do século XX. Em 1940, iniciou-se a comercialização dos serviços de saneamento, surgindo então, mecanismos de financiamento para o abastecimento de água, além de autarquias e fundações públicas voltadas para o saneamento, notada-

mente, a Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) e a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM), cujas ações consistiam no trabalho de prevenção e combate à doenças, na educação em saúde, na atenção à saúde de populações carentes, sobretudo aquelas do Norte e Nordeste, no saneamento e no combate e controle de endemias, além da pesquisa científica e tecnológica voltadas para a saúde.

Cumprido neste momento, abrir um parêntese para tecer breves considerações sobre a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), fundação pública, vinculada ao Ministério da Saúde, criada pelo Decreto nº 100, de 16 de abril de 1991, como resultado da fusão de vários segmentos da área de saúde, especialmente, da Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) e a da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM).

Atualmente a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), é a “instituição do governo federal responsável em promover o fomento à soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças, bem como formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental”². As ações desenvolvidas por esta importante entidade, buscam sobretudo a melhoria das condições de vida das populações mais carentes, fomentando a implantação de melhorias habitacionais para o controle de doenças e prevenção de agravos, de melhorias sanitárias domiciliares, a execução de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios com até cinquenta mil habitantes.

A mencionada Fundação realiza também “atividades integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), realizando o acompanhamento de obras em execução do PAC1 e PAC2, com a programação de

2 FUNASA – Fundação Nacional de Saúde. Atuação. Disponível em <http://www.funasa.gov.br/web/guest/a-funasa1>. Acesso em agosto de 2019.



execução de obras de saneamento em mais de 1000 municípios. Desenvolve, ainda, ações de implementação de projetos de coleta e reciclagem de materiais, diretamente com cooperativas e associações de catadores, com o objetivo de fomentar a ampliação da área de cobertura dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, por meio do financiamento de Aterro Sanitário, Construção de Galpão de Triagem e Aquisição de Veículos e Equipamentos, bem como elaboração de Projeto de Galpão de Triagem e de Projeto de Aterro Sanitário. Além disso, a Fundação é responsável pela implementação das ações de saneamento em áreas rurais de todos os municípios brasileiros, inclusive no atendimento às populações remanescentes de quilombos, assentamentos rurais e populações ribeirinhas, conforme definido pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)”³.

Com efeito, através das parcerias estabelecidas com os Estados e Municípios, para repasse de recursos e sua respectiva fiscalização, além do compartilhamento de conhecimento técnico, a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA é quiçá, o mais importante agente estratégico do governo federal, para efetiva implementação de condições básicas de saneamento nos municípios mais carentes da federação brasileira.

Feita esta oportuna digressão, retorna-se ao assunto sob comento, qual seja, a evolução, a nível nacional, da questão do saneamento. Entre os mecanismos públicos para o financiamento dos serviços de saneamento, destaca-se a autorização concedida ao Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1969, para além de seus próprios recursos utilizar, outrossim, com esta finalidade, os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), acabando por se tornar a principal fonte de recursos para o setor naquela época.

3 FUNASA – Fundação Nacional de Saúde. Atuação. Disponível em <http://www.funasa.gov.br/web/guest/a-funasa1>. Acesso em agosto de 2019.

Destaque-se que, até 1970, o saneamento básico no Brasil, caracterizava-se por projetos isolados no âmbito de cada comunidade; ausência de um sistema racional de tarifas e deterioração das mesmas pela inflação; escassez de recursos financeiros, humanos e técnicos. Diante deste cenário desanimador, o Banco Nacional de Habitação – BNH, instituiu em 1971, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, cujo grande mérito foi estabelecer pela primeira vez, como objetivo de longo prazo para o setor, o déficit zero, ou seja, a universalização do acesso à água e ao esgoto.

A meta do Plano era atender a população urbana em 90% com abastecimento de água de boa qualidade e em 65% com esgotamento sanitário. Quando da extinção do programa em 1986, pode-se dizer que alcançou resultados satisfatórios, pelo menos no que pertine ao abastecimento de água potável. O censo de 1970, informava que apenas 26,7 milhões de brasileiros, ou 50,4% da população urbana, eram abastecidos com água potável e 10,1 milhões ou 20% servidos pela rede de esgotos. Quinze anos depois, em 1985, pesquisas feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, indicavam que 82,8 milhões de brasileiros ou 87% da população urbana eram abastecidos com água potável. Vale dizer, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, neste período, havia conseguido acrescentar a população abastecida, 56 milhões de pessoas, um contingente maior que a população da França. Todavia, no que diz respeito à coleta e tratamento de esgoto a evolução foi pífia, a meta definida para esgotamento sanitário pelo PLANASA (atender 65% da população) não se concretizou até os dias atuais.

4. O ASPECTO NORMATIVO DA QUESTÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 atribuiu competências exclusivas à União, Estados e Municípios, todavia, influenciada pela experiência alemã, instituiu,



igualmente, um conjunto de competências comuns ou concorrentes, compartilhadas pelas três esferas de poder, vale dizer, Federal, Estadual e Municipal.

Antes de adentrar na questão atinente à competência político-administrativa para a prestação do serviço de saneamento, registre-se, por oportuno, que a competência legislativa fixada constitucionalmente para o estabelecimento das diretrizes sobre a matéria, pertence à União. Outro não é o entendimento que se extrai do disposto no artigo 21, inc. XX, da Constituição Federal de 1988:

“Artigo. 21. Compete à União:

(...)

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.”

Todavia no que pertine à titularidade para a prestação do serviço de saneamento, o caminho adotado pelo legislador constituinte foi outro, conferindo-o preponderantemente, aos Municípios e em algum grau aos Estados, não dispondo a União de atribuição constitucional para o exercício de atividades executivas ou operacionais.

Com efeito, podem ser identificados quatro dispositivos no texto constitucional de 1988, que definem a competência político-administrativa em matéria de saneamento:

a) Artigo 23, inc. XI:

“Artigo 23.É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.”

[Voltar ao índice](#)

De fato, o dispositivo suso mencionado estabelece a possibilidade de uma ação conjunta entre os entes estatais, uma atuação cooperativa e que se almeja produtiva, sem, entretanto, abordar a titularidade do serviço.

b) Artigo 30, inc. V:

“Artigo 30. Compete aos Municípios:

(...)

V- organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”

Diversamente do comando constitucional anterior, este artigo traz em si previsão de titularidade de serviço. Considerando que o saneamento básico, como destacado no início deste artigo, possui quatro vertentes principais a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza e drenagem urbanas, além do manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, é de se ver que tais serviços, remetem a ideia de interesse local, razão pela qual são, em princípio, de titularidade municipal.

A bem da verdade, todo e qualquer serviço possui uma dose de interesse local, em contrapartida, dificilmente, algum serviço de interesse local será totalmente alheio aos interesses regionais e/ou nacionais. Vale dizer, é esperada uma superposição de interesses numa certa medida e, para superar eventual conflito, a doutrina recomenda a utilização do critério pautado na predominância do interesse. Outro não é o ensinamento do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles, ora transcrito *in verbis*⁴:

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 316,



“O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se predomina sobre determinada matéria o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da Federação, tal matéria é da competência do Município; se seu interesse é secundário comparativamente ao das demais pessoas político-administrativas, a matéria refoge de sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto. A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço.”

c) Artigo 25, § 3º:

“Artigo 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Esta norma é o contraponto direto ao comando constitucional anterior, na medida em que determinados serviços, que muito embora, em princípio, sejam de interesse local, em determinadas circunstâncias, podem extrapolar esta seara e refletir o interesse comum de uma região mais ampla que um Município isolado ou, até mesmo, de um conjunto de Municípios, de modo que os Municípios, isoladamente, dificilmente conseguiriam prestar serviços com um mínimo de presteza e eficiência, para a enorme quantidade de pessoas que vivem neste entorno, sem qualquer preocupação específica com os limites municipais.

Daí a razão de ser do dispositivo constitucional sob comento, que adotou como solução para atender as necessidades deste maior contingente populacional, a prestação integrada pela autoridade regional, isto é, os Estados.

Estes grandes conglomerados urbanos, surgidos principalmente a partir da década de 30, em função da migração da população do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida, ensejaram esta nova realidade social, cujas repercussões no que pertine à prestação dos serviços, o legislador constituinte procurou equacionar com este artigo. Este cenário foi muito bem delineado por Eros Roberto Grau, *in verbis*⁵:

“O intenso crescimento urbano determina como fato característico do século XX o aparecimento dos centros metropolitanos.

Tal processo de crescimento se manifesta de tal modo que em torno de determinados núcleos urbanos outros vão se agregando, integrando-se a ponto de comporem nova realidade urbana. Assim, as várias unidades integradas formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em um sistema sócio-econômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas.

(...)

Ao mesmo tempo, começa a surgir uma grande expansão da demanda de serviços públicos, de sorte que as demandas administrativas na área já não podem mais, isoladamente, dar solução satisfatória às necessidades coletivas sem o concurso da ação unificada e coordenada de todos os escalões governamentais implicados.”

Em sendo assim, é válido dizer que o saneamento básico que exsurge, a priori, como um serviço de interesse local como exposto alhures, se

5 GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: regime jurídico. São Paulo: J. Buchshatsky, 1974, p. 5 e 10



for, por alguma circunstância, considerado de interesse comum ou regional, deverá ser prestado pelo Estado e não pelo Município.

d) Artigo 200, inc. IV:

“Artigo 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV-participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.”

Finalmente, traz-se a colação o último dispositivo constitucional sobre a matéria, o qual, igualmente não define a titularidade do serviço, todavia, assim como o artigo 23, inc. IX, referido anteriormente, admite, em certo grau, a participação da União, em conjunto com os demais entes, no planejamento e execução das ações de saneamento, o que pode ocorrer de forma direta ou indireta, através de custeio, investimentos, auxílio técnico, etc.

5. LEI FEDERAL Nº 11.445, DE 05 DE JANEIRO DE 2007 – MARCO LEGAL DO SANEAMENTO EM VIGOR.

Ab initio, cumpre destacar que antes da sanção da Lei 11.445/2007, o saneamento não dispunha de um normativo específico, que estabelecesse regras mínimas, de âmbito nacional, para as relações entre titulares, prestadores e usuários do serviço. Evidenciada assim, a importância desta lei, considerada o marco regulatório para o setor.

Com efeito, como mencionado no tópico anterior, à União não compete o exercício de atividades executivas e operacionais do setor de saneamento, tendo optado o legislador constitucional, por lhe conferir a competência para a fixação das diretrizes gerais para organização da matéria.

A Lei 11.445/2007 é orientada pelo princípio da universalização dos serviços de saneamento, aí compreendidos o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza e drenagem urbanas, além do manejo de águas pluviais e dos resíduos sólidos urbanos, sem, entretanto, descuidar da garantia de estabilidade de investimentos no setor, partindo de uma visão equilibrada da função social do saneamento. Vale dizer, considera sua importância para a saúde pública, o meio ambiente e o bem-estar geral da coletividade, mas não ignora a necessidade deste serviço possuir sustentabilidade econômica para garantir sua prestação com qualidade e eficiência.

Firme no propósito de criar um ambiente mais propício para o investimento no setor de saneamento, foi regulamentada a prestação regionalizada do serviço, criando condições legais estáveis para a atuação de entidades e empresas estaduais, municipais e privadas em vários municípios, com ganhos de escala, otimizando recursos logísticos, administrativos, técnicos e operacionais (artigo 14).

A multicitada Lei buscando cercar de maior segurança jurídica as relações entre titular e prestadores do serviço de saneamento, reduzindo a instabilidade do setor, passou a exigir que sejam formalizadas por contrato, vedando a utilização de instrumentos precários (convênios, termos de parceria, etc). Ao tempo em que cuidou de impor como condição de validade destes contratos, um mínimo de organização e planejamento, de modo a restar assegurada sua viabilidade técnica e financeira (artigos 10, 11 e 12).

Cumprir observar que a Lei em comento confere muito importância a questão do planejamento, reconhecendo que este elemento é fundamental para a eficiência do serviço a ser desenvolvido. Assim é que determina que os serviços sejam planejados e regulados, fornecendo conteúdo mínimo da regulação. Permite que o planejamento seja elaborado mediante cooperação de outras entidades, inclusive dos próprios



prestadores de serviços. O planejamento possibilita contratos de delegação com definição mais precisa dos direitos e obrigações de titulares e delegatários (artigos. 15, 17, 19, 21, 22, 23,24, 25 e 27).

Sem ignorar a necessidade da sustentabilidade econômica do serviço, esta Lei estabelece, neste sentido, diretrizes econômicas e sociais, as quais incluem as regras gerais para a cobrança dos serviços de saneamento (tarifas, preços públicos e taxas), inclusive as formas de quantificação deste serviço, como o volume de água consumida e de esgoto coletado, além da quantidade de lixo recolhido. Por outro lado, permite a adoção de subsídios para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica capaz de cobrir o custo dos serviços (artigos 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38).

Enfatizando novamente a importância do planejamento a fim de que se alcance o mínimo de eficiência e efetividade na prestação do serviço de saneamento, o diploma legal em questão determinou à União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, o qual, de fato, foi elaborado em 2013 pelo Ministério das Cidades e que apresenta metas de curto, médio e longo prazo para todo o setor (artigo 52). Além disso, os Municípios ficam responsáveis por criar os Planos Municipais de Saneamento Básico –PMSB, que se consubstanciam no instrumento fundamental para que os gestores públicos possam contratar ou conceder os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, bem como limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos (artigo 9º).

É de se ver que estes Planos, os quais devem ser revistos a cada quatro anos, para aferir seu cumprimento por parte dos prestadores, devem ser aprovados pelo Governo Federal para liberação de verbas. Com efeito, nos termos do Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamentou a Lei 11.445/2007, os Municípios tinham, inicialmente, até 2014 para elaborarem seus Planos. Dado a grande dificuldade em cumprir esta exigência, principalmente pelos Municípios mais carentes, este prazo foi

sendo sucessivamente prorrogado e, atualmente, os entes municipais, dispõem apenas até o dia 31 de dezembro de 2019 para fazê-lo, sob pena de não mais terem acesso aos recursos federais destinados a serviços de saneamento básico. Penalidade que, registre-se, acaso concretizada, trará péssimas consequências à população dos Municípios “bloqueados”, sendo que os mais atingidos certamente, serão os mais pobres, justamente aqueles que mais dependem dos recursos da União.

Lançadas estas breves digressões sobre as disposições da Lei 11.445/07, sem nenhuma pretensão de esgotar o tema, mas, tão-somente, com o fulcro de ilustrar, em linhas gerais, a orientação normativa em vigor no País, não se pode, outrossim, deixar de registrar que, recentemente, mais precisamente, em junho de 2019, foi aprovado no Senado Federal, um projeto de lei estabelecendo o novo marco regulatório do saneamento básico.

Trata-se do Projeto de Lei nº 3.261/2019, o qual, entre suas inovações, pode-se mencionar que não mais admite a celebração dos contratos de programa, permanecendo os que já existem em vigor, até o final da vigência. Empresas públicas e privadas poderão disputar, através de licitação, contratos de concessão para prestação de serviço de saneamento básico. Prevê ainda, a realização de licitações em blocos de municípios, agregando cidades mais e menos rentáveis, como forma de garantir ganho de escala, além de viabilidade técnica e econômica para a prestação dos serviços

Pelo texto aprovado, fica autorizada a assinatura de contratos de concessão por dispensa de licitação com empresas públicas ou sociedades de economia mista, caso a licitação não tenha interessados ou não haja viabilidade econômica que justifique a sua privatização. O projeto de lei estipula ainda, prazo para o fim dos lixões que varia de 2021 a 2024, este último para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Registre-se, por oportuno, que o multicitado projeto de lei agora segue para as deliberações perante a Câmara dos Deputados.



6. CONCLUSÃO

Conforme exposto, os serviços de saneamento básico que englobam o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, além da drenagem e manejo de águas pluviais, representam medidas essenciais para prevenção de doenças, promoção da saúde e qualidade de vida dos indivíduos, isso sem mencionar a proteção ao meio ambiente.

São serviços públicos e exsurgem como atribuição estatal essencial à dignidade da população. Pode-se afirmar que o texto constitucional atribui sua titularidade aos Municípios, desde que sejam de interesse local, por outro lado quando extrapolam, por alguma circunstância, o interesse de um Município isolado, atingindo uma região mais ampla, diz-se que o interesse é comum, daí devem ser prestados pelos Estados, que terão melhores condições de atender, com qualidade e eficiência, a demanda de uma maior quantidade de pessoas. Enquanto à União foi reservado um papel predominantemente regulatório, sem atribuição para o exercício de atividades executivas ou operacionais. Com efeito, com todas as suas nuances, a intenção do legislador constitucional foi estabelecer uma cooperação produtiva entre os entes federados, sem que houvesse uma superposição inútil e dispendiosa de competências.

Com a sanção da Lei 11.445, em 05 de janeiro de 2007, que exsurge como marco regulatório para o setor de saneamento, foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o setor e sua respectiva prestação, orientadas pelo princípio da universalização dos serviços e a garantia de estabilidade de investimentos.

Apesar de ao longo da história, como ventilado no texto deste artigo, ter-se percebido a estreitíssima relação entre o saneamento e a saúde da população, ainda estamos muito longe de atingir um patamar minimamente ideal neste quesito. Segundo dados do Instituto Trata Brasil, quase 100 milhões de brasileiros não tem acesso ao serviço de coleta de esgoto e,

em torno de 35 milhões, não são atendidos com abastecimento de água tratada. A nível mundial também salta aos olhos a deficiência nesta seara, ainda são 2,4 bilhões de pessoas no mundo vivendo sem saneamento adequado e 633 milhões sem acesso a uma fonte de água potável.

Trata-se de um desafio gigantesco, mas que tem que ser enfrentado pelos governantes, segundo estudos publicados pelo Instituto Trata Brasil, a expansão dos serviços de água e esgoto no país não reflete positivamente apenas na qualidade de vida das pessoas, acarreta ganhos econômicos e sociais concretos, especialmente nos setores da saúde, educação, produtividade, turismo e valorização imobiliária, na verdade os ganhos com a expansão da infraestrutura de água tratada e esgotamento sanitário, superariam em muito os custos da universalização dos serviços.

Infelizmente é forçoso reconhecer que a questão do saneamento básico, apesar de representar papel fundamental, numa sociedade saudável, não vem recebendo o nível de investimentos nem a necessária dedicação em políticas públicas como merece.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLAIS, Catherine. O estado do planeta em alguns números. In: MARTINE, Barrire (Org.). Terra: patrimônio comum. [S.1.]: [s.n], 1992. p.250 apud ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996. P. 259.

BARROS, Rodrigo. A história do saneamento básico no Brasil – disponível em <http://www.rodoinside.com.br/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil/>. Acesso em agosto de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em agosto de 2019.



BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007-Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em agosto de 2019.

BUFF, Sonia Rosalie. Saneamento Básico Como tudo começou... – disponível em <https://pt.slideshare.net/eloambiental/a-histria-do-saneamento-bsico>. Acesso em agosto de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11 ed. Rio de Janeiro: Lumun Juris, 2009.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.

EOS Organizações e Sistemas. Conheça a História do Saneamento Básico e Tratamento de Água e Esgoto. Disponível em <https://www.eosconsultores.com.br/historia-saneamento-basico-e-tratamento-de-agua-e-esgoto/>.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. Revista de Direito Administrativo, n. 207, p. 5, 1997.

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde. Atuação. Disponível em <http://www.funasa.gov.br/web/guest/a-funasa1> Acesso em agosto de 2019.

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: regime jurídico. São Paulo: J. Bucshatsky, 1974, p. 5 e 10.

MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1992. V. 3 t.1.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 316.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1992.

MENEGUIM, Fernando; PRADO, Ivan Pereira. Os Serviços de Saneamento Básico, Sua Regulação e o Federalismo Brasileiro. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td248>. Acesso em agosto/2019.

ROSITO, Carlos Alberto. Do Planasa ao Plansab O Desafio da Universalização. Revista Oficial/ Congresso ABES/ FENASAN 2107.

TÁCITO, Caio. Saneamento básico: região metropolitana: competência estadual (parecer). Revista de Direito Administrativo, n. 213, p. 234, 1998.

TRATA BRASIL. Principais estatísticas. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>.

TRATA BRASIL. Estudos. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/beneficios-economicos-e-sociais>.



Saneamento ambiental e a importância do planejamento e da participação popular para a sua efetividade

LUIZ HENRIQUE DE CASTRO PEREIRA¹

RESUMO

Este artigo aborda o estudo acerca do saneamento ambiental, abrangendo a diferença entre o saneamento básico e o saneamento ambiental e os desafios para o atendimento desta política pública a toda a sociedade. Além do mais, ele visa a analisar a importância da elaboração do planejamento por parte do governo a fim de que a política pública possa atender aos seus objetivos. Por fim, ele pretende, ainda, estudar a democracia participativa, com ênfase na participação popular para a efetividade do saneamento ambiental.

Palavras-chave: Saneamento ambiental; Saneamento básico; Política pública; Planejamento; Participação popular.

1 Mestrando em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Procurador Federal responsável pela Unidade de Execução da PGF/PFE/FUNASA/SP.

2 E-mail: luiz.castro@funasa.gov.br, endereço profissional: Rua Bento Freitas, 46, 5º andar, Vila Buarque, CEP: 01220-000, São Paulo-SP.

Voltar ao índice

ABSTRACT

This article approaches the study of environmental sanitation, covering the difference between basic sanitation and environmental sanitation and the challenges for the fulfillment of this public policy to the whole society. In addition, it aims to analyze the importance of planning by the government so that public policy can meet its objectives. Finally, it also intends to study participatory democracy, with an emphasis on popular participation for the effectiveness of environmental sanitation.

Keywords: *Environmental sanitation. Basic sanitation. Public policy. Planning. Popular participation.*

SUMÁRIO

Introdução. 1. Desafios do saneamento ambiental. 2. Planejamento. 3. Democracia e participação popular. Conclusão. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Em minha atuação como Procurador Federal em exercício na Unidade de Execução da Fundação Nacional de Saúde no Estado de São Paulo, dentre as várias atividades inerentes à atividade consultiva, destaca-se a análise jurídica de processos referentes aos convênios e termos de compromisso celebrados entre a FUNASA e os diversos municípios, bem como organizações não governamentais para a ação de saneamento ambiental em suas diversas modalidades.



Dessa forma, o presente artigo visa ao estudo do tema referente ao saneamento ambiental, sobretudo procurando identificar a importância do adequado planejamento por parte da Administração Pública para a sua execução.

Além do mais, considerando a importância da participação da sociedade na concretização do saneamento, sendo este um importante aspecto da cidadania, visa, também, à análise da forma e eficácia da participação dos cidadãos na formulação e acompanhamento das ações de saneamento.

Muito embora grande parte da doutrina refira-se a saneamento básico no sentido de identificar os serviços básicos de água e esgoto, optou-se no presente artigo pela denominação saneamento ambiental em virtude do caráter amplo que foi dado ao saneamento com o advento de seu marco regulatório, a Lei nº 11.445/2007.

Neste sentido, tal como exposto por Bruna Cavalcante Drubi Burger, ao se utilizar o termo saneamento ambiental “não se deve pensar em saneamento como algo básico que envolve apenas obrigação de cuidado pelo poder público e que envolve apenas tratamento de esgoto e distribuição de água”³.

Considerando que a cidadania não significa atualmente apenas o direito de votar e ser votado, mas abrange uma dimensão muito mais ampla, que compreende os direitos civis, políticos e sociais⁴, é importante que a sociedade também possa participar das políticas públicas relacionadas ao saneamento para que possam ser ouvidas e atendidas suas reais necessidades.

A respeito da participação social na área do saneamento, Eduardo Maffia Queiroz Nobre e Tiago Mirabeau Lobão C. Cosenza entendem que

3 “O conceito de saneamento”, in A. SADDY e R. FONSECA CHAUVET (coord.), *Aspectos Jurídicos do Saneamento Básico*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017, p. 8.

4 G. P. SMANIO, “As dimensões da cidadania. Novos direitos e proteção da cidadania”, *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, ano II, jan./jun. 2009, p. 16.

o controle social previsto no artigo 3º da Lei nº 11.445/2007 “é a participação da sociedade civil organizada nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de gestão pública e execução das políticas e programas de governo”⁵.

Assim, não se trata apenas da fiscalização por parte da sociedade da atuação da Administração Pública na área do saneamento, mas, principalmente, a atuação efetiva desde a fase do planejamento até a execução propriamente dita⁶.

Para garantir a efetiva participação dos cidadãos e para que não se torne letra morta referido dispositivo, é importante que a Administração Pública estimule a participação da sociedade civil através de ampla divulgação deste canal de comunicação, promoção de cursos, seminários temáticos, divulgação em associações comunitárias e outras organizações não governamentais locais⁷.

As discussões acerca da importância do saneamento para o cidadão ultrapassam as fronteiras nacionais, atingindo um alcance universal.

Neste sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas emitiu a Resolução nº 64/92 entendendo que a água limpa e segura e o saneamento representam um direito humano especial ao pleno gozo da vida, bem como de todos os demais direitos de mesma natureza⁸.

5 “A participação e o controle social nos serviços de saneamento básico”, G. F. GOMES LUNA et al, (coord.), *Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios*, 1. ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017, p. 144.

6 C. MOTA, *Saneamento básico no Brasil*, p. 342.

7 C. MOTA, O controle social no setor de saneamento básico: principais aspectos da Lei Federal n. 11.445, de 05 de janeiro de 2017 – Lei de Saneamento Básico, in C. MOTA (coord.). *Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal n. 11.447/2007*, São Paulo, Quartier Latin, 2010, p. 149.

8 Comunicado aos Mídia. Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação (UNW-DPAC). “O Direito Humano à Água e Saneamento”, disponível em http://www.un.org.ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/16/2 (acedido em 20 de setembro de 2019).



Trata-se de tema atual e importante no cenário atual, já que o que se busca é a conscientização da importância da participação da sociedade na formulação das políticas públicas de saneamento, como forma de efetivação da cidadania e, principalmente, da promoção da dignidade, saúde e bem estar de todos os cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação.

No item 1 será abordada a diferença entre saneamento básico e saneamento ambiental, bem como os atuais desafios deste tema para uma ampla disponibilização a toda a população. Nos itens 2 e 3 serão abordados o planejamento e a participação popular como meios de aumentar a efetividade do saneamento. Por fim, haverá a conclusão sobre os assuntos desenvolvidos na presente pesquisa, buscando dar a visão pessoal do autor.

Enfim, trata-se de trabalho que muito acrescentará à vida profissional do aluno, sendo útil a todos os operadores do Direito que trabalham nesta área e importante fonte de produção intelectual, procurando trazer alguma contribuição ao tema já debatido há longa data pela doutrina especializada na matéria.

1. DESAFIOS DO SANEAMENTO AMBIENTAL

O saneamento ambiental compreende não apenas os aspectos ligados ao saneamento básico, que diz respeito às ações de abastecimento/tratamento de água, bem como do esgoto, mas ações mais amplas que visam a um devido tratamento de todos os aspectos adequados a proporcionar um adequado meio ambiente a toda a população.

A este respeito, a Fundação Nacional de Saúde definiu o saneamento ambiental como:

“conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo a salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitário de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural”⁹.

A Organização Mundial da Saúde aprovou no Primeiro Congresso Interamericano de Higiene, em Havana, em setembro de 1952, a seguinte definição para saneamento: “ramo da salubridade destinado a eliminar os riscos do ambiente natural, sobretudo resultantes da vida em comum, e criar e promover nele as condições ótimas para a saúde”¹⁰.

Com uma definição ampla de saneamento, constata-se que a Organização Mundial da Saúde também adotou a ideia de saneamento ambiental, já que não se limitou a considerar como saneamento apenas o tratamento da água e esgoto.

Na verdade, trata-se de conceito dinâmico, que deve ser adaptado ao meio ambiente real, estabelecendo-se as características ambientais mínimas que possibilitem uma adequada qualidade de vida¹¹.

Dentre as ações de saneamento, os meios técnico, acadêmico-científico e político-institucional no Brasil tendem a considerar as seguintes ações:

9 Manual da FUNASA, 2007, p. 15.

10 C. OPAZO, 1969, p.1 *apud* L. HELLER et al. (coord.), *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016, p. 166.

11 HESPANHOL, 1999, p. 267 *apud* M. G. ARTEIRO DA PAZ, M. A. PIMENTEL TOLOZA e A. PAULA FRACALANZA, “Saneamento ambiental: importância socioambiental, política e atores sociais”, in P. ROBERTO JACOBI, et al. (coord.), *Metodologias para o fortalecimento do controle social no saneamento básico*, São Paulo, USP, 2016, p. 14.



1- abastecimento de água; 2- esgotamento sanitário; 3- limpeza pública; 4 – drenagem pluvial; e 5 – controle de vetores de doenças transmissíveis¹².

A Lei nº 11.445/2007 considerou como saneamento básico as quatro primeiras, ficando de fora o controle de vetores de doenças transmissíveis, conforme previsto em seu artigo 3º.

O advento da Lei nº 11.445/2007 foi importante para o setor, pois desde a extinção do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento¹³ na década de 80 não havia, ainda, um instrumento legal e uma política pública voltados a enfrentar esta questão.

O PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico foi aprovado em dezembro de 2013 por sete ministros de estado (Cidades, Fazenda, Casa Civil, Saúde, Planejamento, Meio Ambiente e Integração Nacional) com metas de universalização para 20 anos (2033) e previsão de R\$ 508 bilhões para universalizar os serviços de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbano, sendo R\$ 304 bilhões somente para água e esgotos.

Porém, atualmente ainda não foi possível atingir grandes porcentagens de atendimento à população no tocante aos serviços públicos de saneamento básico, sendo que, na Região Norte, apenas 57,49% da população é atendida com água tratada e somente 10,24% da população tem acesso a esgoto. A região Sudeste concentra os melhores índices, com 91,25% e 78,56%, respectivamente¹⁴.

12 HELLER, 1998 *apud* L. HELLER et al., *Participação e controle social*, p. 163.

13 Vale lembrar que o PLANASA, instituído pela Lei nº 5.318/67, foi o instrumento que articulou, do modo mais completo até hoje no Brasil, as ações dos diversos atores públicos e privados numa estratégia de expansão dos serviços de saneamento básico com um objetivo nacional. Ele foi lançado com o objetivo de atender, até 1980, 80% da população com abastecimento de água e 50% com esgotamento sanitário. O PLANASA priorizou o abastecimento de água em detrimento das demais ações que compõem o saneamento básico. In V. M. de CARVALHO, *O direito do saneamento básico*, São Paulo, Quartier Latin, 2010, p. 110.

14 Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br> (acedido em 25 de setembro de 2019).

Apesar das altas cifras previstas para universalizar os serviços de saneamento básico, na prática os recursos efetivamente destinados para este objetivo são insuficientes para atenderem a toda a população¹⁵.

Assim, a doutrina tem se debruçado sobre o tema e estudado as formas pelas quais seria possível atingir tal objetivo. Na verdade, não há uma fórmula única, já que este relevante serviço pode ser prestado de variadas formas, seja diretamente pela Administração Pública, seja através da criação de empresas públicas, sociedades de economia mista ou mesmo pela iniciativa privada.

Não é o objetivo do presente artigo estudar estas formas e nem mesmo apontar aquela que seria mais eficaz para que o saneamento seja prestado a toda a população, até porque há divergências na doutrina a este respeito e esta pluralidade de instrumentos é bem-vinda, já que cada uma pode contribuir e somar para que este resultado seja atingido, não sendo prudente excluir-se uma ou outra forma.

O que interessa no presente artigo é, a partir das deficiências na prestação deste relevante serviço, apontar dois mecanismos que podem ser auxiliares para a superação das dificuldades neste setor, quais sejam, o planejamento e a participação popular, que serão desenvolvidos nos tópicos seguintes.

2. PLANEJAMENTO

Para que determinados objetivos específicos sejam atingidos, é fundamental elaborar um bom planejamento, estipulando metas, prazos, meios, recursos, pessoas e outros aspectos específicos para cada situação, seja ela pessoal, profissional ou social.

15 Em 2017, por exemplo, foram alocados 9 bilhões de recursos das mais diversas fontes, porém, de acordo com a meta do PLANSAB, houve um déficit de mais de 11 bilhões. Disponível em <https://www.eosconsultores.com.br/investimento-em-saneamento-basico> (acedido em 28 de setembro de 2019).



Se esta lógica deve ser aplicada à vida privada, mais ainda ela deve ser utilizada no âmbito público, sobretudo porque se trata de recursos públicos e é preciso que aqueles que irão administrar esta verba possam expor o que, como, quando e onde pretendem investi-lo.

Aliás, por esta razão, o artigo 174 da Constituição Federal determina que o planejamento é obrigatório para a Administração Pública. Além do mais, ele deverá estar de acordo com os objetivos fundamentais do país previstos no artigo 3º da Constituição Federal.

O professor João Miranda define planejamento como “(p)rocesso articulado de decisões que identificam, de modo prospetivo (juízo de prognose através de antecipação de evolução da realidade futura), objetivos e metas a atingir com base no conhecimento da realidade e da previsão de meios, técnicas e formas de os alcançar”¹⁶.

O planejamento é composto por três fases: a decisão de planejar, ou seja, uma decisão política, a implementação do plano, sendo este um fenômeno político relacionado à Administração Pública e o plano em si, que é a única fase que pode ser analisada sob o prisma técnico, com o exame econômico do documento escrito¹⁷.

Para a elaboração do planejamento, deve haver grande participação do Legislativo e a vinculação do plano ao orçamento e aos fins enunciados no texto constitucional¹⁸.

16 Conforme slide da aula sobre Planejamento dos Recursos Hídricos do curso de extensão em direito ao saneamento, proferida no dia 27 de julho de 2019 em Brasília-DF.

17 C. LAFER, 2002, pp. 25-26 *apud* G. BERCOVICI, “Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado”, in M. P. DALLARI BUCCI (coord.), *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo, Saraiva, 2006, pp. 146-147.

18 G. BERCOVICI, *Políticas Públicas*, p. 153.

O texto constitucional, assim, fornece as bases para um planejamento democrático, com o aumento da transparência e o controle sobre o gasto público, exigindo-se coerência entre o gasto atual do governo e o planejamento de médio e longo prazos.

Muito embora o planejamento seja fundamental para concretizar-se os objetivos do país e implementação das políticas públicas visando ao bem-estar da população, há questões políticas que dificultam a sua devida implementação.

Para diminuir o impacto negativo desta questão e a fim de garantir a aplicação do planejamento, é importante a vinculação do plano ao orçamento, sendo que a Constituição Federal integrou o planejamento ao orçamento de longo e médio prazos. Assim, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem ser integrados entre si e compatibilizados com o planejamento global, conforme previsto no artigo 165, §4º da Constituição Federal¹⁹.

No âmbito do saneamento, a Lei nº 11.445/2007 previu no Capítulo IV a necessidade da elaboração de planejamento, sendo que, de acordo com o artigo 19, ele deverá conter, no mínimo:

- I- diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II- objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III- programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos

19 G. BERCOVICI, *Políticas Públicas*, pp. 153-157.



planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV- ações para emergências e contingências;

V- mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Além do mais, o plano deverá ser revisto em prazo não superior a quatro anos e, quando o serviço não for regionalizado, deverá abranger todo o ente da Federação que o elaborou.

Sobre o titular do serviço de saneamento básico, o artigo 8º da Lei nº 11.445/2007 não o definiu expressamente, sendo que a Constituição Federal estipulou no artigo 21, inciso XX que compete à União instituir diretrizes sobre desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transporte urbano, bem como no artigo 23 que é competência comum da União, Distrito Federal, Estados e Municípios cuidar da saúde (inciso II), proteger o meio ambiente (inciso VI) e promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX).

Ainda, a Constituição Federal previu no artigo 30 que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Ora, considerando que o saneamento básico é um exemplo típico de serviço público de interesse local, não restam dúvidas a respeito da titularidade do Município referente a serviço, sendo que a extinta Medida Provisória nº 844/2018 havia alterado a redação do artigo 8º acima mencionado para dispor que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico são o Município e o Distrito Federal.

A este respeito, o Supremo Tribunal Federal decidiu na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842-RJ, cuja ementa transcrevemos em razão da importância para o presente estudo:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.
2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente.
3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações



urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública

do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.



6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente²⁰.

Porém, o fato da titularidade do serviço público de saneamento ser do Município, não significa que não possa haver a cooperação por parte dos Estados e União Federal, sobretudo levando-se em consideração a competência comum já referida e a consagração do federalismo cooperativo previsto no artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, a despeito de até o momento ainda não terem sido elaboradas leis complementares.

Neste sentido, levando-se em consideração as deficiências de muitos Municípios brasileiros, é fundamental o auxílio cooperativo dos Estados, bem como da União Federal.

Vale lembrar que, de acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2010, dos 5.565 municípios brasileiros, 4.997, ou seja, 89,2% do total possuem menos de cinquenta mil habitantes²¹.

20 Acórdão do Supremo Tribunal Federal de 16.09.2013, proferido na ADI: 1842 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, pesquisável em <http://www.stf.jus.br>.

21 Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/2098-np-censo-demografico/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques> (acedido em 25 de setembro de 2019).

Este é o quantitativo de Municípios atendidos pela Fundação Nacional de Saúde, que, não só fomenta soluções de saneamento para a prevenção e controle de doenças, dentre outras missões, como, no estudo referente ao planejamento em relação às ações de saneamento, também fornece o apoio técnico a estados e municípios para a execução de projetos de saneamento²².

Importante destacar, ainda, a importância do plano de saneamento do Município estar integrado com outras políticas públicas, como saúde, meio ambiente, habitação, energia, transporte, planejamento urbano, dentre outras, pois muitas delas estão interligadas e o bom êxito de uma irá depender da boa execução das demais para a proteção da saúde humana e preservação do meio ambiente.

Basta imaginar, por exemplo, que a política de desenvolvimento urbano deve estar integrada com a política de saneamento, pois problemas podem surgir, caso, ao se pensar no desenvolvimento de um município, como, por exemplo a expansão ou melhorias em um determinado bairro, não se leve em consideração a questão do saneamento²³.

A respeito da política de saúde, a Constituição Federal determina no artigo 200 que compete ao sistema único de saúde, dentre outras atribuições, participar da formulação da política e execução das ações de saneamento básico (inciso IV)²⁴.

22 O Programa de Cooperação no Apoio à Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento possui, dentre as diferentes linhas de ação, uma a respeito do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), cujo objetivo é “instrumentalizar e assegurar aos entes federados as condições necessárias ao planejamento das ações locais de saneamento ambiental e a sustentabilidade dos serviços”. Disponível em <http://www.funasa.gov.br/web/guest/cooperacao-tecnica> (acedido em 25 de setembro de 2019).

23 Não houve a preocupação de inserir o plano de saneamento no ciclo do planejamento urbano e no calendário de elaboração dos planos diretores de desenvolvimento urbano, o que seria desejável. A. SANTOS CUNHA, *Saneamento Básico no Brasil: Desenho institucional e desafios federativos*, Rio de Janeiro, IPEA, 2011, p. 21.

24 Esta determinação também foi inserida na Lei nº 8.080/90, que cria o SUS, conforme previsto nos artigos 6º, incisos II e V, artigo 7º, inciso X e artigos 17 e 18.



Destaque-se, ainda, a importância da integração da política de saneamento com os planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas, tendo em vista o correto uso e tratamento da água para toda a população²⁵.

Aliás, a respeito das bacias hidrográficas, a Lei nº 11.445/2007 previu no artigo 19, § 3º, que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

Por fim, é fundamental que haja a participação da sociedade na formulação do planejamento, de acordo com o previsto no artigo 19, § 5º da Lei nº 11.445/2007.

A este respeito, a FUNASA auxilia os Municípios na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), sendo que nos convênios celebrados com este objeto um dos itens necessários para a aprovação do plano é justamente a participação social.

A fim de ilustrar esta prática, importante citar o caso do convênio celebrado entre a FUNASA e o Município de Pereira Barreto para a elaboração do PMSB. No processo nº 25100.003.481/2019-26²⁶ constam os estudos técnicos necessários para a elaboração do plano, bem como o resultado final que resultou na promulgação da Lei Complementar nº 84, de 15 de outubro de 2018, do Município mencionado, que dispõe sobre a política de saneamento básico e dá outras providências²⁷.

25 Ainda sobre a importância da articulação entre as diferentes políticas públicas, destacamos os ensinamentos de A. SANTOS CUNHA, *Saneamento Básico no Brasil*, p. 8. M. G. ARTEIRO DA PAZ, M. A. PIMENTEL TOLOZA e A. P. FRACALANZA, *Metodologias para o fortalecimento*, São Paulo, USP, 2016, p. 19; S. DIONISIO RUBINGER, S. CRISTINA REZENDE e L. HELLER, “Discursos dissonantes: a comunicação entre técnicos e a população como fator para a participação social”, in L. HELLER, M. MARTINS DE AGUIAR e S. CRISTINA REZENDE, *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016, p. 169

26 Disponível em <https://sei.funasa.gov.br> (acedido em 25 de setembro de 2019).

27 Agradecimento especial à servidora Sandra Regina Rodrigues de Souza, responsável pelo NICT/FUNASASP, que disponibilizou as informações e contatos necessários para a presente pesquisa.

Ainda, no sítio plataforma +Brasil²⁸ poderá ser acessado o produto J do convênio mencionado, que contém a ampla divulgação para a sociedade civil de Pereira Barreto da audiência pública realizada para a discussão do PMSB, resultando na participação de representantes da sociedade civil de diversos setores.

O tema da participação social nas ações de saneamento será desenvolvido no item seguinte.

3. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

As democracias liberais ocidentais vêm abrindo espaços para a participação cidadã, sendo esta uma importante forma de coibir a livre ação dos governos e remediar os frequentes vícios que resultam da representação parlamentar²⁹.

Além do mais, a interação entre a sociedade e Administração Pública aproxima dos conflitos sociais e políticos, aumentando o grau de eficiência de sua atuação³⁰.

O teórico por excelência da participação foi Rousseau, que, em sua doutrina sobre a vontade geral, defendeu que uma pessoa só pode ser considerada verdadeira cidadã quando quer o bem geral e, não, o seu em particular³¹.

As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram em institutos de democracia semidireta, que combina institutos de participação

28 <https://www.plataformamaisbrasil.gov.br>.

29 HELLER, 1998 apud L. HELLER, M. MARTINS DE AGUIAR e S. CRISTINA REZENDE (coord.), *Participação e controle social*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016, p. 17.

30 M. AUGUSTO PEREZ, "A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas", in M. P. DALLARI BUCCI (coord.), *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo, Saraiva, 2006, pp. 165 e 169.

31 1968, apud M. DA GLÓRIA GOHN, *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*, 2. ed., São Paulo, Cortez, 2003, p. 22.



direta, como a iniciativa popular de leis, referendo, plebiscito, veto popular, revocação de mandatos e ação popular com a participação indireta que se dá através das eleições dos representantes dos cidadãos através do voto³².

Há diferentes graus de participação popular: a pseudoparticipação, que se restringe à consulta realizada pelos governantes aos cidadãos sobre determinados assuntos; participação parcial, que é aquela em que muitos participam do processo, mas o poder de decisão está concentrado nas mãos de um pequeno grupo e a participação plena, em que os diversos grupos de indivíduos têm igual poder e influência na decisão final³³.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito e, assim, acolheu princípios e institutos de democracia participativa, sobretudo ao dispor no artigo 1º, parágrafo único que o poder é exercido pelo povo, que o exerce através de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Assim, com o advento da constituição cidadã, passou-se de uma perspectiva unidimensional de um Estado súdito em que os cidadãos eram considerados administrados e não possuíam direitos frente ao Estado, mas apenas deveres, para uma perspectiva bidimensional formada pelo Estado e cidadãos, com direitos e deveres para ambos³⁴.

32 J. AFONSO DA SILVA, “Democracia Participativa”, in *Cadernos de Soluções Constitucionais 2*, São Paulo, Malheiros, 2006. p. 191. Ainda sobre a democracia participativa, J. J. GOMES CANOTILHO a define como “formação da vontade política de ‘baixo para cima’, num processo de estrutura de decisões com a participação de todos os cidadãos”, *Direito Constitucional*, 5. ed, 2ª reimpr., Coimbra, Almedina, p. 413.

33 M. C. CARDOSO DE MELLO e S. CRISTINA REZENDE, “Perspectivas de controle e participação social na trajetória do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte”, in L. HELLER, M. MARTINS DE AGUIAR e S. CRISTINA REZENDE (coord.), *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016, p. 284.

34 G. JUSTINO DE OLIVEIRA, Administração Pública Democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. Disponível em www.publicadireito.com.br/compedi/manaus/arquivos/anais/br/gustavo_justino_de_oliveria.pdf (acedido em 27 de setembro de 2019).

Acompanhando a transformação da sociedade a partir do advento da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública também deve ser participativa, reconhecendo o papel social de canalização das demandas sociais, seja através das diversas associações, seja pela atuação do cidadão isolado, portador de um interesse metaindividual.

A participação cidadã é considerada, inclusive, um princípio que faz parte do Estado Democrático de Direito, o único possível de diminuir o abismo entre o sistema normativo e a realidade social e do Estado e a sociedade civil³⁵.

Neste sentido, é importante que, onde não existam canais de comunicação, sejam criadas oportunidades de diálogo e troca de saberes por meio da realização de eventos públicos que podem ser oficinas de trabalho, audiências públicas e seminários visando, assim, a estimular a participação do maior número de pessoas dos diversos segmentos sociais³⁶.

A participação possui um caráter plural que permite aos cidadãos dividir as responsabilidades na construção coletiva das políticas públicas, compartilhando as responsabilidades entre a Administração Pública e a comunidade³⁷.

A este respeito, a iniciativa PHAST – Participatory Hygiene and Sanitation Transformation, da Organização Mundial de Saúde, chegou à conclusão de que, quando as pessoas sabem que são responsáveis por encontrarem uma solução, exigem informação e demandas que abrem o caminho para a informação e o

35 F. MENEZES SOARES, *Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)*, Belo Horizonte, Del Rey, 1997, p. 157.

36 “Política e Plano Municipal de Saneamento Básico”, *Convênio FUNASA/ASSE-MAE*, 2. ed., Brasília, Funasa, 2014, p. 19.

37 M. DA GLÓRIA GOHN, *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*, 2. ed., São Paulo, Cortez, 2003, p. 19.



diálogo. As comunidades identificam aquilo que será apropriado a elas, bem como o que será mais efetivo e de acordo com as suas necessidades³⁸.

Dentre os objetivos da participação dos cidadãos, Siedentopf enumera os seguintes:

- 1 – racionalização das decisões administrativas através de uma informação melhor e disponível;
- 2 – previsibilidade do cidadão quanto ao conteúdo das decisões administrativas;
- 3 – vontade reforçada da ação administrativa através da publicidade e transparência;
- 4 – maior legitimação da decisão administrativa tomada;
- 5 – integração do cidadão e grupos de cidadãos à decisão administrativa tocada pelo bem comum; e
- 6 – desenvolvimento da autodeterminação e da emancipação do cidadão na sua comunidade³⁹.

Como exemplo de participação popular no Poder Legislativo, há a previsão do plebiscito, referendo e iniciativa popular previstos no artigo 14⁴⁰.

38 S. DIONÍSIO RUBINGER, S. CRISTINA REZENDE e L. HELLER, *Participação e controle social*, p. 171.

39 1985, apud F. MENEZES SOARES, *Direito Administrativo*, pp. 142-143.

40 É bem verdade que se trata de instrumentos de pouco efetividade social, já que, nos últimos quinze anos, houve apenas um plebiscito, não houve referendo e, diante das duras exigências para a iniciativa popular, apenas dois projetos foram apresentados à Câmara dos Deputados. D. VITALE, “Democracia Direta e Poder Local: a experiência do orçamento participativo”, in V. SCHATTAN COELHO e M. NOBRE (coord.), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Editora 34, 2004, p. 242.

Em relação à participação no Poder Executivo, cita-se a formulação e fiscalização de políticas públicas nos setores de seguridade social (artigo 194, inciso VII), saúde (artigo 198, inciso II), assistência social (artigo 204, inciso II), educação (artigo 206, inciso VI), cultura (artigo 216, § 1º), meio ambiente (artigo 225, caput e inciso VI), criança e adolescente (artigo 227, §1º) e como usuário na Administração Direta e Indireta (artigo 37, §3º).

Por fim, em relação à participação no Poder Judiciário, cita-se a ação popular (artigo 5º, inciso LXXIII), bem como a participação no Tribunal do Júri (artigo 5º, inciso XXXVIII).

O país também experimentou novos modelos de participação cidadã, tais como os orçamentos participativos e a criação de conselhos para o compartilhamento de políticas públicas e o controle de sua implementação⁴¹.

A respeito dos Conselhos no país, eles podem ser divididos em três tipos:

- 1 – criados pelo Poder Executivo para mediar suas relações com os movimentos e organizações populares, como é o caso dos conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal no final dos anos 70;
- 2 – populares, que são os resultantes dos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público, como é o caso dos conselhos populares do final dos anos 70 e parte dos anos 80 e
- 3 – conselhos institucionalizados, com a possibilidade de participação da gestão dos negócios públicos criados por leis

41 HELLER, 1998 apud L. HELLER, M. MARTINS DE AGUIAR e S. CRISTINA REZENDE (coord.). *Participação e controle social*, p. 17.



originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil, como é o caso do conselho de representantes previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo e os conselhos gestores institucionalizados setoriais⁴².

No tocante aos conselhos gestores, Maria da Glória Gohn propõe o seguinte critério para classificá-los:

- 1- ligados à questão urbana, como meio ambiente, moradia, dentre outros;
- 2- relacionados à prestação de serviços urbanos por setores da administração, como saúde, educação, transporte, dentre outros;
- 3- os que dizem respeito a grupos etários da população, como idosos, crianças, jovens ou categorias específicas, como mulheres, grupos raciais, dentre outros e
- 4- conselhos na área da cultura⁴³.

Hannah Arendt defendia que os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, que tem como condição de existência a participação e a cidadania. Ainda, ela afirmou em *Crises da República* que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado⁴⁴.

Os conselhos são arenas de interação entre o governo e a sociedade onde os interesses da sociedade e do poder público são expressos e me-

42 M. DA GLÓRIA GOHN, *Conselhos Gestores*, pp. 70-71.

43 M. DA GLÓRIA GOHN, *Conselhos Gestores*, p. 96.

44 1973, apud M. DA GLÓRIA GOHN, *Conselhos Gestores*, p. 107.

diados visando à instauração de processos consensuais de tomada de decisão e aumento da eficácia e efetividade das políticas públicas locais⁴⁵.

A despeito da importância dos conselhos como forma de interação entre o governo e a sociedade, isso não significa que eles sejam a única forma possível de participação da sociedade civil, sendo que o trabalho de base é fundamental para alimentar e fortalecer a representação coletiva nos colegiados da esfera pública⁴⁶.

Em relação à área de saneamento, a população esteve à margem das decisões a respeito desta política pública, acumulando-se um verdadeiro “passivo democrático”⁴⁷.

Com o advento da Lei nº 11.445/2007, a participação popular torna-se importante não só na fase de elaboração do plano municipal de planejamento, conforme previsto no artigo 19, §5º da Lei nº 11.445/2007, como esta lei previu, ainda, no artigo 47 a criação ou adaptação aos órgãos já existentes do controle social dos serviços públicos de saneamento, devendo ser assegurada a representação dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, dos usuários de serviços de saneamento básico e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

45 O. A. SANTOS JÚNIOR, S. DE AZEVEDO e L. C. DE QUEIROZ RIBEIRO, “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais o Brasil”, in O. A. SANTOS JÚNIOR, S. DE AZEVEDO e L. C. DE QUEIROZ RIBEIRO (coord.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan, 2004, p. 47.

46 M. DA GLÓRIA GOHN, “Os Conselhos Municipais e a gestão urbana”, in *ibid.*, p. 80.

47 M. MARTINS DE AGUIAR, E. MACHADO DE MELO e L. HELLER, “A participação social em três modelos institucionais de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Espírito Santo”, in L. HELLER, M. MARTINS DE AGUIAR e S. CRISTINA REZENDE (coord.), *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016, p. 204.



O Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, previu no artigo 34 as formas pelas quais pode ser realizado o controle social, quais sejam: debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Como forma de garantir que os Municípios instituísssem órgãos de controle social para os serviços públicos de saneamento ou adaptassem os já existentes, o § 6º do artigo 34 acima referido determinou que, “após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado”.

Aliás, a previsão de suspensão de transferência de recursos públicos federais para os Municípios na hipótese de não ser prevista a participação popular na gestão das políticas públicas foi fundamental para a criação e disseminação dos Conselhos no Brasil⁴⁸.

Não se ignora, porém, que a questão da participação popular traz alguns dilemas quanto aos limites da participação substantiva da parcela mais excluída das políticas públicas, assimetria de participação, diferentes motivações e a própria (in)disposição dos gestores em abrir espaços participativos⁴⁹.

Isso porque, não há uma tradição participativa da sociedade civil na gestão dos negócios públicos, que, aliás, conviveu há pouco tempo com

48 M. E. LOPEZ RAMIREZ. “A gestão complexa da água”, in L. HELLER, M. MARTINS DE AGUIAR e S. CRISTINA REZENDE (coord.), *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016, p. 117.

49 Heller, 1998 apud M. E. LOPEZ RAMIREZ, *Participação e controle social*, p. 20.

mais de 20 anos de ditadura. Assim, a trajetória de vida dos conselhos ainda é curta, o que resulta em uma falta de exercício prático e do desconhecimento da maioria da população de suas potencialidades, o que acaba gerando espaços ocupados e apropriados como mais um mecanismo da política das velhas elites.

Em relação à participação nos conselhos de segmentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública, sendo aqueles que possuem maior renda e escolaridade, parte da doutrina entende que seria uma forma de inserir pessoas capazes de “falar a língua das elites”, como forma de maximizar os interesses populares⁵⁰. Há três aspectos que dificultam a atuação dos conselhos: caráter consultivo, demanda por informar e capacitar os conselheiros⁵¹ e a necessidade de agir intersetorialmente⁵².

A respeito do caráter consultivo, Maria da Glória Gohn é contra, pois

“nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismo de controle e fiscalização dos negócios públicos”⁵³.

50 O. A. SANTOS JÚNIOR, S. DE AZEVEDO e L. C. DE QUEIROZ RIBEIRO, *Governança democrática*, p. 28.

51 A este respeito, Maria da Glória Gohn destaca que o problema não está na ausência de conhecimento sobre as políticas municipais específicas, pois os conselheiros demonstram domínio nas áreas temáticas em que atuam. As lacunas estão na ausência de capacitação em relação à elaboração e gestão das políticas públicas. *Conselhos Gestores*, p. 96.

52 M. E. LÓPEZ RAMIREZ, *Participação e controle social*, pp. 122 e 125.

53 *Conselhos Gestores*, pp. 88-89.



A mesma autora aponta, ainda, outras lacunas existentes nos conselhos, como a necessidade de criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento, a previsão de instrumentos de responsabilização dos conselheiros, as restrições orçamentárias e a existência de múltiplos conselhos no município, com uma competição entre si por verbas e espaços públicos⁵⁴.

Maria Sylvia Zanella di Pietro também elenca a resistência dos políticos que estão no poder e não têm interesse no surgimento de novos grupos e os grandes grupos organizados estão mal preparados para participar, sendo que as pequenas associações, organizações e grupos isolados, apesar da boa vontade dos autores dos textos constitucionais e legais, não têm na democracia pluralista outro meio de participar além das eleições⁵⁵.

Além do mais, a autora faz críticas a respeito da real representatividade dos membros do conselho, pois eles deveriam ser eleitos, mas nem sempre isso acontece⁵⁶.

Com o objetivo de ilustrar os avanços e deficiências da participação social na área do saneamento, buscou-se analisar o funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento Básico que foi criado com a Lei Complementar nº 84/2018 do Município de Pereira Barreto, porém, tendo em vista ser um órgão recente e que um dos integrantes havia pedido para retirar-se, não tendo sido nomeado novo membro até o momento da conclusão do artigo e, portanto, ainda não tendo iniciado suas atividades, optou-se por trazer a experiência pioneira do Município de Penápolis/SP.

54 M. DA GLÓRIA GOHN, loc. cit., p. 89.

55 “Participação Popular na Administração Pública”, *Revista Trimestral de Direito Público* 1/1993, São Paulo, Malheiros Editores, p. 138.

56 “Participação Popular na Administração Pública”, *Revista Trimestral*, p. 138.

O Município de Penápolis dispõe de uma autarquia municipal para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgoto, o Departamento de Água e Esgoto de Penápolis – DAEP, criado pela Lei nº 935, de 18 de maio de 1978.

A Lei nº 1.798, de 15 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Penápolis, criou o Conselho Gestor de Saneamento Ambiental, de caráter consultivo e deliberativo, lotado junto ao DAEP.

Em questionário enviado para a compreensão do papel do Conselho Gestor de Saneamento Ambiental⁵⁷ e levando-se em consideração as ponderações realizadas a respeito desta forma de interação da sociedade e governo, conclui-se:

- 1- no órgão de controle social dos serviços de saneamento básico do Município de Penápolis, há uma devida representação da sociedade civil, já que ele é composto por 20 membros, sendo 50% de representantes do poder público e 50% de representantes da sociedade civil. Dentre os representantes da sociedade civil, 06 membros são eleitos a cada dois anos durante o Fórum de Saneamento e Meio Ambiente.
- 2- Há um predomínio da participação dos homens, sendo que a grande maioria (não foi especificado o quantitativo) possui nível superior.
- 3- Há uma interconexão com outros conselhos municipais, já que 07 membros participam de outros conselhos e foi respondido que há uma relação com o Conselho de Meio Ambiente, Conselho de Política Urbana e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável.

57 Mensagem eletrônica enviada no dia 30 de agosto de 2019 para diretoria@daep.com.br, aos cuidados da Sra. Vera, que trabalha nesta autarquia desde a década de 70. A resposta ao questionário foi enviada pela Sra. Fabiana, secretária do DAEP, pelo e-mail secretaria2@daep.com.br no dia 12 de setembro de 2019.



- 4 – Em regra, as decisões do conselho são acatadas pelo Sr. Prefeito Municipal, sendo que, em caso negativo, ele deverá comparecer às reuniões para justificar-se, sendo que esta situação somente teria ocorrido em relação ao reajuste de tarifas.
- 5 – O conselho acompanha as ações de saneamento, desde a sua formulação, até à execução e fiscalização e
- 6 – Há uma deficiência na capacitação dos conselheiros, já que foi informado que eles apenas recebem capacitação em relação à atuação que irão desempenhar, bem como a respeito das peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA).

Interessante que o estudo deste caso ilustrou os avanços e deficiências apontados pela doutrina, sendo que, em que pese estar estruturado há alguns anos o órgão de controle social do Município de Penápolis e haver uma representatividade da sociedade civil e conexão com outros conselhos municipais, ele ainda reveste-se de caráter consultivo, apesar de suas decisões serem em sua grande maioria aprovadas pelo Prefeito Municipal.

Além do mais, ainda há uma deficiência em relação à devida capacitação de seus membros e eventual autonomia de recursos para a sua atuação, sendo que talvez o aspecto mais problemático seja a sua vinculação ao DAEP, já que, por dependerem do espaço físico e de recursos desta autarquia municipal, isso pode comprometer a completa independência e imparcialidade de seus membros.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou analisar a diferença entre o saneamento ambiental e o saneamento básico para, em seguida, trazer os desafios para o setor, bem como apresentar o planejamento e a participação social como dois elementos possíveis de aumentarem a efetividade do saneamento no país.

Sem dúvida que o saneamento básico é importante para a saúde da população, porém não se pode concebê-lo de maneira restrita apenas em relação ao tratamento e distribuição da água e tratamento do esgoto.

Na verdade, a Lei nº 11.445/2007 considerou como saneamento básico ações mais amplas, compreendendo não só aquelas acima referidas, mas também a drenagem pluvial e limpeza pública, conforme previsto no artigo 3º.

O Supremo Tribunal Federal decidiu na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842-RJ que a titularidade do serviço público pertence ao Município, mas isso não elimina o federalismo cooperativo, de maneira que Estados e a União podem contribuir para as boas ações de saneamento em âmbito municipal, sobretudo com a ajuda de recursos financeiros.

Destacou-se no presente artigo a importância da realização de um bom planejamento por parte do Município, sendo que, aliás, a Constituição Federal determina no artigo 174 que ele é obrigatório para o poder público.

Neste sentido, a FUNASA auxilia técnica e financeiramente os Municípios de até 50.000 habitantes na realização de seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), sendo que um importante aspecto a ser observado, além dos estudos técnicos necessários, é a inclusão da ampla participação popular.

No Brasil, desde a década de 40 surgiram avanços em relação aos direitos sociais, sobretudo em relação às mulheres e trabalhadores. Foi com a Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, que os direitos sociais ganharam papel de destaque, inclusive com previsão expressa a este respeito, bem como com a inserção de vários dispositivos que previram a participação popular como importante forma de serem atendidos os anseios da população na atuação do governo.

A Lei nº 11.445/2007 previu que deverá ser criado ou adaptado ao órgão já existente o controle social em relação às ações de saneamento, de acordo com o artigo 47.



Apontou-se no presente artigo a importância, avanços e lacunas em relação aos conselhos, sobretudo aqueles referentes ao saneamento, tendo em vista ser recente a sua previsão legal e o condicionamento à sua existência para a transferência de recursos federais, conforme previsto no artigo 34, §6º do Decreto 7.217/2017.

Os casos práticos foram importantes para ilustrarem a importância, avanços e deficiências da participação popular nas ações de saneamento, sendo importante fortalecer este importante mecanismo democrático, pois as vozes dos indivíduos na política devem ser claras, altas e iguais⁵⁸, sendo que não importa o Estado máximo ou mínimo, mas o essencial, que possa ouvir as demandas sociais e atender às necessidades coletivas de maneira hábil, construtiva, flexível e eficiente⁵⁹.

De qualquer forma, trata-se de tema em constante evolução e que, nestas breves linhas, procurou-se delinear possíveis reflexões para a contribuição e aperfeiçoamento da efetividade do saneamento em nosso país.

REFERÊNCIAS

BUCCI, MARIA PAULO DALLARI (coord.), Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico, São Paulo, Saraiva, 2006.

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, Direito Constitucional, 5. ed., 2ª reimpr, Coimbra, Almedina.

CARVALHO, VINÍCIUS MARQUES DE, O direito do saneamento básico, São Paulo, Quartier Latin, 2010.

58 VERBA, SCHLOZMAN e BRADY (1995), apud T. GUEDES DE OLIVEIRA e S. CRISTINA REZENDE, *Participação e controle social*, p. 245.

59 J. FREITAS, apud M. S. ZANELLA DI PIETRO, *Revista Trimestral*, p. 46.

COELHO, VERA SCHATTAN E P., NOBRE, MARCOS (coord.), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Editora 34, 2004.

CUNHA, ALEXANDRE DOS SANTOS, *Saneamento Básico no Brasil: Desenho institucional e desafios federativos*, Rio de Janeiro, IPEA, 2011.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA, *Participação Popular na Administração Pública*. Revista Trimestral de Direito Público 1/1993, São Paulo, Malheiros Editores.

GOHN, MARIA DA GLÓRIA, *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*, 2. ed., São Paulo, Cortez, 2003.

HELLER, LÉO; AGUIAR, MARLUCE MARTINS DE; REZENDE, SONALY CRISTINA (coord.), *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016.

JACOBI, PEDRO ROBERTO; PAZ, MARIANA GUTIERREZ ARTEIRO DA; SANTOS, IZABELA PENHA DE OLIVEIRA (coord.), *Metodologias para o fortalecimento do controle social no saneamento básico*, São Paulo, USP, 2016.

LUNA, GUILHERME FERREIRA GOMES; GRAZIANO, LUIZ FELIPE PINTO LIMA; BERTOCELLI, RODRIGO DE PINHO [et. al.] (coord.), *Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios*, 1. ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017.

MOTA, CAROLINA (coord.), *Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal n. 11.447/2007*, São Paulo, Quartier Latin, 2010.

OLIVEIRA, GUSTAVO JUSTINO DE, *Administração Pública Democrática e a efetivação dos direitos fundamentais*, Disponível em: www.publicadireito.com.br/compedi/manaus/arquivos/anais/br/gustavo_justino_de_oliveria.pdf.

SADDY, ANDRÉ E CHAUVET, RODRIGO DA FONSECA (coord.), *Aspectos Jurídicos do Saneamento Básico*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017.



SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (coord.), *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan, 2004.

SILVA, José Afonso da, Democracia Participativa. Cadernos de Soluções Constitucionais 2, São Paulo, Malheiros, 2006.

SMANIO, GIANPOLO POGGIO, As dimensões da cidadania. Novos direitos e proteção da cidadania, Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, ano II, p. 16, jan./jun. 2009.

SOARES, FABIANA DE MENEZES, Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município), Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

A água e a necessidade urgente do pagamento pelo seu uso

LUIZ PAULO FERREIRA

RESUMO

Nossa pretensão no presente artigo é fazer algumas reflexões sobre o modo como a água vem sendo utilizada ao longo do tempo para demonstrar que o seu uso, seja em que modalidade for – mesmo que seja para o consumo humano das populações de baixo renda, a exemplo das populações residentes nos municípios atualmente atendidos pela Fundação Nacional de saúde – FUNASA, jamais poderá ser gratuito – Princípio de usuário-pagador. O pagamento, proporcional ao consumo e/ou à condição social, inclusive pelas aludidas populações, parece-nos ser instrumento essencial, como um componente da educação ambiental, de forma a internalizar em todos nós, uma verdadeira mudança de percepção no que diz respeito ao modo como enxergamos o meio em que habitamos, especialmente a maneira como utilizamos a água, de modo que possamos evoluir para o entendimento definitivo, tão distante ainda, de que a água é um bem econômico, finito e escasso. Este artigo apresenta uma discussão teórica construída a partir de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: água, educação ambiental, funasa, sustentabilidade.



ABSTRACT

Our intention in the present article is, at first, to make some reflections on the way water has been used over time and then to demonstrate that its use, whatever the mode is - even for consumption. of low-income populations, such as those residing in municipalities currently served by the National Health Foundation - FUNASA, can never be free - User-pays principle. The payment, proportional to the consumption and / or social condition, including by the populations mentioned, seems to us to be an essential instrument, as a component of environmental education, in order to internalize in all of us, a real change of perception regarding Concerning the way we see the environment in which we live, especially the way we use water, so that we can evolve into the definitive understanding, so far away, that water is an economic, finite and scarce good. This article presents a theoretical discussion built from bibliographic and documentary research.

Keywords: *Water, environmental education, FUNASA, sustainability.*

SUMARIO

1.Introdução; 2.Noção Histórica sobre a água ao mundo, no mundo, no Brasil e no Piauí; 3.Educação em Saúde Ambiental; 4.A Funasa como Instituição de Saúde Pública: Origem, Missão, Valores e Plano estratégico; 5.Eixos de Atuação da Funasa em Saúde Ambiental; 6.Considerações Finais; 7.Referências

1. INTRODUÇÃO

Ao longo de nossa história, tendo em vista a aparente inesgotabilidade (infinitude) e abundância de nossas águas, pouca importância, quando nenhuma, se deu à questão do uso racional da água. Nada obstante isso,

[Voltar ao índice](#)

durante o século XX tivemos inúmeros regulamentos e diversas normas relacionadas ao meio ambiente, mas que sobre a água, e a necessidade de usá-la de modo racional, pouco, ou quase nada, se disse. Somente em 1934, com a elaboração do Código de Águas Federal do Brasil, por meio da Lei n. 24.643, se falou, especificamente e mais detalhadamente, sobre recursos hídricos e também sobre o uso das águas no Brasil. Referida legislação não cuidava, ainda, do uso racional da água, já de uma vez que o seu objetivo maior era gerenciar/direcionar o uso das águas para as novas necessidades e interesses estratégicos nacionais da época.

O Código de Águas de 1934, Lei n. 24.643 de 10 de julho de 1934, reinou, praticamente sem mudanças impactantes, durante 44 (quarenta e quatro) anos. Somente em 1988, com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, houve mudanças significantes, com o estabelecimento de novas diretrizes que deram azo à promulgação da Lei n. 9.433/97, a chamada Lei das Águas ou Lei sobre Recursos Hídricos. A partir desse ponto, promulgação da Lei das Águas, pretendeu-se, acertadamente e com enorme atraso cronológico, uma real mudança de paradigma no que se refere à utilização dos recursos hídricos, em especial à água potável, no nosso País.

A “Lei das Águas”, que implantou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), inovou bastante quanto à questão “água”, trazendo mudanças importantes para o Estado Brasileiro, já de uma vez que instituiu novos mecanismos para uma melhor governança dos nossos recursos hídricos de domínio federal (aqueles que fazem fronteira entre Estados ou transpõem mais de um) e criou o SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Conforme bem demonstrado por *Catarina de Oliveira Buriti* e *Erivaldo Moreira Barbosa* no Artigo intitulado “Políticas Públicas de Recursos Hídricos no Brasil”, uma das principais inovações trazidas pelo Lei nº 9.43/97, foi a instalação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que unem os poderes públicos nas três esferas,



usuários e sociedade civil, de forma que a administração dos recursos hídricos se tornou verdadeiramente democrática.

A Lei 9.433/97, ao instituir o Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, mostrou-se uma Lei moderna, democrática e descentralizadora, bem diferente do antigo Código de águas de 1934 que, como já se mencionou acima, concentrava no Setor Elétrico todas as definições que diziam respeito à gestão dos recursos hídricos. Aqui, ao contrário, se estabeleceu critérios justos e pertinentes, com respeito aos usos múltiplos e prioridade ao abastecimento humano e dessedentação animal em casos de escassez.

2. NOÇÃO HISTÓRICA SOBRE A ÁGUA NO MUNDO, NO BRASIL E NO PIAUÍ

A água, atualmente existente e disponível no mundo, tem se tornado, cada vez com maior pungência, tema de relevantes debates internacionais e, mais recentemente, nacionais, em que se tem dialogado exaustivamente sobre a forma mais apropriada, encarando a água sob a perspectiva de *Direito Humano Fundamental*, de garantir o seu uso adequado a todos e, ao mesmo tempo, preservá-la, quantitativa e qualitativamente, para as gerações futuras. Veja-se:

A água pode ser definida como uma substância líquida e insípida, encontrada em grande abundância na natureza. Em estado líquido pode ser encontrada nos mares, rios e lagos. Em estado sólido constitui o gelo e a neve. Em estado de vapor visível na atmosfera formando as nuvens e a neblina e em estado invisível sempre no ar. (GRANZIERA, 2006, p. 25).

[Voltar ao índice](#)

A quantidade de água, considerando tanto a água *doce* como a *salgada*, existente em nosso Planeta é imensa. Somente a água *salgada*, aquela que está presente nos nossos mares e oceanos, cobrem cerca de 75% (setenta e cinco por cento) da superfície da Terra e representam 97,4% (noventa e sete, quatro por cento) de toda a água. Do total de água doce existente, 90% (noventa por cento) corresponde às geleiras, estando o restante em rios, lagos e lençóis subterrâneos.

Apesar desta abundância de água, cerca de 71% (setenta e um por cento) da superfície do nosso planeta é recoberto por ela, a água *doce*, aquela que contém os caracteres necessários para que possa ser utilizada pelos seres humanos e de vital importância para a vida em nosso planeta, representa apenas 3% (três por cento) do total das águas existentes. Nesse sentido, Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Neide Duarte Rolim (2017, p. 3) asseveram que:

A água que existe no Planeta está em constante movimento. A quantidade existente na Terra é praticamente invariável há centenas de anos. Devido ao ciclo hidrológico, o volume permanece o mesmo, o que muda é a distribuição regional e o seu estado físico. O ciclo hidrológico atua da seguinte forma: a água que está no estado líquido é encontrada nos lagos, rios e oceanos. Em decorrência do calor do sol, a água evapora. O vapor formado sobe para a atmosfera dando origem às nuvens. Posteriormente, a água, que estava em forma de vapor, precipita-se na Terra em forma de chuva, neve ou orvalho. Nesse processo, a água se recicla, sustentando a vida no Planeta.

No Brasil, assim como de resto no mundo inteiro, só que aqui com maior intensidade, a água não recebeu a importância que merece, e a causa disso é cultural. Ainda acreditamos que a água é um bem permanente e inesgotável, e esse é um problema ou “o problema” de difícil so-



lução, já de uma vez que nosso País é considerado uma potência econômica mundial, quando o assunto é a disponibilidade hídrica, haja vista que o território brasileiro concentra cerca de 12% (doze por cento) de todas as reservas de água existentes no mundo, destacando-se também pela grande descarga de água doce de seus rios, a qual é estimada em cerca de 53% (cinquenta e três por cento) da água doce do continente Sul-Americano. Esses dados conferem ao Brasil a condição de ser um país rico em recursos hídricos (REBOUÇAS, 1999). Não obstante isso, observa-se que nosso País tem passado por graves crises de abastecimento de água, e a causa tem sido atribuída à questão da distribuição da água no Brasil e sua utilização. É fato que as reservas de água se encontram má distribuídas no país, assevera Rodolfo Pena (2016).

Destacou Ricardo Novaes (2018), especialista em Recursos Hídricos do WWF-Brasil, o seguinte:

As gerações mais antigas foram criadas com o mito do país riquíssimo em água, que água seria um problema crônico, histórico, só no Nordeste, no semiárido. Obviamente, desde 2013, na primeira crise que a gente teve, o apagão, que na verdade foi um “secação”, porque não foi resultado só de uma questão elétrica, ficou claro que o Sudeste e o Centro-Oeste têm problemas concretos, intensificados nos últimos dois anos, de disponibilidade de água.

Em nosso imenso território, existem 12 (doze) regiões hidrográficas e todas elas já enfrentam enormes desafios para manter sua disponibilidade e qualidade hídrica. Débora Brito, ao distinguir os problemas de cada uma das regiões brasileiras, faz um diagnóstico preciso das deficiências que afligem cada uma delas, destacando que nas bacias que abrangem a Região Norte, o impacto vem principalmente da expansão da geração de energia hidrelétrica. Na Região Centro-Oeste, é a expansão da fronteira

agrícola que mais desafia a conservação dos recursos hídricos. As regiões Sul e Nordeste enfrentam déficit hídrico e a Região Sudeste apresenta também o problema da poluição hídrica.

É interessante, para não dizer trágica, a questão da distribuição de água no território brasileiro, registre-se o paradoxo: ao tempo em que constatamos que somos a maior potência hídrica do planeta, em diversas áreas do nosso país grande parte da população convive com a falta d'água (PENA, 2016).

Assim, tanto no Brasil, como no mundo, parece que todos nós padecemos de um problema crônico, quando o assunto é água, qual seja: a inexplicável incapacidade de darmos à água a importância que ela realmente tem. Ora, os recursos naturais, e em especial a água, são essenciais para a sobrevivência humana, mas tanto governos como sociedade ainda não internalizaram essa percepção, pois apesar de termos esse “conhecimento”, a cada dia aumentamos o consumismo, a poluição, o desmatamento etc., o que leva à consequência do uso da água de forma absolutamente inadequado, gerando escassez e redução da qualidade das águas doces na maior parte das bacias hidrográficas do mundo.

O Estado do Piauí concentra um enorme volume de águas subterrâneas. Neste importantíssimo aspecto o Piauí galga o 3º (terceiro) lugar relativamente às reservas aquíferas das bacias sedimentares brasileiras. Em volume de água, as maiores bacias sedimentares brasileiras são: bacia sedimentar do Paraná (50.400 Km³), Bacia Sedimentar do Amazonas (32.500 Km³) e *Bacia Sedimentar do Parnaíba* (17.500 Km³), sendo que o Estado do Piauí tem mais de dois terços de sua área situada na Bacia Sedimentar do Parnaíba (REBOUÇAS, 1999).

Segundo estudos que compõem o *Plano Estadual de Recursos Hídricos (PIAUI/SEMAR, 2010)*, no que diz respeito à disponibilidade das reservas de



águas subterrâneas do Estado do Piauí, poderá ser utilizado um volume de até 10 bilhões de m³/ano por um período de 50 (cinquenta) anos consecutivos, sem que haja rebaixamento das águas dos aquíferos. No que se refere ao uso desse potencial, estudos indicaram que até o ano de 1999 só era utilizado pela população cerca de 1 (um) por cento da reserva explorável, correspondendo a aproximadamente 101 (cento e um) m³/hab/ano, volume de água considerado muito baixo, em relação ao grande potencial de reservas de águas subterrâneas existentes no Estado do Piauí (LIMA, 2017).

O principal rio do Estado do Piauí é o rio Parnaíba que também carrega o título de maior rio perene da região nordeste do Brasil. Tem uma extensão de aproximadamente 1.450 Km (um mil quatrocentos e cinquenta quilômetros), desde suas nascentes principais até a foz, no Oceano Atlântico, onde forma um grande Delta em mar aberto, através do desmembramento do seu leito em cinco largos canais, o denominado *Delta do Parnaíba*, um dos principais pontos turísticos do Estado. Segundo estudos da Agência Nacional de Águas (ANA – 2007) a disponibilidade hídrica na Região hidrográfica do Parnaíba, apresenta os seguintes valores:

- Vazão média: 753 m³ /s;
- Vazão específica média: 2,3 l/s/Km²;
- Disponibilidade hídrica (m³ /s): 290;
- Disponibilidade hídrica em 95% de probabilidade: 0,9 l/s/Km²;
- Reservas subterrâneas exploráveis: 20 m³ /s;
- Reservas subterrâneas exploráveis específicas: 0,06 l/s/Km².

Assim como no Brasil, também no Estado do Piauí, guardadas as devidas proporções, as dificuldades ao acesso e uso da água não podem ser atribuídas somente à sua escassez e má distribuição territorial, mas à fal-

ta de planejamento/gerenciamento e principalmente, a nosso sentir, ao modo como encaramos os recursos hídricos, em especial, a água, devendo haver, urgentemente, uma mudança de percepção e de comportamento, por parte de todos, especialmente o usuário, em relação a esse *bem econômico* que, ao contrário do que muitos ainda pensam, é finito e escasso.

3. EDUCAÇÃO EM SAÚDE AMBIENTAL

A realidade contemporânea tem imposto à sociedade global grandes desafios para a sustentabilidade ambiental. Temos um meio ambiente em vias de degradação, fruto da relação hostil desencadeada entre o homem e a natureza. Tal relação é materializada pelos sérios problemas de crescimento sociais, econômicos e estruturais, dentre esses o crescimento populacional, processo de urbanização e industrialização, desmatamento, poluição do ar, da água e do solo, aquecimento global, entre outros.

Este contexto tem sido motivo de preocupações no mundo todo (Agenda 2030) considerando a urgente necessidade de assegurar e/ou estimular um meio ambiente saudável e sustentável, onde a sobrevivência das espécies esteja garantida mediante a atuação consciente e transformadora do e no atual cenário. Sabe-se que a sociedade e a biodiversidade devem ser beneficiadas com projetos que recuperem os desgastes do meio ambiente e assim também de fomento à consciência crítica das pessoas, resgatando a capacidade humana de agir em defesa de sua sobrevivência e das gerações atuais e futuras.

Todavia, sabe-se que tais decisões dependem de projetos que envolvam as estruturas públicas e privadas na construção de um novo cenário, onde a realidade presente seja transformada a partir de seus múltiplos aspectos. Desta forma, se constitui como desafios a serem enfrentados:



- O contexto marcado pelas desigualdades econômicas, sociais, culturais, educacionais etc.
- A dimensão ambiental – degradação permanente do meio ambiente em todas as dimensões
- Os índices de saúde e educação cada vez mais preocupantes
- A inadequação das políticas aos diferentes contextos
- O baixo envolvimento e participação popular.

Não podemos falar em desenvolvimento sustentável sem refletir sobre a realidade em que vivemos, questionar valores e práticas humanas sobre o meio em que se vive. É tempo de construir uma nova racionalidade mediante a inter-relação de saberes e práticas que culminem com a construção de uma nova sociedade, considerando que a preocupação constante com o desenvolvimento sustentável representa a possibilidade de garantir mudanças que fortaleçam as estruturas sociopolíticas de cada contexto.

Para tanto, se faz necessário ações e projetos de educação ambiental de cunhos construtivistas que venham fomentar o processo de transformação e nos quais os indivíduos deverão ser capazes de atuar de forma crítica, não só se reconhecendo como parte do ambiente em que vivem, mas, também, intervindo na solução dos problemas e no impacto dos mesmos. Neste aspecto, é mister destacar a urgente necessidade de uma educação ambiental crítica capaz de despertar, na população, em todos os níveis, a consciência de pertencimento, o zelo e a apropriação do meio ambiente em todas as suas formas de expressões, superando a visão antropocêntrica, e estimulando a construção de relações e articulações nas quais o agir humano se dê em defesa da cidadania e da qualidade de vida.

No Brasil, a Política de Educação Ambiental – PNEA, foi criada pela Lei nº 9.795 em 27 de abril de 1999. Segundo este dispositivo legal, a educação ambiental “assume uma perspectiva mais abrangente, não restringindo seu olhar à proteção e uso sustentável de recursos naturais, mas incorporando, fortemente, a proposta de construção de sociedades sustentáveis”. Essa Lei, em seu artigo 2º afirma que: “A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal”.

Neste sentido, a educação ambiental é um processo de formação de indivíduos com vistas à conservação e preservação dos recursos naturais e de sua sustentabilidade, de forma a evidenciar os fatores socioeconômicos, políticos, ecológicos e éticos que interferem nesta temática. Isto nos leva a inferir que é somente por meio de atitudes, exclusivamente, conscientes, como abordagens e manuseios ambientais corretos, o consumo responsável, a destinação correta dos resíduos, que se abrem as perspectivas para mudanças de contexto a partir de uma visão integrada do nosso mundo. Com uma compreensão razoável dos fenômenos da natureza, poderemos evitar as consequências maléficas para a nossa própria espécie, assim como para todo o planeta terra, de nossas ações desregradadas, com total desrespeito ao ambiente em que vivemos. Por isso que a Educação Ambiental, enquanto instrumento de mudança de percepção e de valores, é o *case* perfeito para que, nas belas palavras de Alana Roos (2012, p. 862) “cada pessoa desenvolva as suas potencialidades e adote posturas pessoais e comportamentos sociais construtivos, colaborando para a constituição de uma sociedade socialmente justa, em um ambiente saudável e acima de tudo sustentável”.



4. A FUNASA COMO INSTITUIÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA: ORIGEM, MISSÃO, VALORES E PLANO ESTRATÉGICO

A Fundação Nacional de Saúde – FUNASA é produto das sucessivas reorganizações administrativas porque passa o sistema público de saúde brasileiro. A última Constituinte (1988), resultado de intensa luta, travada entre o Estado e sociedade, pelos direitos sociais no ano de 1988 traz uma nova ordem jurídica e define o Brasil como Estado Democrático de direito. Nesse contexto, a saúde é proclamada como “direito de todos e dever do Estado” (artigo 196 da Constituição Federal) efetivados mediante a criação de canais e mecanismos de controle e participação social, qual seja:

Artigo 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação. (Artigos 196 a 200- Seção II- Da Saúde)

4.2- Conforme o Artigo 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I- descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II- atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III- participação da comunidade.

O SUS, pensado e estruturado desta forma, teria seu financiamento garantido nos termos do artigo 195 da Constituição Federal, com recurso do orçamento da Seguridade Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. É neste contexto de profundas

transformações e reformas administrativas do Estado brasileiro que a Funasa emerge como parte deste cenário. Tais transformações foram capitaneadas pelo modelo Neoliberal, cuja centralidade baseia-se no estado mínimo, culminando com o enxugamento da máquina administra e a consequente transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade.

Neste movimento, observa-se, em 1991, por força do Decreto nº 100, de 16 de abril de 1991, autorizado pelo artigo 14, da Lei nº 8.029, de 12 de Abril de 1990, a criação da FUNASA como resultado da fusão de vários segmentos da área de saúde pública, entre os quais a Fundação Serviços de Saúde Pública (Fsesp) e a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), duas entidades de notável tradição e projeção internacional, orgulho do serviço público brasileiro. A primeira com a missão de desenvolver ações de assistência à saúde e a segunda responsável pelo controle de endemias.

A FUNASA constitui-se uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Saúde do Brasil. Sua criação teve ação decisiva na implementação e ampliação do Sistema Único de Saúde (SUS). Neste íterim, passou por várias mudanças em sua missão, sendo, atualmente, incumbida de promover o fomento à soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças, bem como formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental. Neste sentido, sua missão está expressamente anunciada como sendo de “Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental”. A partir daí, se define como visão de futuro, contribuir para as metas de universalização do saneamento no Brasil, e ser referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental. Abraça como valores filosóficos:



- Agir com excelência;
- Valorizar a integração e o trabalho em equipe;
- Ética e transparência;
- Pensamos e agimos de forma sustentável;
- Valorizamos todos os saberes;
- Oferecemos mais a quem menos tem.

A FUNASA vem se aprimorando, ao longo dos anos, tendo se tornado, nos dias atuais, em um dos principais órgãos do País, cujas ações têm resultado em uma maior inclusão social, contribuindo, conseqüentemente, para a melhoria das condições de vida das populações mais carentes, culminando em uma das estratégias do governo federal para a erradicação da extrema pobreza, em seus matizes de saúde e saneamento.

Para efetivar sua missão de inclusão social, a Funasa organizou-se e estruturou-se em duas grandes áreas finalísticas: Engenharia de Saúde Pública e Saúde Ambiental, além das áreas-meios, responsáveis pela operacionalização dos processos administrativos que dão sustentabilidade às ações estratégicas empreendidas para o alcance da missão.

Neste sentido, a política de saneamento desenvolvida pela Funasa guarda uma relação direta com as condições ambientais e de qualidade de vida das pessoas, levando em consideração o reconhecimento dos problemas sócio sanitários e ambientais locais, cujo objetivo consiste na prevenção de agravos e na promoção da saúde das populações que estão sobre o risco de adoecerem pela ausência dessas ações. Entre as ações de saneamento desenvolvidas pela área de engenharia de saúde pública, cita-se: a construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, implantação de melhorias sanitárias domiciliares, sistemas de manejo e destinação final de resíduos sólidos, principalmente em áreas de prolifera-

ração do mosquito *Aedes aegypti*, manejo e drenagem de águas pluviais, Melhorias Habitacionais para Controle da Doença de Chagas.

Na área de Saúde Ambiental, compete a Funasa planejar, coordenar, supervisionar e monitorar a execução das seguintes atividades:

- Formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde ambiental, em consonância com a política do Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental
- Desenvolver ações de controle da qualidade de água para consumo humano proveniente de sistemas de abastecimento público, conforme critérios e parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde
- Apoiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de saúde ambiental
- Estimular o desenvolvimento de ações de saúde ambiental voltadas para o controle de agravos visando a prevenção de doenças e a promoção da saúde em comunidades e áreas especiais (quilombos, assentados, extrativistas e ribeirinhos)
- Atuar em protocolos de desastres relacionados à água, solo e ar. Neste aspecto, a Funasa está focada, atualmente, no apoio a estados, municípios e Distrito Federal nas ações de resposta aos desastres ocasionados por inundações, de forma complementar, quando demandada pelo Ministério da Saúde, conforme Portarias Funasa nº 1.032/13 e 1.079/13 que instituem, respectivamente, o Plano e o Protocolo de Atuação da Funasa em Situações de Desastres ocasionados por Inundações. (WWW.FUNASA.GOV.BR).

No que diz respeito, mais precisamente, aos cuidados com o meio ambiente e especificamente com a nossa “água de cada dia”, a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA vem desenvolvendo ações estratégicas preventivas de Saúde Ambiental, visando a minimizar os riscos à saúde humana provenientes de contaminação hídrica, através das ações de controle da qualidade



da água para consumo humano, por meio do Programa Nacional de Apoio ao Controle da Qualidade da Água para Consumo Humano (PNCQA).

As ações de Educação em Saúde Ambiental se sobressaem como estratégia básica e complementar para a política de promoção da saúde, através do fomento a estados e municípios de ações sócio pedagógicas, estímulo à elevação da consciência crítica dos cidadãos e de medidas e condutas de prevenção e controle de agravos à saúde humana e ambiental. Esta ação tem seu conteúdo teórico-filosófico respaldado pela Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), nos exatos termos da Lei 9.795/99.

A Educação Ambiental (EA) é descrita como os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e a sua sustentabilidade. É um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada e integrada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal (PNEA, 1999).

Esta abordagem tem como principal enfoque, não só reestabelecer a ligação homem-natureza, mas também, refletir a degradação, o esgotamento dos recursos naturais, o modo de vida orientado pelo consumismo, a ausência de uma identidade e de pertencimento do homem com seu território, dentre outros. Tais aspectos exigem abordagens que visem transformar as relações entre sociedade, ser humano e natureza. A educação crítica e transformadora que perpassa este eixo de ação, está focada nas questões ambientais locais e nas condições de vida e saúde do ser humano. Neste aspecto, busca articular as diferentes visões de mundo numa perspectiva problematizadora, na qual sejam incorporadas todo o

tecido social e suas manifestações simbólicas e materiais, no intuito de colocar o homem e suas inter-relações numa relação capaz de mobilizar competências e estimular a mudança, isto é, a adotar hábitos e atitudes que favoreçam estilos de vida saudáveis e sustentáveis.

A educação em saúde ambiental torna-se ferramenta de transformação somente quando, metodologicamente, for capaz de aumentar o poder e a autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações e situações que os circunscrevem, motivando-os a adotar posturas que promovam a qualidade de vida, a cooperação e a participação. “O pleno desenvolvimento da pessoa humana exige que o meio ambiente, onde vive, lhe proporcione mínimas condições de qualidade de vida. Sem qualidade de vida é inviável o exercício da cidadania, que somente é possível em uma sociedade justa.” (OMS, s/d)

A educação em saúde ambiental, assim, é entendida como um conjunto de práticas pedagógicas e sociais, de conteúdo técnico, político e científico, que contribuem efetivamente na formação e no desenvolvimento da consciência crítica do cidadão, estimulando a participação, o controle social e a sustentabilidade socioambiental. Desta forma, pode ser ainda definida como uma prática social, cujo processo contribui para ajudar as pessoas, grupos e profissionais técnicos a refletirem sobre a realidade, seu contexto, determinantes e sua relação com os problemas, identificarem e analisarem as causas dos problemas de saúde ambiental de forma crítica e agirem para resolver ou superar problemas, buscando alternativas criativas e em parceria com a comunidade/profissionais/governo/SUS.

A Educação em Saúde Ambiental, é uma área estratégica no contexto da Funasa e enquanto tal, se enquadra como uma área de conhecimento técnico que contribui efetivamente na formação e no desenvolvimento da consciência crítica do cidadão, estimulando a participação, o controle social e sustentabili-



dade socioambiental, utilizando, entre outras estratégias, a mobilização social, a comunicação educativa/informativa e a formação permanente.

Baseia-se, entre outros princípios, no diálogo, reflexão, respeito à cultura, compartilhamento de saberes, ação participativa, planejamento e decisão local, participação, controle social, sustentabilidade socioambiental, mobilização social e inclusão social.

5. EIXOS DE ATUAÇÃO DA FUNASA EM EDUCAÇÃO EM SAÚDE AMBIENTAL

Tendo em vista a necessidade de uma maior organização, direcionamento e gestão da educação em saúde ambiental na Funasa, foram estruturados, a partir da Portaria Funasa/Nº 587 de 14 de julho de 2014, sete eixos de atuação para esta área técnica, a saber:

- Fomento a Educação em Saúde Ambiental e à Mobilização Social em Saneamento junto ao Programa Saneamento da Funasa e demais programas;
- Estruturação do componente Educação em Saúde Ambiental junto ao Programa Nacional de Saneamento Rural;
- Fomento às ações de Educação em Saúde Ambiental e à Mobilização Social junto aos estados e municípios beneficiados com ações do “Programa Água para Todos”: Cisternas do Semiárido;
- Fomento às ações de Educação em Saúde Ambiental na Cooperação Técnica em Saúde Ambiental e Saneamento Básico;
- Apoio técnico por meio da Cooperação Técnica em Saúde Ambiental e Saneamento Básico visando à inserção e o desenvolvimento de ações de Educação em Saúde Ambiental;

[Voltar ao índice](#)

- Produção de material educativo, didático e pedagógico em apoio à prática educativa e de mobilização social em Saúde Ambiental e Saneamento Básico;
- Incentivo à busca de novas ferramentas e estratégias de aprendizagem em Educação em Saúde Ambiental, por meio de estudos e pesquisas, com vistas ao aperfeiçoamento técnico das atividades educativas desenvolvidas no âmbito da Funasa e junto aos parceiros do SUS. (DOU, 137 de 21 de julho de 2014, seção 1, p. 73/74).

E é exatamente este ponto, o denominado eixo de Educação em Saúde Ambiental, para onde voltamos toda nossa atenção e nossas mais sinceras esperanças, já de uma vez que, como mencionado acima, é por meio desse importante instrumento, por assim dizer, que se contribui, efetivamente, para a “formação e o desenvolvimento da consciência crítica do cidadão, estimulando a participação, o controle social e sustentabilidade socioambiental”.

E porquê de tanta esperança nessa ação desenvolvida pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA? Perguntariam alguns. Ora, como se viu do acima relatado, essa Fundação Pública Federal tem suas ações voltadas para os municípios com população abaixo de 50.000 (cinquenta) mil habitantes, isso quer dizer que referida entidade atua em mais de 80% (oitenta) por cento do território brasileiro, e exatamente junto àquelas populações com menor índice educacional, principalmente no que diz respeito à Educação Ambiental. Isso, ao nosso pensar, quer significar que a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, pela sua enorme capilaridade e experiência histórica de trabalho desenvolvido junto a essas populações mais carentes, é hoje o Órgão mais qualificado, sob praticamente todos os aspectos, para promover a tão necessária mudança de percepção dos



consumidores, das comunidades, enfim, das pessoas, em relação à maneira como enxergamos o meio em que vivemos, em especial, a água, de forma que passemos, todos nós, a encara-la sob o manto da realidade, vale dizer: como um bem escasso e finito e que, por isso mesmo, tem um custo de consumo, quer seja para a natureza, quer seja econômico.

No Estado do Piauí, um dos Estados mais pobres do País, o SESAM – Serviço de Saneamento Ambiental da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA vem desenvolvendo suas ações obedecendo as diretrizes institucionais, um trabalho de formiguinha, mas de extrema importância para a conscientização das populações carentes do estado, quanto à necessidade de se cuidar do ambiente em que vivemos, especialmente a água, de tão difícil acesso em algumas regiões do Estado.

Em razão das considerações acima mencionadas, podemos afirmar, com imensa probabilidade de acerto, que no Brasil, assim como no Estado do Piauí, sem, de maneira alguma, desconsiderar os diversos e complexos problemas que afetam o pleno acesso à água potável à totalidade das pessoas, em especial à camada mais pobre da população brasileira, o principal obstáculo ao atingimento desse desiderato (acesso de todos à água de boa qualidade) é a baixa consciência crítica e objetiva das pessoas quanto à real importância que todos devemos dá ao meio ambiente em que vivemos, especialmente à água.

Insistimos em esclarecer que ao afirmarmos que a ausência de consciência das pessoas quanto ao uso adequado dos recursos ambientais, em especial a água, é o principal empecilho para a resolução do problema de acesso à água de boa qualidade a todos os indivíduos deste País, não estamos, de maneira alguma, afirmando que este é o único problema, pois temos plena consciência dos demais problemas existentes naquilo que diz respeito ao aproveitamento/consumo da água e, de um modo geral,

à maneira como deveríamos agir de forma a garantir um meio ambiente minimamente saudável para as gerações futuras. A título de exemplo desses problemas podemos citar: a estrutura precária de saneamento, o uso inadequado do solo, o avanço desenfreado de nossa fronteira agrícola, a ausência de governança na gestão da água, dentre tantos outros.

Nada obstante isso, sem que haja uma verdadeira alteração de paradigma, querendo isso significar uma real mudança de percepção quanto ao modo como as pessoas enxergam os problemas relacionados ao meio ambiente e, mais especificamente como lidam com esse bem chamado água, todas as demais soluções serão apenas paliativas.

Em vista disso, entendemos que todo e qualquer caminho que venhamos a trilhar em busca de soluções para os problemas ambientais, e em especial o problema da falta de acesso à água potável, terá que, necessariamente, passar pela Educação Ambiental, objetivando a ampliação da percepção das pessoas, de forma que todos venhamos a desenvolver um pensamento crítico quanto às nossas próprias ações e, conseqüentemente, alcancemos uma evolução, não apenas do ponto de vista científico e tecnológico, mas, principalmente, ético e moral.

Dentre os convênios firmados entre a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e os diversos Municípios do Estado do Piauí, percebe-se que a esmagadora maioria deles visam à implantação de Sistemas de Abastecimento de Água, sem, contudo, estabelecer uma vigilância sobre esses sistemas, no que se refere ao controle da qualidade da água e aos mecanismos de tarifação para uso desse bem. A gestão de recursos hídricos parece-nos, ainda, está condicionada a meros objetivos políticos, em detrimento do que deveria realmente importar: à saúde da população e do meio ambiente. É neste contexto que a Educação Ambiental se coloca como ferramenta capaz de transformar as visões de mundo e as atitudes dos sujeitos diante



da necessidade de uso racional e preservação da água. Em razão disso é que nos parece ser urgente a necessidade de se acabar com a entrega de água potável, às populações desses municípios, sem se cobrar, sequer, os custos de manutenção dos *Sistemas*, isso por meros objetivos políticos.

Aludido procedimento (fornecimento de água tratada sem nenhuma contraprestação por parte dos consumidores), sem a devida reflexão de sua importância e uso sustentável, tem provocado, ao longo do tempo, uma perversa deseducação dos respectivos usuários, quanto à importância desse bem (água potável), assim como ao total desperdício dessa água que tem sido utilizada de forma bastante irracional, onde observamos o seu desperdício das maneiras mais absurdas possíveis.

Tal procedimento configura, inclusive, uma irregularidade ou, ao sermos mais enérgicos, uma ilegalidade, já de uma vez que vai de encontro aos princípios instituídos pela Lei 9.433/97, que ao estabelecer a *cobrança pelo uso da água* como um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, o fez com o objetivo de reconhecer a água como *um bem de valor econômico* e por certo, obrigar, de forma indireta, o usuário a utilizar esse recurso, tão vital para a vida, de forma racional. No nosso entender a *cobrança pelo uso da água* é o instrumento mais eficaz para a garantia da tão sonhada *sustentabilidade* ou, nos termos da nossa Constituição Federal, *a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado*.

Assim, ousamos colocar para conhecimento e crítica dos doutos no presente tema, como sugestão para se dá mais um passo rumo à mudança de percepção das pessoas quanto à importância desse bem essencial à vida humana, mesmo porque entendemos ser este um dos principais componentes dentro da Educação Ambiental, que todo fornecimento de água potável seja acompanhado, obrigatoriamente, de uma contraprestação,

um valor econômico, por mais ínfimo que seja, retirada, por óbvio, a parcela da população que não tenha nenhuma condição para tal pagamento. Referida sugestão que ora apresentamos neste singelo trabalho, visa apenas dá uma pequena contribuição ao tema, e, por óbvio, não desconhecemos que o artigo 21 da Lei 9.433/97 define os critérios para cobrança, estabelecendo que devem ser observados, para fins de definição do valor, o volume retirado e o regime de variação, nos casos de atividades que impliquem em derivações, captações e extrações de água.

O fornecimento de água potável exige custos com insumos para tratamento e manutenção da mesma e devem ser garantidos mediante o estabelecimento de uma política tarifária. Neste aspecto, a cobrança pelo uso da água passa a ter um potencial preventivo, promocional e equânime. Eis que, ao se exigir uma contraprestação pela utilização do recurso hídrico, impõe-se um consumo responsável (MAMEDÉ, 2010). A sugestão de que todo fornecimento de água potável seja acompanhado, obrigatoriamente, de uma contraprestação, um valor econômico, por mais ínfimo que seja, que ora apresentamos, é dirigida principalmente aos pequenos municípios do nosso País e, especialmente, aos municípios do Estado do Piauí, dada a constatação de que foram investidos, nos últimos 10 (dez) anos, uma quantidade significativa de recursos públicos para implantação de Sistemas de Abastecimento de Água nesses municípios. É mister destacar que somente a FUNASA investiu, nos últimos 10 (dez) anos, aproximadamente no Brasil (valores efetivamente pagos) \$ 1.510.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e dez milhões de reais), e no Piauí 100.494.000,00 (cem milhões, quinhentos e noventa e quatro mil reais). Contudo, ao acompanhar o desenrolar desses convênios, observa-se que pouquíssimos desses municípios beneficiados resolveram os problemas relacionados ao fornecimento de água potável aos seus cidadãos, bem como impactaram na melhoria dos indicadores de saúde,



uma vez que não há uma manutenção adequada desses Sistemas, por vários fatores, principalmente por falta de recursos financeiros para bancar os custos da manutenção dos sistemas, tratamento da água, apoio laboratorial e renovação dos respectivos equipamentos. A consequência disso é o refazimento dos mesmos Sistemas, execução das mesmas obras nos municípios, num ciclo vicioso sem fim, com recursos públicos oriundos de convênios com a União e que nunca resolve, efetivamente, o problema, mas que, ao contrário, apenas incentiva a existência, cada vez mais pungente, da chamada Indústria da Seca.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A oferta de água de boa qualidade, pelo serviço público, notadamente para o cidadão dos pequenos municípios brasileiros, população menos favorecida deste País, especialmente dos municípios do pobre Estado do Piauí, tem se constituído em um grande desafio para a gestão pública, pois dentre os inúmeros problemas existentes, destacamos que os principais dizem respeito à oferta de água potável que esteja de acordo com a Portaria MS nº 2914/2014, ao modo como as pessoas enxergam o meio ambiente e, mais especificamente, como lidam com esse bem chamado água, e concluímos, por fim, pela urgente necessidade de que haja uma verdadeira alteração de paradigma, ou seja, uma radical mudança de percepção da política de gestão dos recursos hídricos e por parte da população usuária, no sentido de assegurar a sustentabilidade mediante o racionamento e preservação das fontes de abastecimento em suas múltiplas formas (nascentes, rios, lençóis subterrâneos, açudes ...).

Enfatizamos, ainda, a importância da Fundação nacional de Saúde – FUNASA, nesse processo de mudança de percepção quanto à maneira

como encaramos o meio ambiente em que vivemos, destacando algumas características e forma de atuação do referido Órgão.

Por fim, vaticinamos que tal *mudança de percepção* somente virá por meio da *Educação Ambiental* e que um dos aspectos importantes dentro da Educação Ambiental é fomentar o uso responsável dos recursos hídricos, no que se refere ao consumo racional e ao manejo da água. *A cobrança pelo uso da água, passa por uma questão da educação ambiental, na medida em que a população usuária seja necessariamente informada de seus direitos e deveres enquanto consumidora. É dentro deste contexto que os pequenos municípios brasileiros, especialmente os municípios piauienses, devem, efetivamente, implantar suas políticas de tarifação, mediante a participação da população, já de uma vez que a mesma, além de se constituir em um fator importantíssimo para o uso racional da água, é também um dos principais instrumentos para se atingir o desenvolvimento sustentável.*

7. REFERÊNCIAS

A. A. CARLI, *A política nacional das águas e seus instrumentos em prol do potencial hídrico brasileiro: uma reflexão*, in: *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*. V. 6, nº 02, 2015, pp. 184 – 208, disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6172867> (acessado em 03 junho de 2019).

A. C. REBOUÇAS, *Águas subterrâneas*, in A. C. REBOUÇAS, B. BRAGA e J. G. TUNDISI, *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*, São Paulo: Escrituras, 1999, pp. 117-152.

AGÊNCIA DO ESTADO, “ONU declara acesso a água um direito humano Essencial”, Salvador, 2010, disponível em <http://atarde.uol.com.br/noticias/5508223> (acessado em 02 de julho de 2019).



BRASIL, “Constituição Federal de 1988”, *Promulgada em 5 de outubro de 1988*, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acessado em 30 de julho de 2019).

BRASIL, “Decreto nº 24.643 de 1934”, *Decreta o Código das Águas*, Brasília, 27 de julho de 1934, disponível em www.planalto.gov.br (acessado em 03 de junho de 2019).

BRASIL, “Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981”, *Institui a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente*, Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 1981.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, “Lei n. 9795, de 27 de abril de 1999”, *Institui a Lei de Política Nacional de Educação Ambiental*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 abr. 1999, 14h15min.

C.O. BURITI, E. M. BARBOSA, “Políticas públicas de recursos hídricos no Brasil: olhares sob uma perspectiva jurídica e histórico-ambiental”, *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, pp. 225-254, jul. /dez. 2014.

COPASA, Companhia de Saneamento de Minas Gerais, *Programa Chuá para Educação Sanitária e Ambiental da Copasa*, disponível em [http://www.copasa.com.br/wps/wcm/connect/697786df-c549-4815-b0ea-9453a8a765e/CO-PASA_RecursosHidricos\(1\).pdf](http://www.copasa.com.br/wps/wcm/connect/697786df-c549-4815-b0ea-9453a8a765e/CO-PASA_RecursosHidricos(1).pdf) (acessado em 02 de julho de 2019).

D. DE OURO MAMED e C. COSTA DE LIMA, *Crise ecológica e valoração das águas: pensando a intervenção econômica nas políticas de preservação do recurso*, in *Veredas do Direito: Direito ambiental e desenvolvimento sustentável*, v. 7, n. 13 e 14, Jan/Dez 2010.

E. MOREIRA BARBOSA, *Água doce: direito fundamental da pessoa humana*, in: T. FARIAS, F. SERÁPHICO DA NÓBREGA COUTINHO (coord.),

Direito Ambiental: o meio ambiente e desafios da contemporaneidade, Belo Horizonte: Fórum, 2010.

F. AYER, “O que fizemos com nossos rios... e continuamos a fazer”, *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 8 jul. 2012, pp. 25- 27; 9 jul., pp. 17-19; 10 jul. p 21; 11 jul. pp. 21-22.

I. M. DE MOURA FÉ LIMA, “HIDROGRAFIA DO ESTADO DO PIAUÍ, DISPONIBILIDADES E USOS DA ÁGUA”, disponível em http://files.iracildefelima.webnode.com/200000130-6d7826e7ca/Cap.%203_livro%20Hidrografia%20do%20Piau%C3%AD.pdf (acessado em 22 de agosto de 2019).

J. E. CASTRO, “A água (ainda) não é uma mercadoria: aportes para o debate da mercantilização da água”, *Revista UFMG*, v. 20, n. 2, 2013, pp. 190-221, disponível em <https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20-2/09-a-agua-ainda-nao-e-uma-mercadoria-jose-castro.pdf> (acessado em 05 de junho de 2019).

L. G. GONÇALVES RIBEIRO, N. DUARTE ROLIM, “Planeta Água de quem para quem: uma análise da água doce como direito fundamental e sua valorização mercadológica”, *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 7, nº 1, 2017, pp. 7-33.

M. L. MACHADO GRANZIERA, “Direito das Águas: disciplina jurídica das águas doces”, São Paulo: Atlas, 2006.

M. SEGALA, “Água a escassez na abundância”. *Guia Exame Sustentabilidade*, 2012, pp. 40-47.

P. R. JACOBI, *Educação Ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo*, in *Educação e Pesquisa*, Vol. 31, nº 02, São Paulo, 2005. pp. 1-12, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n2/a07v31n2.pdf> (acessado em 13 de junho de 2019).

R. F. ALVES PENA, “Distribuição da água no mundo”, *Brasil Escola*, 2016, disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/distribui-cao-agua-no-mundo.htm> (acessado em 09 de agosto de 2019).



R. NOVAES, *A água no Brasil e o mito da abundância*, in *EcoDebate*, ISSN 2446-9394, 26/10/2018, disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2018/10/26/a-agua-no-brasil-e-o-mito-da-abundancia/> (acessado em 09 de agosto de 2019).

V. BARBOSA, “Drama da água: sinais do colapso a conta-gotas no Sudeste”, *Guia Exame Sustentabilidade*, pp. 21-25, 2015.

A prestação do serviço público de saneamento básico por atividade desagregada

MARCELA SALES MEINERZ¹

Resumo

Visa o presente abordar os contornos do artigo 12 da Lei nº 11.445/07, por meio do qual se prevê a hipótese de prestação fragmentada, ou concessão por atividade desagregada, com enfoque no abastecimento de água e esgotamento sanitário, servindo o mesmo para fomentar o debate acerca da pluralidade de possibilidades para o desenvolvimento e ampliação do setor, na medida em que se acredita não haver saída única ou modelo genérico para a execução do saneamento básico, cabendo ao titular a análise de suas particularidades com vistas a alcançar uma prestação adequada desse que é um dos serviços públicos que mais contribuem para a melhoria da saúde, da qualidade de vida e do meio ambiente.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Serviço Público. Prestação Fragmentada. Concessão por Atividade Desagregada.

1 Procuradora Federal. Graduada em Direito (UNIFOR). Especialista em Direito Público (Universidade Anhanguera). e-mail: marcela.meinerz@funasa.gov.br/marcela.meinerz@agu.gov.br. Endereço Profissional: SRTN, Q.701, LOTE D, 70719-040, Asa Norte, Brasília-DF.



Abstract

From the perspective of fragmented public service provision, or concession by disaggregated activity, focusing on water supply and sanitation, fostering the debate about the various possibilities for the development and expansion of the sector, as far as there is no single way out or generic model for the implementation of basic sanitation, and the holder is responsible for analyzing its particularities with a view to achieving an adequate provision of this, which is one of the public services that most contributes to the improvement of health, quality of life and the environment.

Keywords: *Water supply. Sanitation. Public Service. Fragmented provision. Concession.*

SUMÁRIO

Introdução; 1. Serviço público de saneamento básico. Breve histórico do modelo PLANASA. Panorama atual do setor; 2. Dos segmentos da cadeia de abastecimento de água e esgotamento sanitário; 3. Da estrutura contratual e da relação entre os prestadores; 4. Do sistema de esgotamento sanitário do município de JUNDIAÍ-SP; 5. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

O ponto de partida deste trabalho, como não poderia deixar de ser, é constitucional, na medida em que o saneamento básico, conquanto não previsto expressamente na Constituição Federal como direito fun-

[Voltar ao índice](#)

damental, há muito é reconhecido como derivado do direito à saúde² e, portanto, como um direito social com as características que são próprias à esta categoria, ligadas à coletividade e ao direito à igualdade, com caráter essencialmente positivo, impondo-se como prestações a serem cumpridas pelo Poder Público.

É com base nessa premissa que a CF/88 avança impondo a proteção e a promoção da saúde como dever do Estado³.

Considerando que o saneamento básico é tido como um dos serviços que mais contribuem para a melhoria da saúde, da qualidade de vida e do meio ambiente, é mais do que urgente que alcancemos a sua universalização, o que, pelo menos num horizonte próximo, ainda não é algo factível.

Nesse cenário, onde as metas previstas no Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (BRASIL, 2013) estão longe de serem alcançadas, com a necessidade de maciços investimentos para a universalização, manutenção e modernização dos sistemas, vis a vis a situação de crise orçamentária enfrentada por algumas companhias estaduais, responsáveis pela prestação de maior parte dos serviços de saneamento, é preciso pensar num planejamento estratégico para o setor, envolvendo o poder público, as concessionárias estaduais e as empresas privadas.

2 Merece menção, por pertinência, a citação de trecho do Parecer AGU nº GM-027, disponível em <https://www.agu.gov.br/pareceres>, acessado em 14.09.19, na medida em que o mesmo destaca a natureza das ações de saúde enquanto ações sociais, dentre as quais se inserem os serviços de saneamento básico: *“No caso da saúde, é forçoso reconhecer que as ações sociais compreendem aquelas de caráter preventivo, abrangendo não apenas as vacinações, senão também as obras de saneamento básico, como o esgotamento sanitário, a canalização de córregos urbanos, os sistemas de abastecimento de água tratada”*.

3 Cf. CF/88: Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



Nessa perspectiva, impõe dizer que não existe saída única ou modelo genérico para a execução desse serviço, cabendo ao titular a análise de suas particularidades com vistas a alcançar uma prestação adequada, razão pela qual expomos aqui a hipótese de prestação fragmentada, ou concessão por atividade desagregada, servindo o presente para fomentar o debate acerca da pluralidade de possibilidades para o desenvolvimento e ampliação do setor.

Por fim, em função dos modelos analisados e buscando apresentar um trabalho mais conciso, restringimos a abordagem apenas aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, sem, portanto, adentrar em nuances ou exemplos desse tipo de prestação nos casos dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos ou de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

1. SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO. BREVE HISTÓRICO DO MODELO PLANASA. PANORAMA ATUAL DO SETOR

Não é possível analisar o cenário atual da prestação do serviço público de saneamento básico sem antes revisitar o histórico do setor, em especial no período de vigência do PLANASA, muito em função da necessidade de compreender a herança herdado daquele plano, que, mesmo com outro arcabouço jurídico, ainda impregna o modelo adotado com relação à concentração da prestação dos serviços de água e esgoto junto às empresas estaduais concessionárias.

Como sabido, até a década de 1960 predominava no Brasil a prestação direta dos serviços públicos de saneamento básico pelos próprios municípios, através de departamentos ou serviços de água e esgotos (SAEs ou DAEs).

Instituído na década de 70, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, através dos órgãos do Sistema Financeiro de Habitação, proporcionava mecanismos de financiamento para a expansão do setor, em especial no que diz respeito ao abastecimento de água. Neste modelo, fomentava-se a concessão dos serviços por parte dos municípios às empresas estaduais, competindo à estas últimas o exercício concentrado de todas as funções afetas ao serviço, cabendo-lhes, além de prestar, regular e fiscalizar aquilo prestado, inclusive com a instituição de metas e determinação de tarifas. Nesse cenário, os então denominados “contratos de concessão” franqueavam às CESB’s amplos poderes perante o ente municipal concedente.

Com o fim do modelo, consequência entre outros fatores da crise no sistema financeiro de habitação e a extinção, em 1986, do BNH - Banco Nacional da Habitação, tais companhias deixaram de receber investimentos, o que desacelerou a expansão de suas redes de água e esgoto, conduzindo-as ao cenário atual onde é possível aferir, em muitas delas, elevados déficits financeiros e dificuldades para organizarem seus serviços de forma adequada.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e das leis ordinárias que a sucederam, notadamente a Lei nº 8.987/95, a Lei nº 11.079/04 e a Lei nº 11.107/05, o cenário fomentado no PLANASA já não era legalmente possível, sendo necessário, para continuidade da prestação do serviço, a implementação de novos arranjos.

A Lei 11.445/07, marco legal do setor, determinou que o titular dos serviços poderá prestá-los diretamente ou autorizar a delegação:

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:



- II- prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

Ainda de acordo com a Lei Nacional de Saneamento, “Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005” (Art. 8º).

Observa-se, pois, permitir a lei diversos modelos de negócios de complexidades distintas, com a participação de diferentes pessoas jurídicas na prestação do serviço.

A execução, portanto, das atividades integrantes do serviço de saneamento básico pode ser exercida diretamente pelo próprio titular, por meio de gestão associada ou através de delegação, caso em que é possível o arranjo através de concessão comum (Lei 8.987/95) ou da Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/04).

Em que pese a possibilidade aberta de inúmeras construções possíveis, observa-se do panorama fornecido pelos bancos de dados a repetição dos mesmos modelos com a adoção padronizada de solução quando a realidade estaria a reclamar um arranjo mais específico.

Por ilustrativo, convém expor em ordem numérica alguns aspectos extraídos do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, divulgado anualmente pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, cuja relevância se assenta no fato de ser o maior conjunto de dados do setor de saneamento brasileiro, permitindo a utilização dos seus indicadores como referência para comparação de desempenho da prestação de serviços e acompanhamento da evolução desta área do País.

De acordo com os dados apresentados na vigésima terceira edição do diagnóstico, referente ao ano de 2017, "... os prestadores de serviços de abrangência regional (as chamadas companhias estaduais de saneamento) são responsáveis pelo atendimento de 78,3% dos municípios que responderam ao SNIS em 2017 para abastecimento de água e 55,8% para esgotamento sanitário. Em termos de população urbana, esses percentuais são de 74,4% para abastecimento de água e 67,1% para esgotamento sanitário. (...) Na comparação com o total de municípios do país, os prestadores de serviços de abrangência regional atendem a 72,4% dos municípios brasileiros com abastecimento de água e a 24,6% com esgotamento sanitário, números esses que correspondem a um percentual da população urbana residente de 73,6% e 59,7%".⁴

Para além da área de abrangência, o diagnóstico ainda destaca que os prestadores de serviços classificam-se no SNIS segundo diferentes formas de organização jurídica: a) administração direta; b) autarquia; c) sociedade de economia mista; d) empresa pública; e) empresa privada; e f) organização social.

Os prestadores de serviços de abrangência regional são em sua grande maioria sociedades de economia mista, em um total de 24 (85,7%). Além dessas, existem ainda duas autarquias (DEPASA/AC3 e ATS/TO4), uma empresa privada (SANEATINS/TO5) e uma empresa pública (COPANOR/MG6). Entre os prestadores de serviços de abrangência microrregional, têm-se três autarquias e três empresas privadas. Por fim, entre os prestadores de serviços locais, 64,8% são de administração pública direta, 27,6% de autarquias, 6,6% de empresas privadas e 0,9% para as demais naturezas jurídicas.

4 Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos- 2017. Disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>. Acesso em 28.08.2019.



A participação privada no setor, entendida empresa privada como aquela de capital predominantemente ou integralmente privado, administrada exclusivamente por particulares, totaliza o número de 103 empresas, sendo 99 de abrangência local, 3 microrregionais e 1 regional.

Do acima exposto, vê-se que a maioria dos municípios brasileiros delega o serviço de saneamento às empresas estaduais. Ainda que tímida, também é possível aferir a delegação às empresas privadas, contando o setor com pouco mais de 2% de municípios onde a prestação é plenamente privatizada⁵.

Para além da generalização quanto ao agente prestador, observa-se igual padronização quanto à parcela do serviço concedido, predominando nas delegações a concessão da totalidade das atividades compreendidas no conceito do serviço delegado, ou, em grau ainda mais acentuado, a chamada concessão plena, correspondente à concessão conjunta tanto do serviço de abastecimento de água quanto de esgotamento sanitário.

Entretanto, muito embora a predominância nas delegações do modelo em bloco, como acima visto, é possível que os serviços sejam executados por mais de um prestador, fracionando-se a cadeia e permitindo a concessão por atividade desagregada.

5 PIMENTEL, Letícia Barbosa; ASSALIE, Jorge Luiz Sellin; MACHADO, Francesca Munia. “Panoramas Setoriais 2030. Saneamento”. Disponível em <https://web.bndes.gov.br>. Acessado em 30.08.2019). De acordo com a obra: *“Deve-se observar que a participação privada, ainda que seja menor em relação aos prestadores públicos, tem aumentado nos últimos anos. Entre 2006 e 2016, segundo levantamento da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon) e do Sindicato Nacional das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon) (ABCON, 2016), o número de concessões privadas aumentou em torno de 45%, passando de 178 para 258. Segundo Brasil (2016), a população atendida pelos entes privados é de 11,5 milhões de habitantes. Entre os fatores que têm contribuído para o aumento da participação privada, está a melhoria do ambiente regulatório do setor, promovida pela Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a baixa eficiência operacional de parte das Cesbs e dos municípios na prestação dos serviços, que acabam por abrir oportunidades para novos contratos com o setor privado”*.

A previsão normativa, tipificada nos artigos 12 da Lei nº 11.445/07 e 44 do Decreto nº 7.217/10, é o objeto de nossa análise. Não no viés de apontar a solução como a melhor, mas apenas lançar luz às inúmeras possibilidades de arranjos para o setor, que, como visto nas linhas anteriores, ainda opera, mesmo que com outra roupagem, à sombra do antigo modelo instituído pelo PLANASA⁶.

O presente trabalho busca dar enfoque a esta hipótese de composição na prestação do serviço de saneamento básico, na convicção de que o setor necessita de saídas outras que não apenas a manutenção da configuração hoje existente, a qual, ao replicar maciçamente um único modelo, esquece-se que em matéria de saneamento não existe uma solução padrão.

O setor necessita alcançar metas de expansão com a alocação de novos investimentos. Embora tenha havido crescimento, seu ritmo tem se mantido aquém do que seria desejável para o alcance das metas estipuladas no Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB⁷.

Como sabido, para além de gerar externalidades positivas em relação ao meio ambiente e a saúde pública, a expansão da infra-estrutura de

6 PODER CONCEDENTE E MARCO REGULATÓRIO NO SANEAMENTO BÁSICO. Caderno 10. CADERNOS DIREITO GV. V. 2, N. 2 março 2006. São Paulo. Disponível em <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/poder-concedente-marco-regulatorio-saneamento-basico>. Acessado em 29.08.2019. De acordo com a obra: “Principalmente em razão da perda de sua sustentabilidade financeira, o PLANASA foi extinto em meados da década de 1980, sem que outra política tenha assumido seu lugar. A estrutura herdada do PLANASA não foi alterada de forma significativa”.

7 PIMENTEL, Leticia Barbosa; ASSALIE, Jorge Luiz Sellin; MACHADO, Francesca Munia. “Panoramas Setoriais 2030. Saneamento”. Disponível em <https://web.bndes.gov.br>. Acessado em 30.08.2019. Segundo os autores: “O principal referencial de investimentos futuros no setor de saneamento é o Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab (BRASIL, 2013), publicado em dezembro de 2013 pela secretaria publicado em dezembro de 2013 pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. Previsto na Lei 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento, o Plansab é o instrumento de planejamento do Governo Federal no setor. O plano apresenta diagnóstico, avalia possíveis cenários, estabelece metas e estima os investimentos entre os anos de 2014 e 2033”.



saneamento deve ser considerada como um veículo de redução da pobreza. E, nessa perspectiva, toda formulação é bem-vinda.

2. DOS SEGMENTOS DA CADEIA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem estar físico, mental e social

A Lei nº 11.445/07 definiu conceitualmente o que seria saneamento básico em matéria de abastecimento de água e esgotamento sanitário. É saber:

Art. 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I- saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

O Decreto nº 7.217/10, ao regulamentar a LNSB, igualmente conceituou:

Art. 2o Para os fins deste Decreto, consideram-se:

(...)

XXIV- sistema de abastecimento de água: instalação composta por conjunto de infraestruturas, obras civis, materiais e equipamentos,

[Voltar ao índice](#)

destinada à produção e à distribuição canalizada de água potável para populações, sob a responsabilidade do Poder Público;

Art. 4o Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluindo eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a esta finalidade, as seguintes atividades:

I - reservação de água bruta;

II - captação;

III - adução de água bruta;

IV - tratamento de água;

V - adução de água tratada; e

VI - reservação de água tratada

Art. 9o Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário os serviços constituídos por uma ou mais das seguintes atividades:

I- coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários;

II- transporte dos esgotos sanitários;

III- tratamento dos esgotos sanitários; e

IV- disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas.

§ 1o Para os fins deste artigo, a legislação e as normas de regulação poderão considerar como esgotos sanitários também os efluentes industriais cujas características sejam semelhantes às do esgoto doméstico.

Observa-se, portanto, que existem segmentos na cadeia tanto no abastecimento de água como no esgotamento sanitário, permitindo a prestação fracionada. Esta se dará quando vários prestadores executa-



rem, de forma interdependente, atividades descritas como integrantes de um mesmo serviço público de saneamento básico.

Nesse sentido, é o artigo 12 da Lei nº 11.445/07 e o artigo 44 do Decreto nº 7.217/10, abaixo transcritos, respectivamente:

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

Art. 44. As atividades descritas neste Decreto como integrantes de um mesmo serviço público de saneamento básico podem ter prestadores diferentes.

As disposições legais disciplinam, pois, a segmentação da cadeia de saneamento básico, a partir da participação plural de prestadores os quais executarão atividades que, embora operacionalmente interdependentes, não são contratualmente inseparáveis.

É bom ressaltar que não estamos a falar de contratações para aquisição de obras ou serviços acessórios, com disciplina traçada pela Lei nº 8.666/93, na medida em que, nestes casos de terceirização de atividades pontuais, o particular se restringe a executar apenas aquilo que fora contratado, sem nenhuma delegação de prestação do serviço, como é o caso de empresas contratadas para construção de uma estação de tratamento.

Na fragmentação da cadeia há a concessão do exercício de determinada fase, cuja prestação ocorre sob a gestão do prestador, assumindo os riscos daí decorrentes.

Embora o modelo fracionado seja possível ainda é pouco utilizado, sendo, como já pontuado, mais comum se conceber um único prestador do serviço atuante em toda a cadeia de saneamento tanto de água como de esgoto.

Tal fato, cremos, não pode ser atribuído à sujeição do serviço de saneamento à questão do monopólio natural, notadamente nas chamadas “atividades de rede”, haja vista que essa falha de mercado também atinge outros segmentos de infraestrutura, como o de energia elétrica, o que não impede a segregação das atividades deste último.

Por esclarecedora, segue a lição de Leonardo Vizeu Figueiredo⁸ acerca do conceito de monopólio natural:

“Monopólio natural é aquele decorrente da impossibilidade física da mesma atividade econômica ser realizada por mais de um agente, uma vez que a maximização de resultados e a plena eficiência alocativa de recursos somente são alcançadas quando a exploração se dá em regime de exclusividade. Isso porque determinadas atividades envolvem custos de investimento tão altos que não há como se estabelecer competição nas mesmas.”

Luiza Saito Sampaio⁹, ao analisar as características do setor de saneamento, enfatiza: “No setor de serviços de saneamento, caracterizado como monopólio natural, os custos fixos (e.g. construção e manutenção de reservatórios, estação de tratamento de água e redes de distribuição) são mais significativos que os custos incrementais de curto prazo (e.g. custos marginais de oportunidade como a depreciação das instalações), de tal maneira que o custo médio é declinante. Nesse sentido, se o produtor for único nesse mercado, existirá economia de escala quando uma unidade de custo de produção diminuir de acordo com o aumento do nível de produção. A conclusão

8 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. “Lições de Direito Econômico”. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2015, p 75.

9 SAMPAIO, Luiza Saito. “Considerações sobre a regulação para a universalização dos serviços de saneamento”. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 104.2009, p.673.



é que, diante dessa configuração, o único produtor apresenta maior eficiência produtiva, pois opera a um custo mínimo ou receita líquida máxima”.

De fato, em ambos os setores acima citados, é considerado inviável, sob o ponto de vista econômico, ambiental e etc, a duplicidade de determinadas infraestruturas, a exemplo das tubulações e redes de abastecimento de água e esgoto ou dos sistemas de transmissão e distribuição de energia. Entretanto, como já dito, não há óbices no setor energético à existência de uma pluralidade de prestadores na sua cadeia de atividades básicas.

Nesse sentido, expõe Floriano de Azevedo Marques Neto¹⁰:

“A segregação da cadeia de serviço público para fins de delegação não é nova. No setor elétrico ela já é muito comum, haja vista as concessões separadas de geração, transmissão e distribuição. Neste modelo, a relação com o usuário final se dá apenas na distribuição. No restante da cadeia o que há é uma relação entre os delegatários que se remuneram ou mediante preços de interoperação livremente negociados (como deveria se dar no setor elétrico, com o pagamento pela compra de energia, até há bem pouco tempo), ou mediante tarifas definidas pelo Poder concedente (como ocorre com a tarifa de transmissão ou as tarifas de rede no setor de telecomunicações).”

Em reforço de argumentação, citemos trechos extraídos da petição inicial, nos autos do processo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental- ADPF, interposta pela Associação Brasileira dos Agentes

10 NETO, Floriano de Azevedo Marques. “As parcerias público-privadas no saneamento básico”. In: Sundfeld, Carlos Ari (Coord.). Parcerias Público-Privadas. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/books/parcerias-público-privadas/>. Acesso em: 13/09/2019.

Comercializadores de Energia Elétrica – ABRACEEL, acessível no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o número 405362, onde se observam as características do setor energético e seu arranjo plural:

“II.1.1. As 3 (três) atividades básicas do setor elétrico

8. O setor elétrico é marcado pela existência de 3 (três) atividades básicas: (i) a geração, (ii) a transmissão e (iii) a distribuição de energia elétrica, todas exercidas com base em suportes materiais (ativos de geração, ativos de transmissão, ativos de distribuição).

II.1.1.1. A atividade de geração

9. A atividade de geração é caracterizada pela produção de energia elétrica a partir de usinas de diferentes fontes primárias de energia, quais sejam, (i) hidrelétrica – base da matriz energética nacional-, (ii) termelétrica – carvão, gás natural, nuclear-, (iii) eólica e (iv) biomassa, entre outras.

II.1.1.2. As atividades de transmissão e de distribuição

10. As atividades de transmissão e de distribuição são desenvolvidas com base em suportes materiais através dos quais o fluxo de energia é conduzido da central de geração até a unidade de consumo.

11. (...)

12. Aspecto marcante dos sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica consiste na impossibilidade de sua duplicação, por motivos econômicos, ambientais e urbanísticos.

13. A inviabilidade de duplicação desses suportes materiais:

- (i) caracteriza-os como infraestrutura essencial, cujo acesso e uso são condições indispensáveis para que a energia produ-



zida nas unidades de geração alcance o fim a que se destina – o consumo; e

- (ii) determina a formação do monopólio natural detido pelos agentes proprietários dessas infraestruturas essenciais.

II.1.2. A atividade de comercialização de energia elétrica

- 14. Há, ainda, uma quarta atividade no setor elétrico: a atividade de comercialização de energia elétrica, cujo exercício não pressupõe que o agente detenha ativos, suporte material.

II.1.3. Os agentes do setor elétrico brasileiro

II.1.3.1. as 4 (quatro) categorias de agentes

- 15. O exercício de uma ou duas dessas 4 (quatro) atividades marca o perfil de atuação das 4 (quatro) categorias de agentes do setor elétrico brasileiro:
 - (i) os agentes de geração, os quais produzem energia elétrica para comercialização e/ou destinação a seu uso exclusivo;
 - (ii) os agentes de transmissão, os quais transportam a energia elétrica em alta tensão;
 - (iii) os agentes de distribuição, os quais transportam a energia elétrica em baixa tensão e também a comercializam (fornecem); e
 - (iv) os agentes comercializadores, os quais compram energia elétrica para revenda, ou seja, atuam sem deter suportes materiais”.

Como visto, a cadeia de prestação do serviço de energia elétrica é bastante fragmentada, com a presença múltipla de agentes atuantes no setor, de forma que considerar a gestão da infraestrutura como monopólio natural não significa rechaçar a possibilidade de haver uma pluralidade de prestadores do serviço.

No caso específico do saneamento, o processo de produção e distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto passa, igualmente, por uma séria de etapas, com características e objetivos distintos, podendo sofrer variações de acordo com as características de cada sistema e da geografia local. Entretanto, numa visão geral, é possível dizer que a cadeia de saneamento é o conjunto de etapas cujo cumprimento é fundamental para a efetivação da prestação de: captação e adução e tratamento de água bruta, adução de água tratada até reservatórios de distribuição, distribuição na rede aos usuários finais; coleta, afastamento, tratamento e disposição final desse mesmo esgoto.

Referidas atividades podem ser agrupadas como “atividades de produção” (captação e tratamento de água e tratamento e despejo de esgotos) e “atividades de rede” (adução e distribuição de água e a coleta e transporte de esgoto).

Por oportuno, convém aqui mencionarmos, apenas no escopo do co-tejo, o exemplo da estrutura dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais em Lisboa- Portugal, os quais se segmentam em sistemas “em alta” e sistemas “em baixa”:

“A actual arquitectura geral do sector da água e saneamento em Portugal encontra-se segmentada em sistemas “em alta” (a vertente grossista, desde a captação até às entidades distribuidoras) e sistemas “em baixa” (a vertente retalhista, que faz a distribuição/ recolha ao consumidor)”¹¹.

11 GODINHO, Rui. “O futuro dos serviços públicos de águas o caso português”. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/texto_rg_icjp-fdul.pdf. Acesso em 10.09.19.



Em reforço, citemos também trecho do documento intitulado “Relatório do Estado do Ordenamento do Território – REOT”¹²:

“Rede em “Alta” e Rede em “Baixa”

A rede de saneamento da cidade de Lisboa está dividida na rede em “alta” e baixa”. A rede em “alta” está concessionada a SIMTEJO e a rede em baixa é da Câmara Municipal de Lisboa.

Para uma melhor clarificação, os sistemas em «alta» e «baixa» distinguem-se pelo seguinte:

Entende-se por “alta” as infra-estruturas que permitem a recolha nos pontos de entrega, o transporte, o tratamento e a rejeição de águas residuais e por “baixa” as infra-estruturas que permitem, desde os domicílios das populações servidas, a condução das águas residuais até aos pontos de entrega”.

Prosseguindo, temos que o fracionamento na cadeia do saneamento pode estar presente não só na segregação em razão da natureza da atividade, como também em face do produto envolvido, cindindo-se a prestação da água da de esgoto, o que comumente se denomina de concessão parcial, em contraponto as tão comuns concessões plenas, concebidas com a delegação a um único agente para execução de todas as atividades de ambos os serviços.

Os dois arranjos, segregação por atividade ou por produto, não esgotam as possibilidades de fracionamento da cadeia de saneamento, apenas espelham as citações mais comuns encontradas na doutrina como hipóteses de implantação prática do contido no artigo 12 da Lei nº 11.445/07.

12 Relatório do Estado do Ordenamento do Território – REOT. Disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1238771914B9qAY0fr8Bd16AT8.pdf>. Acesso em 10.09.19.

A despeito de legalmente prevista, a questão do fracionamento da cadeia é matéria bastante intrincada e, não à toa, pouco implantada, notadamente em função de divergências técnicas quanto aos benefícios econômicos alcançados.

O dissenso quanto à vantajosidade do modelo assenta-se, pois, no viés econômico. Por ilustrativo, citemos Carlos Werlang Lebelein¹³, para quem, sob aquela perspectiva, não há fundamentos para a fragmentação:

“(...) A indústria de rede por conceito, fundamenta-se na existência de um Monopólio Natural pois os custos do serviço para um prestador de serviço único, por característica do setor e pela economia de escala, são menores do que trazendo dois ou mais prestadores, dada a grande necessidade de investimento em redes para conexão desses consumidores ao sistema, o que se apoia ainda na existência das mencionadas externalidades de rede, ou seja, no crescente benefício individual de cada usuário quanto maior o número usuários conectados à rede.

Sendo assim, um outro conceito semelhante existe para redes/serviços que são complementares ou similares, o chamado Monopólio Natural Multiproduto, que da mesma forma que no Monopólio Natural pressupõe a economia de custos, porém demonstrando que com a associação de dois produtos prestados por um único prestador, com economias de escopo, geram benefícios e custos menores para os consumidores finais. Caso esse que pode perfeitamente ser exemplificado para os serviços de água e esgoto, uma vez que: (i) a rede de clientes é a mesma, portanto os departamentos Comercial, Faturamento e Receita poderiam ser unificados; (ii) A operação do sistema da mesma forma

13 LEBELEIN, Carlos Werlang. “O papel do regulador no setor de saneamento no Brasil”. Disponível em <http://www.lmdm.com.br/artigos/o-papel-regulador-setor-de-saneamento-brasil>. Acesso em 04.09.19.



pode ser simplificada com um mesmo prestador, unificando área de O&M, pela expertise de manutenção e operação, compras de produtos e contratação de serviços; e (iii) a estrutura administrativa não possui necessidade de ser dividida, não gerando duplicações de gerências, diretorias e presidência.

Ou seja, fica clara a necessidade das agências reguladoras e do próprio poder concedente de se conscientizarem antes de incorrer na decisão de separar esses serviços em diferentes prestadores, pois pressupõe um maior ônus aos consumidores e uma maior dificuldade da manutenção do equilíbrio Econômico-Financeiro dessas concessões.

Infelizmente, no contexto atual nacional, se vê cada vez mais iniciativas (exemplos de: Blumenau-SC, Rio Verde-GO, Mauá-SP e Rio Claro-SP, entre outras cidades) a favor da separação desses serviços, uma vez que empresas estatais e municipais estão com enormes problemas para manter investimentos na universalização das redes de esgoto. Sendo a alternativa imediatista de conceder esses serviços a outras empresas, na maioria privadas, sem que os governos municipais enfrentem, ao mesmo tempo, o desafio de delegar também os serviços de água para esses mesmos prestadores, principalmente pelo medo político da “demonização” da privatização dessas empresas traria à seus ombros. Essa decisão fatalmente se mostrará equivocada ao longo dos anos, principalmente pelo custo dos serviços prestados compartilhados com todos os consumidores”.

No mesmo sentido, Luiza Saito Sampaio¹⁴:

“No setor de serviços de saneamento, caracterizado como monopólio natural, os custos fixos (e.g. construção e manutenção

14 SAMPAIO, Luiza Saito. Op., cit., p. 665 – 680.

de reservatórios, estações de tratamento de água e redes de distribuição) são mais significativos que os custos incrementais de curto prazo (e.g. custos marginais de oportunidade como a depreciação das instalações), de tal maneira que o custo médio é declinante. Nesse sentido, se o produtor for único nesse mercado, existirá economia de escala quando uma unidade de custo de produção diminuir de acordo com o aumento no nível de produção. A conclusão é que, diante dessa configuração, o único produtor apresenta maior eficiência produtiva, pois opera a um custo mínimo ou receita líquida máxima”.

Contrapondo-se ao acima exposto, vemos o contido no trabalho intitulado “Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico”¹⁵, o qual, para além de sugerir a viabilidade prática da desverticalização, serve, em razão da data de sua elaboração, como registro histórico das ponderações que precederam o advento do marco regulatório do setor:

“Mesmo no que diz respeito à impossibilidade técnica de separação de redes integradas, o argumento da condicionante de fato irreversível é questionável. A separação das redes intermunicipais de distribuição de água e coleta de esgoto é relativamente simples de realizar a um baixo custo, e a implantação de um sistema de medição nos limites do território da localidade poderia até mesmo tornar a desvinculação física da infra-estrutura completamente desnecessária (Montenegro, 2004). Quanto à rede metropolitana de captação, tratamento e adução de água, bem como ao sistema de tratamento de esgoto, é importante preservar o

15 PODER CONCEDENTE E MARCO REGULATÓRIO NO SANEAMENTO BÁSICO, Caderno 10. CADERNOS DIREITO GV. V. 2, N. 2 março 2006. São Paulo. Disponível em <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/poder-concedente-marco-regulatorio-saneamento-basico>. Acesso em 04.09.19.



sistema integrado. No entanto, mesmo nesse caso poder-se-ia vislumbrar a implantação de operadores municipais das redes de distribuição de água e coleta de esgoto, os quais atuariam coordenadamente com uma empresa metropolitana de captação, tratamento e adução de água e tratamento e despejo de esgoto. Tal sistema poderia operar mediante a desverticalização dos serviços de saneamento, ou através da criação de um operador metropolitano da rede de adução de água e das estações de tratamento de esgoto, nos moldes do Operador Nacional do Sistema Elétrico (Massato, 2005)”.

Na mesma linha é o argumento de Fernanda Meirelles¹⁶ que bem resume a hipótese da fragmentação na seguinte perspectiva:

“Como se sabe, o saneamento básico é composto por uma gama de serviços, de diferentes naturezas: captação, adução e distribuição de água; coleta, transporte e tratamento de esgoto; serviços de medição e cobrança, manutenção de rede. A situação mais comum, no contexto brasileiro, é que se delegue apenas a um prestador o exercício de todas as atividades (...).

Considerar esta a única estrutura operacional possível seria um enorme desperdício. Conforme cada situação, a delegação parcial dos serviços de saneamento básico, para um ou mais contratados, pode ser mais vantajosa”.

Para a autora, a centralização dos serviços nas mãos de um único agente, conquanto cediço que na maioria dos casos traga benefícios de ordem econômica, pode, em outros, conduzir, por exemplo, a uma

16 MEIRELLES, Fernanda. “Contratos no setor de saneamento básico: desenhos e incentivos”. In: Mota, Carolina (Coordenação). Saneamento Básico no Brasil. Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07. São Paulo: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2010, p. 138.

dependência do titular frente ao prestador do serviço, reduzindo, inclusive, o poder decisório do primeiro.

De certo, o quantum delegado deve coincidir, no mesmo nível e grau, com a capacidade do titular de fiscalizar e regular a execução delegada, o que, sabemos, é questão tormentosa para a maioria dos municípios brasileiros que não contam com uma estrutura regulatória nessa envergadura.

É nesse cenário, por exemplo, que se multiplicam os problemas enfrentados por municípios e concessionárias estaduais quanto ao acompanhamento de desempenho em relação aos indicadores estabelecidos e metas pactuadas, abrindo espaço, inclusive, para a manipulação política dos valores das tarifas, o que é extremamente prejudicial à sustentabilidade dos serviços.

No ponto, convêm a citação da obra *Panoramas Setoriais 2030*¹⁷:

“Não obstante, é possível citar alguns pontos de atenção concernentes à parte das Cesbs e dos municípios, quais sejam:

a grande influência política na estratégia de atuação da empresa;

a ausência de um banco de projetos e a baixa capacidade de execução e acompanhamento dos investimentos;

a falta de planejamento de médio e longo prazos;

a baixa capacidade de captação de recursos para investimentos;

a baixa eficiência em termos de controle de custo.

(...)

17 PIMENTEL, Letícia Barbosa; ASSALIE, Jorge Luiz Sellin; MACHADO, Francesca Munia. Op., cit. Acesso em 04.09.19.



Em relação ao setor em geral, é possível citar a regulação dos serviços como uma questão a ser resolvida para sua melhor prestação. Apesar da existência de algumas agências estaduais, a regulação ainda é exercida de maneira bastante incipiente, havendo problemas relativos à transparência nos contratos, à fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas, ao cálculo da tarifa, entre outros.”

É necessário, portanto, pelo menos reconhecer que a concessão centralizada, notadamente no que diz respeito àquelas delegadas as CESB’s, também possui questões sérias a serem repensadas, e que o argumento de que tal modelo se revelará sempre benéfico em razão das características do setor e pela economia de escala nem sempre será verossímil.

Igualmente não se pode ignorar as possíveis desvantagens que podem surgir da fragmentação, tais como a dificultosa gestão pelo titular do serviço, a um só tempo, de vários contratos administrativos com a consequente complexidade advinda dos instrumentos que devem reger as relações negociais entre os agentes envolvidos, bem como a hipótese de perda na expertise acumulada quando se tem um único prestador, ou até mesmo a possibilidade da ineficiência ou inadimplência de um dos agentes contaminar as atividades desenvolvidas pelos demais.

Nesse sentido, volto a mencionar o contido no trabalho “Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico¹⁸, que, a despeito de reconhecer a possibilidade física e jurídica da desverticalização, acaba por concluir que a sua operação em algumas áreas seria indesejável:

18 PODER CONCEDENTE E MARCO REGULATÓRIO NO SANEAMENTO BÁSICO, Caderno 10. CADERNOS DIREITO GV. V. 2, N. 2 março 2006. São Paulo. Disponível em <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/poder-concedente-marco-regulatorio-saneamento-basico>. Acesso em 04.09.19.

“Todavia, mesmo levando-se em consideração que as redes integradas não são irreversíveis, a adoção de um novo modelo de operação nessas áreas pode ser indesejável. A desverticalização tornaria indispensável um planejador metropolitano e um regulador fortes, operando dentro de um marco regulatório definido claramente, de forma a neutralizar os custos da alteração do sistema de operação, majorando benefícios. Além disso, esse cenário torna indispensável resolver o sério problema da competição entre os entes federativos, construindo soluções regulatórias cooperativas.

Isso é especialmente importante para garantir a adequada remuneração de cada operador, já que, no cenário institucional atual, é praticamente impossível obrigar um operador a pagar pelos serviços prestados por outro, especialmente se ambos pertencerem ao poder público. A própria região metropolitana de São Paulo é farta em exemplos dessa espécie, dentre os quais se podem ressaltar os conflitos entre a SABESP e os operadores municipais de Guarulhos e Santo André, em torno do pagamento pelo fornecimento de água bruta (Massato, 2005).

Por essas razões, a reversão do sistema integrado da região metropolitana de São Paulo é uma possibilidade física e jurídica; porém, depende de uma prévia e cuidadosa análise de custos de engenharia e indenizações e de eventuais benefícios aos usuários, bem como de um planejamento e da construção de um espaço regulatório hoje completamente inexistente.”

Obviamente, a segregação da cadeia não pode levar a uma inadequação quanto à prestação do serviço, com muito mais razão quando este está intrinsecamente atrelado ao direito à saúde e, em grau ainda mais elevado, à dignidade da pessoa humana.



A propósito, transcreve-se o conceito de serviço público adequado, positivado no artigo 6º da Lei nº 8.987/95, como sendo aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

A Lei nº 11.445/07, dada a relevância do serviço público de saneamento, cuidou de reforçar o conceito acima, traçando princípios e diretrizes para nortear a sua prestação:

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;

(...)

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;

XI- segurança, qualidade e regularidade;

(...)

[Voltar ao índice](#)

Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Assim, nos casos em que a fragmentação importar em ineficiência econômica ou prejuízo a algum daqueles princípios ou diretrizes, por óbvio deve ser rechaçada. O que não significa dizer que em nenhuma hipótese ela se mostre viável.

De certo, a necessidade de investimentos privados não conduz a uma imperativa concessão de toda a cadeia à mesma empresa, do mesmo modo que a presença de uma concessionária estatal no chamado estágio de produção (tratamento de água e esgoto) não afasta a possibilidade da presença de outro ente na prestação dos serviços de distribuição de água e coleta de esgoto. A análise, portanto, deve ser casuística e pautada nas diretrizes acima expostas.

O presente trabalho não pretende, e nem poderia, fincar posição genérica quanto ao acerto ou não do modelo de atividade desagregada, muito porque entendemos, como exaustivamente pontuado, que suas vantagens e desvantagens devam ser aferidas em cada caso concreto. O objetivo aqui é apenas trazer o tema a discussão, com a exposição, ao final, de exemplo de implantação desse modelo.

3. DA ESTRUTURA CONTRATUAL E DA RELAÇÃO ENTRE OS PRESTADORES

Serviço público é tradicionalmente definido como toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado



assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhes faça às vezes, sob um regime de direito, total ou parcialmente, público.

O saneamento básico, em que pese ser um serviço que representa muito mais que uma comodidade, na medida em que o seu não provimento impacta toda a coletividade, em dimensões que afetam desde a saúde pública, atividade urbanística e meio ambiente, inegavelmente também possui conteúdo econômico.

Na lição de Floriano de Azevedo Marques Neto¹⁹: “(...) o fato de uma atividade ser considerada por disposição legal ou constitucional como serviço público não lhe retira a essência de ser passível de exploração econômica. Tal determinação legal apenas impõe ao poder público que adote as medidas jurídicas econômicas (inclusive eventual subsídio) aptas a assegurar a oferta contínua e plenamente acessível de tal utilidade.”

Assim, para os chamados serviços públicos em sentido estrito, é dizer, aqueles passíveis de serem objeto de exploração econômica, impôs o art. 175 da Constituição Federal/88 ao Poder Público a incumbência de provê-los, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Caso delegada a execução do serviço público de saneamento básico, na medida em que, neste especial, convergem interesses tão contrapostos (dada as suas facetas de função pública e atividade econômica), faz-se necessária uma higidez e segurança jurídica a permitir uma ponderação entre a fruição da utilidade, o retorno do capital investido e o valor pago pelo usuário ou, em outras palavras, trata-se da complexa tarefa de

19 NETO, Floriano de Azevedo Marques. “A regulação no setor de saneamento”. In: Cordeiro, Berenice de Souza (Org.). Lei nacional de saneamento básico. Perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro I. Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília: Editora, 2009, p. 176.

equalizar a prestação continua e adequada do serviço, a sustentabilidade econômico-financeira do sistema e a modicidade tarifária.

Assim, considerando os altos investimentos demandados na prestação do serviço de saneamento e a necessidade de previsão de regras mínimas que permitam a amortização e o planejamento a longo prazo, não é de se estranhar que a LNSB traga norma tão expressa acerca da necessidade de instrumentalizar contratualmente as relações jurídicas quando houver delegação dos serviços de saneamento básico:

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Na mesma toada, quando vários são os prestadores, a relação entre eles deverá ser regulada por contrato, o qual, para além das condições de validade previstas no artigo 11 da Lei nº 11.445/07²⁰, deverá conter:

Art. 12. (...)

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I- as atividades ou insumos contratados;

20 Cf. Lei nº 11.445/07: Artigo 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I- a existência de plano de saneamento básico;

II- a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III- a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV- a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.



II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

(...)

§ 3o Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2o deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

Em igual teor é o §1º do artigo 44 do Decreto nº 7.217/10:

Art. 44. As atividades descritas neste Decreto como integrantes de um mesmo serviço público de saneamento básico podem ter prestadores diferentes.

[Voltar ao índice](#)

§ 1o Atendidas a legislação do titular e, no caso de o prestador não integrar a administração do titular, as disposições de contrato de delegação dos serviços, os prestadores mencionados no caput celebrarão contrato entre si com cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X – a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

A despeito da determinação de previsões contratuais específicas, os arranjos jurídicos para a prestação fracionada são inúmeros, variando de acordo com as partes celebrantes, bem como no que toca à forma de remuneração entre elas.



Nos exemplos mais corriqueiros fornecidos pela doutrina os regimes jurídicos aplicáveis a este contrato gravitam em torno da Lei nº 8.987/95, Lei nº 11.079/04 e Lei nº 11.107/05.

Assim, é possível que o contrato previsto pelo artigo 12 da Lei nº 11.445/11 seja regido pela Lei nº 8.987/95 quando, por exemplo, for celebrado entre o município concedente e um concessionário privado, tendo por objeto a concessão apenas de determinada fase da cadeia de atividades que compõem o serviço, ou, em outra hipótese, aplicando-se também a Lei 11.079/04, caso a remuneração desse concessionário privado se dê tanto pela tarifa paga pelo usuário como pela contraprestação do Poder Público, ganhando, assim, o contrato previsto no artigo 12 da Lei nº 11.445/07 contornos de concessão patrocinada.

É possível, ainda, a formação de consórcio ou convênio entre município e Estado, nos termos da Lei nº 11.107/05, com a consequente celebração de contrato de programa com a concessionária estadual, de maneira que o titular execute o serviço de distribuição de água e esgoto e a CEB preste o serviço de captação e tratamento de água e despejo de esgoto.

Ilustra Floriano de Azevedo Marques Neto que: “Nesta modalidade de parcerias poderíamos ter a delegação, por concessão administrativa ou patrocinada, da adução e tratamento de água, com cobrança de tarifas pela água fornecida às empresas estatais incumbidas do serviço de distribuição domiciliar e abastecimento de água potável. Ou poderíamos ter a delegação da construção e operação da infra-estrutura de destinação final de resíduos (aterros sanitários, incineradores, usinas de compostagens etc.), percebendo o particular remuneração da Administração pela prestação deste serviço público aos demais pres-

tadores da cadeia de limpeza ou ao Poder Público, quando mantido responsável pelas demais atividades”²¹.

O instrumento assumirá, portanto, conforme a remuneração estabelecida entre os prestadores, traços de concessão comum, patrocinada ou administrativa.

A forma de remuneração entre os agentes, destarte, será fundamental para definir os contornos jurídicos da prestação fracionada, sendo de tal monta a sua importância que a própria Lei nº 11.445/07 cuidou de enfatizar a necessária transparência destes pressupostos econômicos, impondo que:

Art. 12 (...)

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

Tal medida serve para, além de definir de antemão alguns pressupostos econômicos e obrigações entre os prestadores, deixar transparente ao usuário final essa divisão de tarefas.

Por fim, não é acertado finalizar o tópico sem ao menos mencionar o papel da regulação, notadamente na perspectiva ora analisada de prestação desagregada.

21 Neto, Floriano de Azevedo Marques. “As parcerias público-privadas no saneamento básico”. In: Sundfeld, Carlos Ari (Coord.). Parcerias Público-Privadas. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/books/parcerias-publico-privadas/>. Acesso em: 13/09/2019.



Sem desvirtuar do foco do presente trabalho, importa fazer menção ao ponto, uma vez que, se a regulação do saneamento básico no Brasil está ainda por ser construída se comparada à regulação de outros setores, com muito mais atenção se deve olhar a regulação nos casos de atividades desagregadas, impondo ao regulador uma análise mais criteriosa quanto ao cumprimento daquilo pactuado nos contratos celebrados entre as partes envolvidas na execução da cadeia.

A Lei nº 11.445/07 assentou caber ao titular do serviço a definição do ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação. Nos termos do Decreto nº 7.217/10, a entidade reguladora ou regulador se definirá como “agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados”.

Nesse sentido, os titulares do serviço público de saneamento básico poderão prestar diretamente ou delegar a regulação²² e a fiscalização

22 Cf. Lei 11.445/07: Art. 23 (...) § 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Cf. Decreto nº 7.217/10: Art. 31. As atividades administrativas de regulação, inclusive organização, e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular:

I - diretamente, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou

II - mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos.

§ 1o O exercício das atividades administrativas de regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá se dar por consórcio público constituído para essa finalidade ou ser delegado pelos titulares, explicitando, no ato de delegação, o prazo de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a ser desempenhadas pelas partes envolvidas.

dos mesmos, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107/05 (Art. 8º da Lei nº 11.445/07).

No caso dos serviços de saneamento, a regulação deve incluir um conjunto de requisitos mínimos para a prestação desses serviços de tal maneira que haja regularidade do fornecimento e qualidade da água distribuída, bem como adequação dos sistemas de esgoto para descarte da água utilizada e seu posterior tratamento, atendendo critérios de proteção ambiental básica²³.

Uma vez delegada a prestação dos serviços, a Lei 11.445/07 previu, para além de condicioná-la à existência de normas de regulação, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização, que os contratos de concessão não poderiam conter cláusulas que prejudicassem tais atividades ou o acesso às informações sobre os serviços contratados (Art. 11).

Especificamente na hipótese de fragmentação da prestação, o artigo 12 da norma em comento determinou que deveria haver uma única entidade, designada no contrato a ser celebrado entre os prestadores, encarregada das funções de regulação e fiscalização, a quem caberia definir:

Art. 12.

(...)

§ 1o A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I- as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

23 SAMPAIO, Luiza Saito. Op., cit., p.673.



II- as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III- a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV- os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplimento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

V- o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

Assim, no cenário de fracionamento da atividade, incumbirá à entidade reguladora a ordenação e normatização da mesma, com objetivos voltados à busca da sustentabilidade econômica de toda a cadeia e equilíbrio financeiro entre os agentes envolvidos.

Portanto, utilizando mais uma vez a sempre lúcida lição de Floriano de Azevedo Marques Neto²⁴, vemos que, nos casos de fracionamento da prestação, a Lei nº 11.445/07 atribuiu à regulação a nítida função, além daquelas ordinariamente previstas ao longo da norma, de arbitrar os conflitos entre os seus distintos atores.

Rodrigo Pinto de Campos²⁵, ao mencionar as relações entre estes prestadores, ponderou que as mesmas tem sido objeto de muitos combates políticos e judiciais, focados estes últimos sobretudo no inadim-

24 NETO, Floriano de Azevedo Marques. Op., cit., p. 177.

25 CAMPOS, Rodrigo Pinto de. "Regulação e federalismo no serviço público de saneamento básico". In: Mota, Carolina (Coordenação). Saneamento Básico no Brasil. Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07. São Paulo: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2010, p. 106.

plemento dos Municípios diante da empresa prestadora do serviço de captação, reservação, tratamento e adução de água:

“Em apertada síntese, argumenta-se que os Municípios se beneficiariam do contrato com o consumidor final, de quem podem cobrar pela utilização dos serviços de distribuição de água e coleta de esgoto, mas não repassariam os valores devidos a título de contratação do fornecimento de água por atacado, alavancando passivos multimilionários junto à empresa fornecedora (CESB)”.

Nesse contexto, não há nenhuma estranheza em se afirmar que, com muito mais razão se comparada à prestação em bloco, a viabilidade da fragmentação da cadeia pressupõe a existência de uma regulação minimamente estruturada, sob o ponto de vista técnico, financeiro e humano, com condições adequadas de exercer todo esse conjunto de competências regulatórias, em qualquer das três dimensões apontadas.

4. DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ-SP

Para pôr fim ao artigo, julgo interessante pelo menos pincelar um caso concreto de prestação segregada, comentando os contornos jurídicos de seu arranjo contratual, ocasião em que cito o exemplo do Município de Jundiaí-SP, em especial por considerar seus índices de atendimento com relação ao esgotamento sanitário. A escolha do caso se deu, não no intuito de militar em favor da prestação segregada, mas na intenção de demonstrar que em alguns casos ela pode ser exitosa, cabendo, como já dito em linhas anteriores, a análise criteriosa por parte do titular para a escolha mais acertada da forma de prestação deste serviço tão essencial à vida.



Feito o registro, temos que o Município de Jundiá possui um dos melhores sistemas de saneamento do país, figurando, a título de exemplo, no ranking do saneamento- Instituto Trata Brasil 2019 (SNIS 2017)²⁶ em posições de destaque no que toca aos índices de atendimento total de esgoto e de esgoto tratado por água consumida.

A DAE S.A. – Água e Esgoto, sociedade de economia mista cuja acionista majoritária é a Prefeitura Municipal de Jundiá, criada pela lei municipal nº 5.307/99, atende toda a área urbana e parte da área rural do município, com o fornecimento de água tratada e serviços de coleta e afastamento de esgoto, enquanto o serviço de tratamento de esgoto é de competência da Cia. Saneamento de Jundiá (CSJ).

A execução das atividades relacionadas ao serviço de esgotamento sanitário se dá, portanto, de forma segregada, com a participação de ente da Administração indireta (DAE) e empresa privada (CSJ).

A delegação ocorreu através de concessão precedida de procedimento licitatório, Concorrência nº 02/1995, com critério de julgamento pela menor tarifa, resultando no Contrato de Concessão nº 002/96, celebrado entre o Departamento de Água e Esgoto de Jundiá e a Companhia Saneamento Jundiá. Após construir a Estação de Tratamento de Esgoto de Jundiá (ETE), inaugurada em setembro de 1998, a CSJ passou a executar serviços de tratamento de esgoto.

Temos, assim, que a concessão do serviço à CSJ, além de parcial, vez que restrita apenas ao esgoto, reservou-se ainda à determinadas atividades daquele serviço: o tratamento e disposição final.

²⁶ RANKING DO SANEAMENTO. INSTITUTO TRATA BRASIL 2019 (SNIS 2017). Disponível em <http://tratabrasil.com.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2019>. Acesso em 14.09.19

De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico de Jundiáia²⁷, instituído pela Lei nº 8.881/2017, foram identificados três sistemas coletivos de esgotamento sanitário: a) Sistema coletivo 1: constituído de redes coletoras, interceptores, emissário, sete estações elevatórias de esgoto (EEE) e a ETE Jundiáia, para atendimento das áreas de contribuição das bacias hidrográficas dos rios Guapeva e Jundiáia e parte das bacias hidrográficas dos rios Jundiáia Mirim e Capivari e do Ribeirão Caxambu; b) Sistema coletivo 2: constituído de redes coletoras, interceptores, EEE e ETE Fernandes, para atendimento ao bairro Fernandes, pertencente à bacia hidrográfica do Rio Capivari; c) Sistema coletivo 3: constituído de redes coletoras, interceptores, EEE e ETE São José, para atendimento de parte das sub-bacias São José, Rio Acima, Corrupira e calha do Rio Capivari, pertencentes à bacia hidrográfica do Rio Capivari.

A Estação de Tratamento de Esgoto- ETE Jundiáia, cuja operação compete à CSJ, trata todo o esgoto coletado no sistema coletivo 1, recebendo, ainda, em seu poço de entrada, contribuições do recalque da EEE Novo Horizonte, do Efluente Via Caminhão (EVC²⁸) e do clarificado do sistema de desidratação do lodo, bem assim, os lodos da ETE Fernandes e ETE São José (integrantes dos sistemas coletivos 2 e 3, respectivamente, cuja operação é de responsabilidade da DAE S.A.)

Assim, de acordo com dados obtidos no site <https://daejundiai.com.br/>, 98% de todo o esgoto gerado pelo município é coletado pela DAE S/A

27 Plano Municipal de Saneamento Básico de Jundiáia. Disponível em https://dae-jundiai.com.br/wp-content/uploads/2018/03/PMSB-JUNDIAI-A4_REVIS%c3%83O-FINAL_v03b.pdf. Acesso em 10.09.19.

28 Os EVC consistem em contribuições de limpeza de fossas e caixas de gorduras; efluentes de indústrias não interligadas à rede coletora de esgoto pública; chorume e lodo industrial.



e 99% deste montante é encaminhado à ETEJ, operado pela CSJ, onde recebe tratamento e destinação adequados.

A remuneração da concessionária se dá através do pagamento de tarifa pelo usuário, cobrada da seguinte forma: para as economias domésticas (residenciais, comerciais, serviços ou institucionais), a DAE S.A. realiza a medição de água e emite a conta mensal dos valores devidos, com base nos volumes encontrados; para as indústrias, os valores são calculados de acordo com os volumes e cargas orgânicas de esgoto. Para as indústrias que optarem por não instalar medidores de vazão de esgoto, as tarifas serão aplicadas com base nos volumes de água medidos.

Na discriminação da conta de água e esgoto, os usuários, em respeito ao já citado artigo 12, §§3º e 4º Lei nº 11.445/07, tem discriminado os valores referentes às tarifas de abastecimento de água, coleta e afastamento de esgoto e tratamento de esgoto, sendo o pagamento repassado, pela DAE, à CSJ.

Por fim, no que concerne à entidade reguladora, temos que o Município de Jundiaí ratificou, através da Lei nº 8.266 de 16/07/2014, o Protocolo de Intenções da Agência reguladora dos serviços de saneamento das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí- ARES-PCJ, convertido em contrato de consórcio público, delegando e transferindo-lhe o exercício das competências municipais de regulação econômica e fiscalização da qualidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

A ARES-PCJ é um consórcio público de direito público, na forma de associação pública, criado nos moldes da Lei Federal nº 11.107/2005, tendo por objetivo realizar a gestão associada de serviços públicos, plena ou parcialmente, através da delegação das competências municipais de regulação do saneamento básico, cabendo-lhe, neste exemplo de concessão segregada, as atribuições definidas no artigo Art. 12, §1º, da Lei 11.445/07.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O serviço de saneamento básico no Brasil, infelizmente, ainda tem um longo caminho a ser percorrido com vistas a alcançar a sua universalidade, o que reclama urgência dada a sua essencialidade.

Como observado dos dados extraídos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, os prestadores de serviços de abrangência regional (as chamadas companhias estaduais de saneamento) são responsáveis pela maior parte do atendimento, principalmente na prestação do abastecimento de água.

Esse modelo de concessão plena às CESB's tem sua importância reconhecida, notadamente em face daqueles municípios que não apresentariam viabilidade econômica em seus sistemas, o que faz com que eles sustentem a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em função da agregação em escala estadual praticada por essas companhias, com a aplicação de mecanismos de políticas públicas redistributivas, em especial o subsídio cruzado, permitindo que municípios mais ricos mantenham, em parte, a sustentabilidade e a modicidade tarifária praticada em municípios mais pobres.

Entretanto, os aspectos positivos e o êxito obtido em alguns casos não têm o condão de alçar esse modelo a único existente, o que faz com que cada titular tenha a obrigação de analisar criteriosamente e decidir acerca da melhor maneira de prestar esse serviço. O maior desafio para os municípios é, portanto, buscar alternativas para financiar seus investimentos, razão pela qual expomos aqui a hipótese de prestação fragmentada, ou concessão por atividade desagregada, servindo o presente para fomentar o debate acerca da pluralidade de possibilidades para o desenvolvimento e ampliação do setor.



O direito de retirada de município integrante de consórcio público e o destino dos bens adquiridos com recursos oriundos de convênio

OSVALDIR MAGNANI JÚNIOR¹

Resumo

O presente trabalho tem como intuito estudar o Consórcio Público sob a ótica do Direito do Saneamento, o direito de retirada e as consequências do exercício deste direito em relação ao destino dos bens adquiridos com recursos provenientes de Convênios pelo Município que se retira Consórcio Público.

Palavras-chave: Saneamento básico; Consórcio Público; Convênio; Retirada; Bens Públicos.

1 Procurador Federal em exercício na Unidade de Execução da Procuradoria Federal Especializada Junto à Superintendência Estadual da FUNASA em São Paulo; Pós-Graduado *Lato sensu* em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Pós-Graduado *Lato sensu* em Direito Tributário pela Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo; Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

E-mail : osvaldir.junior@funasa.gov.br. Endereço Profissional: Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde em São Paulo, Rua Bento Freitas, nº 46, 5º andar, CEP 04020-000, São Paulo/SP.

Voltar ao índice

Abstract

The present work has the intention of studying the Public Consortium from the perspective of Sanitation Law, the right of backing down and the consequences of exercising this right related to the destination of goods acquired with resources from Agreements signed by the Municipality which intends to leave the Public Consortium

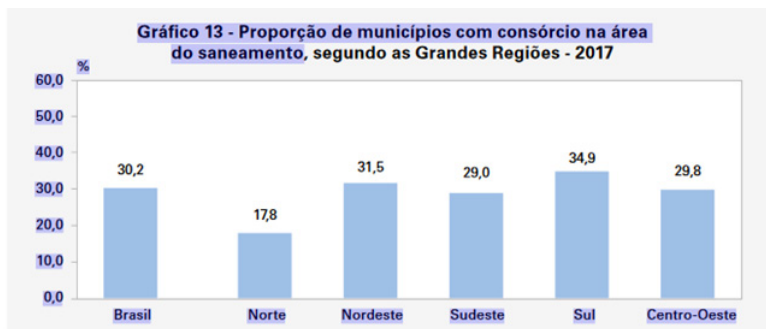
Key-words: *Sanitation Law; Public Consortium; Agreements; Back Down; Public Goods.*

Sumário

INTRODUÇÃO; 1- Do Consórcio Público como meio de implementação das políticas de saneamento básico; 2- Da retirada do Município do Consórcio Público; 3- Da destinação do objeto adquirido por meio de Convênio para o benefício do Consórcio Público; 4- Das possíveis formas de transferência para o Consórcio Público dos bens adquiridos por meio do Convênio assinado com Município que pretende exercer o direito de retirada; CONCLUSÃO.

INTRODUÇÃO

Pretende-se com o presente trabalho analisar o consórcio público intermunicipal sob a ótica do direito de retirada previsto no artigo 11, da Lei nº 11.107/2007, bem como do artigo 25, do Decreto nº 6.017/2007, e as implicações do exercício dessa prerrogativa na destinação dos bens adquiridos com recursos provenientes de Convênios assinados para a implementação das políticas de saneamento básico.

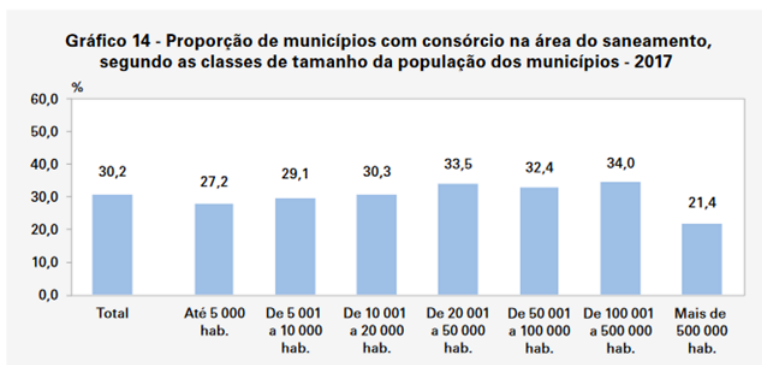


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE² mostram que aproximadamente 30% dos municípios brasileiros informam participação em algum tipo de consórcio na área de saneamento básico, com destaque para as regiões Sul e Nordeste, conforme o gráfico 13 abaixo, o que vem a demonstrar que esta forma de ajuste para a implementação de soluções de saneamento básico vem recebendo relevante atenção das administrações municipais e, por consequência, das entidades que visam a fomentar a implementação de sistemas de saneamento básico, como esta Fundação Nacional de Saúde.

Para a Fundação Nacional de Saúde, a importância dos consórcios fica patente quando verificamos que os Municípios atendidos por sua

2 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros: Saneamento Básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017*/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, IBGE, 2018, pp. 24-25, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf> (acedido em 03 de setembro de 2019).



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

política de transferência de recursos, ou seja, aqueles com populações de até 50 mil habitantes consorciavam-se na proporção de 30 por cento, conforme o gráfico 14 abaixo elaborado pelo IBGE³.

Considerando a evolução na implementação de Consórcios Públicos no país, considerando a atuação da Fundação Nacional de Saúde na implementação de políticas de saneamento básico em município de até 50 mil habitantes, considerando a abordagem do tema no Curso de Extensão em Direito do Saneamento, justifica-se a análise do tema no presente trabalho.

3 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros: Saneamento Básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017*/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, IBGE, 2018, p. 25, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf> (acedido em 03 de setembro de 2019).



1. DO CONSÓRCIO PÚBLICO COMO MEIO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

A implementação de sistemas de saneamento básico⁴ acarreta um esforço considerável dos entes envolvidos na concepção, execução, manutenção, acesso dos beneficiários e governança que, não raras vezes, levam à existência de projetos que, se levados a cabo por apenas um ente federativo, acarretarão prejuízos financeiros e, com isso, dificuldades na expansão dos projetos inicialmente concebidos.

Tal realidade pode ser verificada ‘in loco’ quando se trata de Município de pequeno porte, tal qual aqueles atendidos pela Fundação Nacional de Saúde na implementação de sua missão institucional, nos termos da Portaria nº 5.598, de 12 de setembro de 2018.

Além de contarem com uma estrutura arrecadatória limitada, dependerem de repasses de outros entes federativos, e não possuírem, em muitos casos, mão-de-obra suficiente para o gerenciamento dos sistemas de saneamento básico, na maioria das vezes seus projetos, ainda, não possuem viabilidade econômica para sozinhos, se financiarem.

Somado ao acima exposto, podemos, ainda, citar o fato de muitos entes federativos possuírem os mesmos problemas que, se fossem solucionados por meio de um acordo cooperativo que os unisse em um mesmo projeto, resultaria em ganho de escala e em amplitude, pois, sendo maior o número de beneficiários, maior, em tese, a possibilidade

⁴ O conceito legal de saneamento básico encontra-se previsto no artigo 3º, I, da Lei nº 11.445/2007.

de se criar um projeto mais abrangente com redução de custo, atendendo ao princípio elencado no artigo 2º, inciso V, da Lei nº 11.445/2007⁵.

Alice Gonzales Borges destaca especificamente o aspecto da economia de escala e da eficiência na utilização conjunta de recursos na realização de políticas públicas de interesse coletivo, inclusive no que diz respeito ao poder de negociação com os governos estaduais e federal, e inclusive para atração de investimentos oriundos da iniciativa privada⁶.

Por essa razão o advento da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e seu regulamento, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, editados para disciplinar o disposto no artigo 241, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, no que diz respeito à gestão associada de serviços públicos, seja por meio de convênios (estes já anteriormente disciplinados e de uso corrente em nossa realidade jurídica), seja por meio de consórcios públicos, foram de suma importância para a regulamentação e o aprimoramento da segurança jurídica a respeito deste tipo de instrumento⁷.

Torna-se, portanto, o instrumento de consórcio público um mecanismo para a implementação de políticas públicas no panorama nacional,

5 BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, *Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento* / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde; Universidade Federal do Rio de Janeiro.– Rio de Janeiro: UFRJ, 2017, p. 13/21, disponível em: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/39040/Cartilha+-de+Consortorios+Publicos+de+Saneamento+Basico.pdf/7e3f38b7-1e04-4c7f-928c-85d2d9f-55d7c> (acedido em 30 de agosto de 2019).

6 A. GONZALES BORGES. “Os consórcios públicos na sua legislação reguladora”, *Revista Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 32, jul./ago 2005.

7 A previsão de contratação regionalizada de serviços de saneamento básico encontra amparo nos artigos 41 a 43 do Decreto nº 7.217/2010.



com a sua inserção na política nacional de saneamento básico, conforme se observa nos artigos 13, 15, inciso II e 16, da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que institui as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico⁸.

Vale aqui adotarmos o conceito legal de consórcio público, ou seja, “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;”, conforme artigo 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007⁹.

8 Nesse sentido “O objetivo dos consórcios públicos é viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos e rurais em que a *solução de problemas comuns só pode se dar por meio de políticas e ações conjuntas*. O consórcio permite que pequenos municípios ajam em parceria e, com o ganho de escala, melhorem a sua capacidade técnica, gerencial e financeira. Também é possível fazer alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, melhorando a prestação de serviços públicos relevantes para a população.” (M. R. DE AGUIAR JARDIM AMORIM. “Consórcios públicos: o poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal”, Seplan, disponível em <http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj8/10.htm> (acedido em 20 de setembro de 2009. *Apud* T. ALVEZ CHIECO, “O papel dos consórcios públicos no setor de saneamento básico à luz da Lei n. 11.445/2007 e do Decreto n. 7.217/2010”, in A. NEVES DEL POZZO, J. R. PIMENTA OLIVEIRA e R. DE PINHO BERTOCCELLI, *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*, São Paulo, Editora Contracorrente, 2017, p. 330). E mais “Com efeito, certamente há vantagens em se contratar um consórcio prestação de serviços de saneamento básico, possibilitando ao titular dos serviços a delegação das funções de organização, regulação, prestação e fiscalização de tais atividades (artigo 8º da Lei n. 11.445/2007). Outrossim, a gestão associada por meio de consórcio proporciona a criação de uma estrutura capaz de atender aos problemas da sustentabilidade e universalidade, bem como viabiliza a concentração de investimentos nos empreendimentos de saneamento, especialmente nas localidades de baixa renda.” (ALVEZ CHIECO, *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico*, p. 336).

9 No artigo 2º, I, do Decreto nº 60.017/2007 encontramos a definição de consórcio público como sendo “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;”.

Tal definição tem o intuito de diferenciar o consórcio público (instituído pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e seu regulamento, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007) do consórcio administrativo existente antes da entrada em vigor da mencionada legislação. Destacamos que os consórcios administrativos, eram admitidos somente entre entidades estatais, autárquicas ou fundacionais da mesma espécie (consórcios entre municípios ou entre Estados, mas nunca entre um Município e um Estado, por exemplo), não criavam uma pessoa jurídica própria e careciam de regulamentação específica, o que tornava a sua implementação mais precária¹⁰.

Já os Consórcios Públicos, conforme formulação legal (artigo 1º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005) podem ser firmados entre as diversas esferas de governo, sendo condição para que a União participe o fato de que todos os Estados Membros em cujo território estejam situados os municípios consorciados também façam parte do ajuste (artigo 1º, §2º, da Lei nº 11.107/2005).

Lembremos, também, que a União está legalmente autorizada a firmar convênios com consórcios públicos, conforme artigo 2º, §1º, I c.c. artigo 14, da Lei nº 11.107/2005¹¹.

10 J. DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, 25ª ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3.1.2012, São Paulo, Editora Atlas, 2013, p. 224 e D. GASPARINI, *Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo, Saraiva, 2014, p. 807.

11 Importante atentarmos para as condicionantes presentes no artigo 39, do Decreto nº 6.017/2007 no que diz respeito à assinatura de convênios entre a União e os Consórcios Públicos, especialmente o fato de que, a partir de 1º de janeiro de 2008, a União somente passou a poder assinar convênios com Consórcios Públicos que se formem com a personalidade jurídica de associação pública, ou que para essa forma tenha se convertido, a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados (§1º), e que a comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias- CAUC, relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (§2º).



Buscando implementar a realização deste tipo de acordo, e atendendo ao que preceitua o artigo 14, da Lei nº 11.107/2005, a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 dedicou o capítulo V do Título I a determinar que “Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei nº 11.107, de 2005” (artigo 11), repetindo a mesma sistemática que já vinha sendo adotada na Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, artigos 13 a 15.

Importante frisarmos que as Portarias Interministeriais acima citadas permitem que os recursos a serem repassados por meio de Convênios poderão ocorrer com a assinatura do instrumento de convênio com o Consórcio Público (artigo 12, da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016), bem como com um dos integrantes do Consórcio Público (artigo 13, da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016), sendo que, em todos os casos, o objeto pactuado tem como finalidade beneficiar todos os integrantes do Consórcio Público em tela.

O Convênio assinado, portanto, tem o objetivo de assegurar que as obras ou serviços contratados com os recursos dele provenientes fossem utilizados em favor da população representada por todos os entes consorciados, vindo daí o cálculo da dimensão dos recursos transferidos pelo ente convenente.

O projeto aprovado pelo concedente nestas situações levará em conta a viabilidade de sua implantação tendo em consideração o conjunto de beneficiários e não somente o Município contemplado.

Nesse ponto, vale a pena atentarmos para a forma como o contrato de programa foi formulado, pois é nele que encontraremos a disciplina relativa à destinação dos bens adquiridos e repassados pelos consorciados.

O contrato de programa vem previsto no artigo 2º, XVI, da Lei nº 6.017/2005, sendo o “instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive de sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.”.

É nesse contrato, na verdade um ajuste de caráter cooperativo (visto que não é firmado para tratar de interesses antagônicos, mas para regular a gestão associada dos bens e de outros compromissos relativos à gestão dos consórcios públicos)¹², que encontraremos as disposições que pretendem disciplinar o regime dos bens que serão utilizados para a realização dos objetivos previstos pelo Consórcio Público.

Assim, no protocolo de intenções já há possibilidade de menção à transferência de bens para a gestão do Consórcio Público, como previsto em seu artigo 4º, §3º, que permite a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis para a execução do objeto previsto, no artigo 13, §2º, V, da Lei nº 11.107/2005, bem como artigo 33, §1º. V, do Decreto nº 6.017/2007.

Notamos que os bens transferidos para o consórcio público pelos seus integrantes podem o ser somente a título de empréstimo, o que resulta na possibilidade de reversão destes quando da eventual extinção do consórcio, exclusão do consorciado ou retirada deste da avença, bem como pode ocorrer a transferência definitiva dos bens, por meio de uma das formas de alienação previstas na legislação.

Tratando da questão da transferência do bem para o consórcio público, José dos Santos Carvalho Filho aponta que a melhor solução seria a utilização de empréstimo dos bens a maneira mais adequada de gerir os

12 J. DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos: Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e decreto nº 6.017, de 17.01.2007*, 2ª ed., São Paulo, Atlas, 2013, p. 139.



bens pelo consorciado quando este os adquiriu com recursos próprios, cuidando-se de exercício de previdência na gestão do patrimônio público direcionado para a execução do objeto do consórcio público¹³.

Para o autor, a alienação do bem para o domínio do consórcio público somente seria cabível quando necessária para a melhor execução do serviço e para atender às demandas da coletividade¹⁴, o que pode ocorrer, por exemplo, quando a manutenção do bem em nome do Consórcio Público seja necessária para garantir o continuidade da prestação do serviço público.

Nesse caso, a transferência do domínio em benefício do consórcio público acarretará maior segurança na otimização dos investimentos de recursos públicos que o município consorciado obtiver por meio de convênio.

Comenta, ainda, o autor que é possível a alteração superveniente na identificação dos bens mencionados originalmente no contrato de programa, considerando que a alteração na configuração dos serviços públicos pode acarretar identificação de novos bens ou substituição dos já existentes, de modo que “bens indicados como suscetíveis apenas de empréstimo podem ser convertidos em bens disponíveis, e vice-versa”, prevalecendo o interesse dos consorciados e as metas objeto do Consórcio Público¹⁵.

2. DA RETIRADA DO MUNICÍPIO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Por sua vez, o artigo 24 do Decreto nº 6.017/2007 assevera que “Nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a per-

13 CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 159.

14 CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 159.

15 CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 139.

manecer consorciado”, de modo que este pode, a qualquer momento, pleitear a sua retirada do Consórcio.

Sob o prisma do pacto federativo vigente no Brasil, faz todo o sentido a previsão acima, nos termos do artigo 1º, da Constituição Federal, que enuncia que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:” combinado com o 18 da Constituição Brasileira, que assevera que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”.

Dessa forma, se por um lado a cooperação entre os entes federativos é uma realidade atinente à própria forma federativa do Estado brasileiro¹⁶, esta mesma forma federativa garante aos componentes deste Estado federado o exercício de competências exclusivas e autonomia em suas escolhas¹⁷, desde que estas não afetem a união indissolúvel desse Estado Federal.

16 Nesse sentido “A realidade do regime federativo, entretanto, não pode abdicar do regime de cooperação e parceria ente seus componentes. Não se trata de mera escolha do Constituinte federal, mas de fator inerente à própria forma federativa e à descentralização do poder que a caracteriza. Se as entidades federativas ostentam poderes definidos na Constituição – poderes a serem respeitados pelos demais entes, diga-se de passagem-, daí resulta a notória possibilidade do surgimento de conflitos entre elas dado que inúmeros são os interesses em jogo, frequentemente conflitantes. Assim, a única forma de evolução política e social do Estado federal é aquela através da qual as pessoas federativas se associam para um fim comum: a evolução do próprio Estado e o bem-estar da sociedade. Conflitos e desarmonias significam sempre dar um passo à frente e vários para trás. Na cooperação, ao contrário, todos se envolvem nos mesmos objetivos e buscam a satisfação de todos os interesses.” (CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 5).

17 Assim “A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 18 a 42).” (J. A. DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2011, p. 100).



Por essa razão, vem previsto o direito de retirada ou recesso no artigo 11, da Lei nº 11.107/2005¹⁸, e no artigo 25, do Decreto nº 6.017/2007¹⁹. Quanto a essa figura, José dos Santos Carvalho Filho, a define como a forma pela qual se processa o afastamento voluntário do consorciado por meio de declaração formal deste de que não mais pretende integrar o consórcio público^{20/21/22}.

Explica-nos o autor que

“O pressuposto da retirada é o interesse do consorciado em afastar-se do consórcio. A despeito de sua participação gerar uma série de obrigações, é possível que fator superveniente conduza o ente ao afasta-

18 Artigo 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

19 Artigo 25. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

§ 3º (omissis)

20 CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 122.

21 A definição de retirada encontra-se, também, na no artigo 2º, VI, do Decreto nº 6.017/2007.

22 Ensina José dos Santos Carvalho Filho que há também a previsão de afastamento compulsório do consorciado, nos termos do artigo 8º, §5º, da Lei nº 11.107/2005 e artigo 26, do Decreto nº 6.017/2007. A este afastamento a norma denominou exclusão. (CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 127).

mento. Para não deixar dúvida a respeito, o Decreto nº 6.017/2007 foi peremptório em garantir que nenhum ente da federação pode ser obrigado a consorciar-se ou a permanecer consorciado.²³

José Maria Pinheiro Madeira observa que a previsão da retirada tem por escopo estabelecer dar garantia legal à execução dos atos e objetivos do negócio a ser firmado, condicionando o exercício desse direito ao cumprimento dos requisitos listados. Com isso o autor aponta que as saídas aleatórias e inconsequentes dos entes públicos serão coibidas²⁴.

3. DA DESTINAÇÃO DO OBJETO ADQUIRIDO POR MEIO DE CONVÊNIO PARA O BENEFÍCIO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

O ponto que se observa quando se adota a possibilidade de exercício do direito de retirada do município de um consórcio público diz respeito às implicações que tal prerrogativa trará para os demais entes que se consorciaram, especialmente no que diz respeito ao planejamento traçado para o exercício de ações objetivando a execução de projetos de saneamento básico.

José Roberto Pimenta Oliveira atenta para o fato de que o planejamento possui fundamentos constitucionais, sendo mecanismo essencial de organização do Estado brasileiro, atribuindo a todos os entes federativos o dever poder de planejar as atividades a serem desenvolvidas, conforme previsto nos artigos 21, IX, 25, §3º, 29, XII e 30, VIII, todos da Constituição Federal brasileira, de tal modo, que o planejamento passa a ser encarado

23 CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 122.

24 J. M. PINHEIRO MADEIRA, “Aspectos gerais e relevantes da recente Lei dos Consórcios Públicos e contrato de programa (Lei Federal nº 11.107/05)”, *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 49, jan. 2006, disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=33710>>. (acedido em 10 de setembro de 2019).



como expressão do Princípio da Legalidade (na medida em que vem previsto em texto normativo), da Moralidade (obsta o arbítrio e o desvirtuamento das competências de cada ente federativo e das obrigações assumidas por eles quando no exercício destas) e da Impessoalidade (na impossibilidade de tal planejamento servir a interesses pessoais do administrador)²⁵.

O planejamento é, pois, segundo o autor, o exercício da função administrativa²⁶ e, em última instância, uma dimensão jurídica da indisponibilidade do interesse público²⁷.

Dessa forma, a análise dos projetos leva em conta a existência de uma atividade planejada entre os entes consorciados. O planejamento é de suma importância na atualidade para a melhor configuração dos projetos e para o atingimento de uma escala ótima na utilização dos recursos públicos envolvidos.

No que se refere às atividades dos consórcios públicos, a questão do planejamento²⁸ se torna ainda mais relevante pois a visão a ser adotada

25 J. R. PIMENTA OLIVEIRA. “O planejamento do serviço público de saneamento básico na Lei n. 11.445/2007 e no Decreto n. 7.217/2010”, in A. NEVES DEL POZZO, J. R. PIMENTA OLIVEIRA e R. DE PINHO BERTOCCELLI, *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*, São Paulo, Editora Contracorrente, 2017, p. 542-544.

26 Adotamos, para o termo função administrativa, o seguinte conceito “[...] a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce *na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais* ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submetidos todos a *controle de legalidade pelo Poder Judiciário*.” (C. A. BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*, 30ª ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012, São Paulo, Malheiros Editores, 2013, p. 36).

27 PIMENTA OLIVEIRA, *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico*, p. 542-544.

28 Quanto à técnica de planejamento, José Roberto Pimenta Oliveira atenta que “A técnica reporta-se à necessidade de que o planejamento consista, fundamentalmente, em atividade de conhecimento da realidade existente (diagnóstico), da análise das alternativas da realidade futura (cenários) e de fixação de objetivos e metas (prognóstico), de definição de programas, projetos e ações necessários ao atingimento dos objetivos, e fixação dos meios de informação, análise, controle e avaliação das ações executadas.” (PIMENTA OLIVEIRA, *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico*, p 549.)

tem um efeito mais amplo, pois trata de criar um plano que visa a atender uma gama maior de beneficiários, devendo conter em seu projeto a integração de interesses de diversos municípios, que não poderão ser prejudicados com o exercício da retirada de um dos consorciados.

Tal situação também é a expressão da segurança jurídica que deve guiar as relações firmadas entre os interessados, de modo que as obrigações assumidas pelos entes consorciados deverão ser cumpridas independentemente do exercício do direito de retirada. A manifestação de certeza e estabilidade que este princípio encerra garantirá que os Planos de Saneamento Básico sejam efetivos e que as expectativas dos destinatários do projeto aprovado serão atendidas pelos benefícios trazidos pelas obras de saneamento básico²⁹.

Essa preocupação com o planejamento e com a responsabilidade pelos atos dos Consorciados quando da entrada, da atuação e da retirada do Consórcio Público tem relação também com a chamada Administração Pública Consensual, pois a realidade atual vem colocando o administrador público em contato com vários atores, com quem deve negociar de maneira simultânea, chegando ao melhor projeto para o atendimento das necessidades de todos os envolvidos, visando ao alcance de objetivos que sejam comuns a todos os envolvidos³⁰.

29 Sobre o Princípio da Segurança Jurídica e seu duplo aspecto de certeza e estabilidade, Rafael Valim assim o explica “A certeza encarna, portanto, a noção de que o indivíduo deve estar seguro não só quanto à norma aplicável, mas também quanto ao sentido deôntico que encerra essa mesma norma. (...) É de rigor, portanto, que à previsibilidade oferecida pela certeza se acresça a estabilidade do Direito, de molde a assegurar os direitos subjetivos e as expectativas que os indivíduos de boa-fé depositam na ação do Estado. (...)” (R. VALIM, *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores, 2010, p. 47).

30 O. MEDAUAR e G. JUSTINO DE OLIVEIRA, *Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 30-34.



Assim, os bens adquiridos pelo Consórcio Público ou até mesmo pelo município que pretende se retirar devem ser destinados à consecução do projeto inicialmente previsto, beneficiando toda a população abrangida pela entidade consorcial, pois somente com a manutenção da destinação inicial prevista a finalidade pública será alcançada.

Dirceu Rodolfo de Melo Junior aponta a segurança jurídica como princípio a nortear a redação do §2º do artigo 11, do Lei nº 11.107/2005, como elemento a proteger a gestão associada de serviços públicos, garantindo a “intangibilidade das obrigações já constituídas nos contratos de programa, caso o consórcio venha a ser extinto, sendo inclusive previsto o pagamento de indenização”³¹. Tudo isso pode ser aplicado, também, ao destino dos bens concretizados com os recursos provenientes dos convênios assinados pelos entes consorciados.

Por isso, não seria possível que um Município que assinou um Convênio com a FUNASA para implementação de projeto regional de saneamento básico (por exemplo, a instalação de Sistema de Tratamento de Esgoto, de construção de um laboratório de análise de qualidade de água) indique motivos de interesse próprio para se retirar do Consórcio Intermunicipal e, alegando que o bem construído se encontra em seu território, sobre terreno de sua propriedade, pretenda auferir somente ele dos benefícios daquele empreendimento revertendo o bem para o seu nome.

A manutenção das mencionadas obrigações para com o consórcio do qual o município se retira, a fim de garantir a finalidade conjunta do bem construído faz todo o sentido se contemplarmos o conceito de interesse público, conforme aceção de Celso Antonio Bandeira de Mello, no sentido de que

31 D. R. MELO JÚNIOR, “O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro”, *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 65, jan./fev. 2011, disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=71835> (acedido em 18 de setembro de 2019).

“(...) nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, do interesse de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado).(...).

(...). Não é, portanto, de forma alguma, um interesse constituído autonomamente, dissociado dos interesses das partes e, pois, passível de ser tomado como categoria jurídica que possa ser erigida irrelatamente aos interesses individuais (...). Então, dito interesse, o público – e esta já é uma primeira conclusão-, só se justifica na medida em que se constitui em veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integram no futuro. Logo, é destes que, em última instância, promanam os interesses chamados públicos.

Donde, o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.”³²

Assim, se por um lado o princípio federativo garante ao ente consorciado o direito de se retirar da associação em que esteja inserido, a necessidade de preservação do interesse público subjacente (e que continua a existir mesmo após a sua opção por se retirar do consórcio) faz com que este ente federativo tenha que honrar as obrigações assumidas.

Inclusive, a possibilidade de determinação por parte do Concedente de que os bens realizados com recursos repassados por meio de convênio para benefício do consórcio encontra amparo no artigo 53, do Decreto nº 7.217/2007, quando instituiu como objetivos da Política Federal de Saneamento Básico promover alternativas de gestão que viabilizem a sustentação econômico-financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa (inciso VII), e estímulo à implanta-

32 BANDEIRA DE MELLO, *Curso*, pp. 60-62.



ção de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados (inciso XI).

No caso concreto desta Fundação Nacional de Saúde, verificamos que esta determinação encontra-se na Minuta de Convênio aprovada pelo Parecer Referencial nº 00001/2017/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU³³ quando, na Cláusula Décima Sétima – Da Prestação de Contas, consta no parágrafo décimo quarto, inciso II, aponta como obrigação do conveniente declarar a realização dos objetivos a que se propunha o instrumento de Convênio, ou seja, que ao objeto do acordo tenha sido dado o destino apontado no Plano de Trabalho aprovado.

Há fundamento, portanto, para a previsão do artigo 11, §1º, da Lei nº 11.107/2005, e artigo 25, §1º, do Decreto nº 6.017/2007 no sentido de que a reversão dos bens destinados pelo município ao atingimento dos fins do Consórcio Público somente ocorrerá quando de sua retirada em caso de expressa previsão no contrato de programa. A regra, pois, é a da manutenção dos bens destinados à implementação do objeto pactuado junto aos consórcios públicos³⁴.

Tal indicação serve para a manutenção das atividades do consórcio, bem como para garantir segurança às relações dos acordos formados ente o con-

33 Os pareceres referenciados são aqueles exarados nos termos da Portaria/PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, editada para otimizar a atuação dos Procuradores Federais, quando as matérias analisadas disserem respeito ao temas recorrentes que acarretam excesso de processos e impactem na demanda de trabalho em assuntos em que a verificação do atendimento das exigências legais se restrinja à simples conferência de documentos.

34 Merece destaque a posição contrária que, criticando o dispositivo acima, defende que a regra deveria ser a reversão dos bens quando da retirada do consorciado. Para tal posicionamento, “[...] dada a inerente vinculação dos bens públicos, em geral, aos fins da entidade responsável por sua gestão e dada a temporariedade dos consórcios [...]”, de modo que a regra seria a da reversibilidade dos bens. (MEDAUAR e OLIVEIRA, *Consórcios públicos*, p.99). Em sentido contrário, Maria Elisa Braz Barbosa defende que a reversão deve ser tratada como exceção, tal o previsto nas normas. Isso porque, rege a matéria em questão o princípio da Continuidade do serviço público, já que, por não haver contraposição entre interesse público e interesse privado (como nas relações entre o poder Público e o particular), não há falar em supremacia do interesse público ou indisponibilidade do interesse público. (M. E. BRAZ BARBOSA, “Os bens nos consórcios públicos”, *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 181, jan. 2017, pp. 62/63.

sórcio e terceiros. Por essa razão, nos convênios firmados com a Fundação Nacional de Saúde, resta ao município conveniente responsável a obrigação de destinar o bem à realização dos interesses do Consórcio Público.

Ampara, ainda, a manutenção do bem junto ao Consórcio Público a aplicação do Princípio da Cooperação Federativa. Tal princípio se expressa, por exemplo, na regra prevista no artigo 53, VII, do Decreto nº 7.217/2010, quando prevê a articulação dos agentes envolvidos na execução de ações de saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade das ações dos diferentes agentes o que, neste caso, dar-se-á com a disponibilização do bem para todos aqueles que possuem relação com o consórcio público.

Lembremos que a aprovação do Projeto pelo ente Concedente levou em consideração as necessidades de toda a população representada pelos demais municípios integrantes do consórcio público, as obrigações assumidas pelo ente federativo que se retira do consórcio público devem ser mantidas, independentemente de sua retirada, por força do artigo artigo 25, §2º, do Decreto nº 6017/2007, acima transcrito³⁵.

4. DAS POSSÍVEIS FORMAS DE TRANSFERÊNCIA PARA O CONSÓRCIO PÚBLICO DOS BENS ADQUIRIDOS POR MEIO DO CONVÊNIO ASSINADO COM MUNICÍPIO QUE PRETENDE EXERCER O DIREITO DE RETIRADA

A importância da gestão dos bens dos consórcios públicos, especialmente daqueles que resultem em prestação de serviços públicos, como

35 Nesse sentido “Em razão de o consórcio acarretar obrigações para os consorciados, a retirada voluntária deve obedecer ao cumprimento de determinados requisitos e sujeitar-se a certos efeitos específicos, isso para não desmantelar o consórcio em detrimento dos demais pactuantes.” (...) (CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 123).



os de saneamento básico, deve ser um tópico central quando da implementação dos consórcios públicos. Por isso

“[...] é de todo conveniente que o regime de reversão seja bem delimitado nos instrumentos contratuais, de modo a indicar as condições em que deverão ser revertidos os bens (e quais exatamente serão revertidos). Essa cautela resta ainda mais evidenciada em face dos consórcios que têm por escopo a conservação, operação e manutenção de bens imprescindíveis à continuidade dos serviços públicos.”³⁶

Assim, a ideia é a de que os bens obtidos por meio de convênios assinados em benefício dos consórcios públicos devam ser destinados a esta finalidade, independente da retirada do município que recebeu os recursos para este fim, pois o projeto aprovado que deu ensejo à liberação dos recursos públicos teve como escopo o benefício do ente consorciado e de todos os seus usuários.

Caso não esteja prevista tal hipótese no contrato de programa, vislumbramos como alternativa para a correta destinação do bem a sua doação para o consórcio público, conforme previsto no artigo 17, da Lei nº 8.666/93.

Por essa razão, interessante que o Consórcio Intermunicipal cobre do ente federado que obteve recursos para realização de objeto em nome do Consórcio que este aprove lei destinando o bem para cumprir o objeto do consórcio, independente de sua saída do acordo firmado. Com essa providência estará assegurada a destinação inicial do bem, atendendo ao disposto no artigo 17, da Lei nº 8.666/93, conforme permitido no artigo 4º, §3º, da Lei nº 11.107/2005, com vistas a manter a estabilidade nas relações existentes entre os consorciados e seus beneficiários, evitando o perigo de supressão ou corte no serviço prestado.

36 BRAZ BARBOSA, *FCGP*, p. 62.

O artigo 17, da Lei nº 8.666/93 trata do regime jurídico da alienação de bens por parte da Administração Pública. Conforme consta de tal dispositivo legal, havendo interesse público (no caso, a manutenção do serviço objeto do Consórcio Público) e avaliação prévia, após autorização legislativa, no caso de bens imóveis, dispensada a licitação, pelo fato de o Consórcio Público ser considerado entidade da Administração Pública, nos termos do artigo 41, IV, do Código Civil Brasileiro³⁷.

Dessa forma:

“Conforme a natureza e os fins do consórcio público, podem ser ajustadas no pacto consorcial a alienação, destinação ou a transferência de bens do domínio do ente consorciado em favor da pessoa jurídica do consórcio.

A propósito de tal possibilidade, a Lei nº 11.107/2005 estabelece que, quando o consorciado se retira, devem os referidos bens permanecer sob o domínio do consórcio. Em outras palavras, esses bens só podem ser revertidos ou retrocedidos ao ente consorciado se houver expressa disposição no contrato de consórcio ou no instrumento que formalizou a alienação ou transferência (artigo 11, §1º).

O dispositivo guarda consonância com o artigo 4º, §3º, da Lei nº 11.107/2005, segundo o qual se permite ao ente federativo efetuar doação, destinação ou cessão de uso de bens móveis e imóveis para o consórcio público, visando à gestão associada de serviços públicos.”³⁸

Reconhecemos que a doação, a depender do objeto adquirido, seria mais adequada em se tratando de bens móveis, como ocorre com os

37 Retomamos, aqui, o disposto no artigo 39, do Decreto nº 6.017/2007 no sentido de que a partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente passou a celebrar convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

38 CARVALHO FILHO, *Consórcios Públicos*, p. 124.



caminhões coletores de lixo, os veículos de análise de qualidade de água, ente outros bens móveis que fazem parte do acervo de bens financiados por Convênios assinados com a FUNASA.

Por outro lado, quando analisamos a forma de destinação dos bens imóveis, a alternativa de se proceder à doação do bem pode trazer alguns inconvenientes de ordem técnica ou política.

Em primeiro lugar, porque a doação por si só não vai garantir a efetividade na destinação do bem. Basta pensarmos qual a função de se doar uma estação elevatória de água ou uma estação de tratamento de esgoto para o consórcio se ela se situar dentro do perímetro do município que se pretende retirar. Nesse caso, as dificuldades para o acesso e a manutenção do equipamento urbano poderão por em risco a sua utilidade, além de implicações sobre a questão da titularidade do terreno onde o bem se situa.

Ademais, temos que encarar a possibilidade de que a destinação do bem obtido com verbas repassadas por convênio ao Consórcio Público não ocorra. Tal situação poderá se dar caso o Município não proceda à transferência do mesmo, ou, caso haja início do processo de transferência, esta não se consume (pensemos no caso de recusa do legislativo local em autorizar a transferência).

A fim de ampliar a gama de alternativas colocadas à disposição dos envolvidos para a manutenção do objetivo inicial pelo qual o convênio foi assinado (ou seja, auxiliar todos os integrantes do consórcio público na implementação de medidas de saneamento básico), pode-se propor a utilização da cessão de uso, a fim de que o bem seja utilizado para atender aos anseios do Consórcio Público.

A outra solução vislumbrada seria a de que o Município firme um Convênio com o Consórcio do qual ele pretenda se retirar, a fim de que o bem em ques-

tão possa ter a sua destinação garantida ao cumprimento do projeto inicial. Tal iniciativa teria o condão de dar maior liberdade na formulação das propostas entre os entes envolvidos, considerando que estaria regido pelo artigo 116, da Lei nº 8.666/93 e ter seu objeto restrito ao uso do bem específico.

Com isso, se o Município verificar que a finalidade do consórcio ultrapassa ou fica aquém dos seus interesses presentes, poderá pedir sua retirada e assinar um convênio com o Consórcio Público com o objetivo restrito àquele que sirva para a destinação adequada ao bem adquirido por Convênio para beneficiar o Consórcio Público.

Em todas essas soluções, busca-se a manutenção da finalidade inicial do bem, e o uso compartilhado dele, a fim de que o maior número de usuários possa se beneficiar.

Lembremos, ainda, que a função fiscalizadora da gestão dos recursos repassados e da boa aplicação dos valores provenientes dos convênios assinados com os consórcios públicos ou com seus integrantes começa com apresentação da proposta pelo Conveniente, segue com a análise do projeto e desenvolve-se com a fiscalização do andamento do ajuste e termina com a aprovação contas por parte do órgão concedente, momento em que este verificará se o bem chegou a sua etapa útil e se está sendo utilizado conforme previsto no Plano de Trabalho.

O mencionado poder de controle e fiscalização do órgão concedente se estende até a fase de prestação de contas do convênio assinado, momento em que, estando o projeto aprovado, este encerra a sua função de fiscalização do empreendimento patrocinado com seus recursos.

Por essa razão, se a retirada se der antes da aprovação das contas do Convênio, o concedente terá a incumbência de analisar as consequências do direito de retirada, a implicação disso na viabilidade da etapa útil da



do Convênio e qual a alternativa será a mais adequada para a manutenção do funcionamento do objeto do Convênio.

Lembremos que, na fase de execução do projeto, outros atores também serão responsáveis pela fiscalização da boa e fiel aplicação dos recursos públicos, dentre eles o Ministério público, por força do artigo 129, II, da Constituição Federal, os órgãos de controle social, como previsto no artigo 3º, inciso IV e artigo 47 da Lei nº 11.445/2007, c/c artigo 34 do Decreto nº 7.217/2010, e o Tribunal de Contas respectivo, tal como lembrado no artigo 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005.

Tais atores institucionais terão, ainda, a missão de fiscalizar e garantir a boa execução do objeto construído para atender às necessidades do consórcio público na fase posterior a sua entrega e à prestação de contas das verbas obtidas, utilizando os mecanismos legais adequados (tais como ações populares, ações civis públicas, auditorias, por exemplo).

Conclusão

A título de conclusão, podemos apontar que:

a) a figura do Consórcio Público regulada pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6017/2017, possui relevância como instrumentos para o desenvolvimento das ações saneamento ambiental nacional, considerando seu poder de colocar os atores nacionais em cooperação para solução dos desafios advindos da necessidade de dotar a população de instrumentos hábeis para garantir a saúde e o bem estar;

b) a assinatura de Convênios para repasse de recursos com vistas a efetivação do direito ao saneamento básico encontra amparo no artigo

artigo 2º, §1º, I c.c. artigo 14, da Lei nº 11.107/2005. Daí a importância do tema para a Fundação Nacional de Saúde, cuja missão institucional está em fomentar soluções de saneamento ambiental em Município até 50 mil habitantes;

c) é garantido aos entes consorciados o direito de retirada do Consórcio Público nos termos do artigo 11, da Lei nº 11.107/2005 e artigo 25, do Decreto nº 6017/2007, devendo ser seguidos os trâmites legais e regimentais para a sua formalização, atendendo ao Princípio Federativo, nos termos do artigo 18 da Constituição Federal;

d) a mencionada retirada não afeta a necessidade de que o município beneficiado dê continuidade à execução do objeto pactuado, executando o seu projeto e empregando o bem no atendimento das necessidades do Consórcio Público;

e) nesse sentido, o Município que se retira poderá doar o bem para que este seja utilizado pelo Consórcio Público, ceder o seu uso ou, caso se mantenha com a propriedade do bem, assinar Convênio com o Consórcio Público para que todos os entes possam continuar a utilizar dos benefícios trazidos

f) o controle quanto à boa aplicação dos recursos públicos e ao destino dado ao bem quando da execução do Convênio cabe primordialmente à FUNASA até a derradeira aprovação das contas;

g) após a aprovação das contas, o controle da regular utilização do bem na finalidade para a qual foi concebido passa a ser dos demais entes consorciados, dos respectivos órgãos de controle social e do Ministério Público.



Panorama dos planos municipais de saneamento básico no Mato Grosso

RENATA TATIANA NUNES JUNQUEIRA FRANCO¹

RESUMO

Com 35 milhões de brasileiros sem acesso à água potável e quase 100 milhões de moradias sem solução adequada de esgotos, os desafios do setor de saneamento não são poucos nem simples. A inexistência de planejamento adequado às características da população beneficiada reflete uma desestruturada prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e drenagem urbana nos municípios brasileiros. Os indesejáveis resultados vão desde a contaminação das águas e do solo à explosão de casos de doenças ligadas ao saneamento. A concretização dos planos de saneamento capacita o direcionamento de soluções adequadas e sustentáveis na prestação dos serviços. A despeito das dificuldades e complexidades enfrentadas pelos titulares do serviço para efetuar o planejamento, a instrumentalização dos produtos dos planos municipais pode reproduzir efetiva melhoria da

¹ Procuradora Federal em exercício na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde-FUNASA no Mato Grosso. Av. Getúlio Vargas, 867, Centro, CEP: 78005-370, Cuiabá-MT. renata.nunes@agu.gov.br.

qualidade de vida da população local. Analisando o processo de elaboração dos planos de saneamento básico dos municípios mato-grossenses objetivou-se identificar os procedimentos eleitos para execução, resultados obtidos, custos, prazos e conteúdo, vislumbrando-se quadro de agilidade e coerência, apto a apontar aspectos positivos e negativos e contribuir a um direcionamento mais adequado para consecução dos planos municipais de saneamento.

Palavras-Chave: Saneamento Básico. Planejamento. Relevância, complexidades e implicações. Planos Municipais.

Abstract

With 35 million Brazilians without access to safe drinking water and nearly 100 million homes without adequate sewage solutions, the challenges of the sanitation sector are not few or simple. The lack of adequate planning to the characteristics of the beneficiary population reflects the unstructured provision of water supply, sewage services, solid waste management and urban drainage services in Brazilian municipalities. The undesirable results range from water and soil contamination to the explosion of sanitation-related diseases. The implementation of sanitation plans enables the targeting of appropriate and sustainable solutions in the provision of services. Despite the difficulties and complexities faced by service holders to carry out the planning, the instrumentalization of municipal plan products can reproduce an effective improvement in the quality of life of the local population. Analyzing the process of elaboration of the basic sanitation plans of the municipalities of Mato Grosso, the objective was to identify the elected procedures for execution, results obtained, costs, deadlines and content, envisaging agility and coherence, able to point out positive and negative aspects and contribute to a more appropriate direction for the achievement of municipal sanitation plans.



Keywords: *Sanitation. Planning. Relevance, complexities and implications. Municipal Plans.*

Sumário

1. Introdução; 2. O direito humano ao saneamento básico; 3. Política e serviços de saneamento básico; 4. Complexidades jurídico-institucionais e econômico-sociais na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico; 5. Planos Municipais de Saneamento Básico no Mato Grosso; 6. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

Doze anos após a edição da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – marco regulatório do saneamento, índices do setor apontam que o Brasil concentra 12% do volume mundial de água doce, mas tem quase 35 milhões de habitantes sem acesso à água potável e quase 100 milhões vivendo em moradias sem saneamento².

O país corre contra o tempo para atingir a cobertura universal de acesso à água potável e acesso a banheiros e melhores condições de higiene até 2030 e alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6 da Agenda do Milênio da Organização das Nações Unidas, que trata de saneamento básico.

Os planos de saneamento estruturam e direcionam soluções sustentáveis na prestação dos serviços de saneamento. A instrumentalização de seus produtos é capaz de repercutir em efetiva melhoria da qualidade de

2 Dados disponíveis em <http://www.tratabrasil.org.br> (acedido em 30 de setembro de 2019).

vida da população, pela ampliação do acesso e redução de problemas de saúde, inclusão social e proteção ao meio ambiente.

No ranking de municípios com melhores índices de acesso à água tratada, coleta e tratamento de esgoto, as categorias com pontuações mais altas têm uma proporção maior de municípios com Plano Municipal de Saneamento Básico³.

A universalização é meta ainda distante no cenário de 41,5% de municípios com Planos Municipais de Saneamento Básico, regulamentados ou não, no ano de 2017⁴.

Mas o que de fato obstaculiza a conclusão e aprovação dos planos municipais de saneamento? Este artigo pretende abordar, sem pretensão de exaustão, o processo de elaboração dos planos municipais no Estado do Mato Grosso. Dando enfoque à relevância do planejamento, seus desafios, complexidades e implicações, objetiva-se investigar quais as estratégias e procedimentos adotados, os entes envolvidos no processo, entraves experimentados, soluções adotadas e a repercussão da opção de execução de projetos em custos, prazos e conteúdo dos planos.

Para isso, o artigo está dividido em cinco sessões, além dessa introdução. No primeiro, abordamos o saneamento básico como direito humano que é internacionalmente reconhecido e como é admitido no ordenamento interno. Em seguida, tratamos da política pública de saneamento básico em contraponto com os serviços de saneamento. A terceira sessão discorre sobre os obstáculos e desafios no exercício da função planejadora pelo titular dos serviços ao elaborar os planos municipais de

3 Dados da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, disponíveis em <http://abes-dn.org.br> (acessado em 30 de setembro de 2019).

4 Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/planos-de-saneamento> (acedido em 19 de dezembro de 2019)



saneamento básico. Após, na quarta sessão apresentamos um panorama da elaboração dos planos municipais de saneamento básico no Mato Grosso, analisando ações, estratégias e resultados rumo à universalização de planos de saneamento no Estado. Na conclusão, mostra-se como a partir dos planos elaborados e aprovados, os municípios têm outros desafios para diminuir e encerrar o déficit do saneamento básico em suas quatro vertentes. Até lá, na medida em que a instrumentalização da política municipal de saneamento ocorre pela institucionalização dos produtos dos planos, quiçá os pontos acertados nas fases antecedentes e nos procedimentos da elaboração dos planos dos municípios mato-grossenses poderão nortear outros titulares na relevante responsabilidade planejadora para prestação dos serviços públicos de saneamento.

Foram realizadas pesquisas bibliográficas, em livros e artigos científicos, analisados dados, consolidação de informações e relatórios técnicos sobre planos municipais, compilados por entes governamentais [Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), Plataforma Mais Brasil, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Estado de Mato Grosso, pelos próprios municípios mato-grossenses, pelos órgãos de auditoria e controle externo Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU)], fontes não governamentais [Instituto Trata Brasil, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)] e organismos internacionais [Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial de Saúde (OMS)].

2. O DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO BÁSICO

O acesso à água potável e ao saneamento básico foi afirmado na Resolução 64/292, de 28/07/2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos

[Voltar ao índice](#)

humanos”. É assim reconhecido como direito fundamental, universal, essencial e interdependente à vida e à dignidade humana.

Em vários outros instrumentos internacionais a importância da água e do adequado saneamento como garantia dos demais direitos humanos e sua relação com a dignidade humana é enaltecida⁵. Ao lado disso, a responsabilidade dos Estados em promover os direitos humanos por meio de planos e programas políticos foi constantemente destacada, tendo o Conselho dos Direitos Humanos da ONU reafirmado e incentivado políticas sustentáveis para que os Estados alcancem as Metas do Milênio em

5 São exemplos: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de Dezembro de 1979 (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002); Convenção sobre os Direitos da Criança de Novembro de 1989 (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990); Conferência de Dublin sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável de Janeiro de 1992; Convenção de Helsinque para a proteção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais (Convenção da Água); Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento de Junho de 1992; Programa de Ação da Conferência Internacional da ONU sobre População e Desenvolvimento de Setembro de 1994; Convenção sobre a Utilização dos Cursos de Águas Internacionais para fins diversos dos da navegação de 1997; Resolução da Assembleia Geral da ONU A/Res/54/175: “O Direito ao Desenvolvimento” de Dezembro de 1999; Declaração Política da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Setembro de 2002; Comentário Geral nº 15 de Novembro de 2002 sobre o Pacto Internacional de 1966 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Incorporado ao Direito Brasileiro pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992); Conferência do Clima em Berlim de Setembro de 2004; Projeto de Diretrizes para a Concretização do Direito a Água Potável e Saneamento do Conselho Econômico e Social da ONU.E/CN.4/Sub.2/2005/25 de Julho de 2005; Decisão 2/104 do Conselho dos Direitos Humanos de Novembro de 2006; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de Dezembro de 2006 (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009); Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/7/22 de Março de 2008; Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/12/8 de Outubro de 2009; Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292 de Julho de 2010; Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/15/9 de Setembro de 2010; Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/16/2 de Abril de 2011; Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/18/1 de Outubro de 2011; Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/21/2 de Outubro de 2012; Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/24/18 de Outubro de 2013; Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/27/7 de Outubro de 2014;



matéria de água e saneamento na Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/24/18, de outubro de 2013.

No cenário de 2,5 bilhões de pessoas sem acesso a banheiros e sistemas de esgoto adequados no mundo todo, no ano de 2016, o saneamento básico foi reconhecido como direito humano distinto do direito à água potável por uma resolução adotada em 17/12/2015⁶. Não se ignora o entroncamento com o direito fundamental à água, que a depender da amplitude que se conferir, não é deste simplesmente destacável. Contudo, assim deuse maior notoriedade aos alarmantes dados do setor de saneamento.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS) a qualidade ambiental é fator determinante e condicionante à saúde. No antigo conceito de saúde elaborado em 1978, durante a Conferência Internacional de Atenção Básica, organizada pela OMS em Alma-Ata, que se tornou uma referência internacional, a saúde é um completo bem-estar físico, mental e social e não apenas ausência de doença⁷.

A inacessibilidade à água potável e à coleta de esgoto afeta a saúde coletiva pela disseminação de doenças infecciosas e atinge, em maior amplitude, populações vulneráveis. Resultados do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global de 2019⁸ apontam que as crianças sofrem mais intensamente com a pobreza do que os adultos e estão mais propensas à privação de elementos essenciais como água potável, saneamento, nutrição adequada ou educação primária.

6 Disponível em <https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-saneamento-como-direito-humano-distinto-do-direito-a-agua-potavel> (acedido em 02 de setembro de 2019).

7 P. BUSS, “Uma introdução ao conceito de promoção da saúde”, in D. CZERINA (org.), *Promoção da Saúde: conceitos, reflexões, tendências*, Rio de Janeiro, Fiocruz, 2009, p. 25.

8 Disponível em <hdr.undp.org/en/2019-MPI> (acedido em 28 de setembro de 2019).

Em setembro de 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi unanimemente acordada pelos 193 Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Seu sexto objetivo (ODS6) é a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. O saneamento básico está relacionado, ainda, a outros cinco dos 17⁹ objetivos e metas da Agenda, seja pela relevância da associada melhoria na saúde, na queda de mortalidade infantil, melhoria da qualidade de vida e bem-estar, como na preservação do meio-ambiente e no avanço em sustentabilidade.

A Constituição Federal de 1988 não prevê direito específico ao acesso à água potável nem ao saneamento básico. Não obstante, tendo por explícita a ligação entre o consumo de água potável e o direito à vida, bem

9 Os 17 objetivos globais são: 1)Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2)Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3)Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4) Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5) Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6)Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7)Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8) Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9)Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10)Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11)Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12)Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13)Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; 14)Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15)Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17)Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONUBR, 2015), disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/> (acedido em 05 de dezembro de 2019).



como entre o saneamento básico e o direito à saúde¹⁰, é possível admitir que também tenham a proteção jurídica dos direitos fundamentais. Até porque não há como dissociar de um conteúdo mínimo de dignidade à pessoa humana ter direito à água e instalações sanitárias adequadas.

Nessa linha, a efetividade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário integra o rol dos direitos fundamentais sociais, associada ao direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E o saneamento básico se emoldura “como um direito e dever fundamental do indivíduo e da coletividade, além de serviço público essencial e, portanto dever do Estado”¹¹.

O estreito vínculo entre saúde pública e saneamento básico é verificado no inciso IV, do artigo 200, da Constituição Federal, quando se atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) competência para participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. Por sua vez, a Lei 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, em seu artigo 3.º, aclara que a saúde tem como determinante e condicionante, dentre outros, o saneamento básico.

A Constituição Federal também expressa que à sadia qualidade de vida é essencial a qualidade do meio ambiente (artigo 225, caput). Assim, existiriam dois objetos por trás da tutela do ambiente: um imediato, que é a qualidade do ambiente; e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança, sintetizados na expressão “qualidade de vida”¹².

10 V. MARQUES DE CARVALHO, *O direito do saneamento básico*, São Paulo, *Quartier Latin*, 2010, p. 365

11 I. WOLFGANG SARLET e T. FENSTERSEIFER, *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011, p.117.

12 J. A. DA SILVA, *Comentário contextual à Constituição*, 2.ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 835.

Na perspectiva do direito ao saneamento imbricado ao direito à saúde e ao meio-ambiente, atraída a proteção jurídica dos direitos humanos com consequente observância dos princípios fundantes de participação social e acesso à informação, igualdade e não discriminação e responsabilidades por parte dos governos na prestação dos serviços e sustentabilidade.

3. POLÍTICA E SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

No processo de formulação de políticas públicas, diversos grupos se debruçam sobre questões políticas que definem a base para mobilização dos atores. O tipo de política pública pode diferenciar conflitos dentro do sistema político. Os processos políticos e econômicos e os fatores histórico-culturais podem ser determinantes a facilitar ou dificultar a adoção de políticas públicas¹³.

Do ponto de vista técnico-conceitual há clara correlação entre a ausência do saneamento básico e problemas de saúde coletiva. Mas as políticas públicas nem sempre são definidas unicamente por razões técnicas. Uma propalada desarticulação ao definir as políticas públicas de saúde e de saneamento pode ter influenciado a insuficiente evolução do acesso aos serviços de saneamento no país.

Soma-se que a política pública de saneamento não foi prioritária e bastante se afetou nos processos políticos econômicos. Depois de um período de vácuo normativo institucional, em 2007 o saneamento básico é reconhecido como direito e os serviços de saneamento básico são expressamente tratados como serviços públicos. A partir de então verificamos avanços e recuos no direcionamento da política nacional e gestão do saneamento.

13 A. L. BRITTO, “Estudo Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil: Tendências atuais e visão dos agentes do setor” in L. HELLER (org.), *Saneamento como política pública: um olha a partir dos desafios do SUS*, Rio de Janeiro, Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, FIOCRUZ, 2018, pp. 53-104.



As complexidades na definição de competências dos entes federativos, o modelo institucional fragmentado, a falta de investimentos ou sua aplicação ineficiente, os problemas de gestão e governança e planejamento deficitário ou inexistente repercutem em lentidão de ações responsivas que, por vezes, são incipientes ou até ineficazes.

O princípio da predominância do interesse norteia a repartição de competência entre os entes componentes da República Federativa. Assim se observa não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem outras matérias, tal como o saneamento básico¹⁴.

A Constituição de 1988 preconiza que à União compete instituir diretrizes para o saneamento básico (inciso XX, do artigo 21.º), o que foi exercido pela edição da Lei Federal 11.445/2007. Lado outro, o inciso IX, do artigo 23.º da CF estabelece a competência comum a todos os entes federativos de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Enfim, os incisos I e V, do artigo 30.º da CF atribuem aos Municípios a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A definição de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem de águas pluviais, entre outras atividades, conforme artigo 2.º da Lei 11.445/2007, revela ações e políticas públicas de interesse típico local.

14 Acórdão do STF de 30/08/2019, proferido no processo n.º ADI 2077/BA, in Dje 200 de 16/09/2019, pesquisável em <http://www.stf.jus.br>.

O Supremo Tribunal Federal já frisou a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, cujo interesse é predominantemente local, embora tenha também frisado o interesse prático de que tais atividades sejam objeto de enfrentamento pelo Poder Público em nível regional, por mecanismos de gestão associada de serviços públicos e integração metropolitana, desde que respeitada a autonomia municipal¹⁵.

A Lei Nacional do Saneamento Básico contempla com clareza os serviços de saneamento como serviços públicos. Afora a previsão legal, o saneamento básico se submete ao regime de serviço público por razões econômicas e sociais. Economicamente por se cuidar de atividade dependente de infraestruturas cuja replicação é economicamente inviável. O detentor da infraestrutura de rede pende a ser monopolista por questões físico-espaciais ou financeiras. Assim, as atividades que compõe o saneamento básico tendem naturalmente ao monopólio. Daí bastante justificativa para ter sua organização e prestação pelo poder público. Por razões sociais em decorrência de sua imprescindibilidade para saúde pública, para dignidade humana, meio-ambiente equilibrado e desenvolvimento urbanístico sustentável¹⁶.

Nesse aspecto, não é dado ao usuário abdicar do seu direito de fruição como assim é possível com outros serviços públicos (telefonia, energia elétrica, distribuição de gás, transporte coletivo). A não utilização do serviço de saneamento no ambiente urbano pode trazer graves consequências para a coletividade. Para Azevedo Marques Neto¹⁷ o saneamento é “a um

15 Acórdão do STF de 06/03/2013, proferido no processo nº ADI 1.842/RJ, in DJe 181 de 16/09/2013, pesquisável em <http://www.stf.jus.br>.

16 F. AZEVEDO MARQUES NETO, “A regulação no setor de saneamento”, in B. SOUZA CORDEIRO (coord.), *Instrumentos das Políticas e da Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico*, I, Brasília, Editora, 2009, p. 177.

17 F. AZEVEDO MARQUES NETO, “A regulação no setor de saneamento”, pp. 178 e ss.



só tempo uma atividade econômica organizada como serviço público e uma política pública de adesão obrigatória para os indivíduos”.

Sob esse enfoque, maior relevância se confere a três responsabilidades previstas na Lei 11.445/2007, as funções planejadora, reguladora e prestacional.

A função de planejamento é atribuição indelegável conferida ao titular dos serviços de saneamento básico, a quem compete definir a política pública que se quer nos serviços imprimir. É condição prévia para regulação e para a delegação dos serviços (artigos 9.º, 11.º, 14.º, 19.º e 20.º).

A função regulatória ultrapassa a mera regulação econômica. Cabe ao regulador reprimir falhas de mercado e manter o equilíbrio do setor, além de garantir o alcance dos objetivos postos nas políticas públicas. O impacto do saneamento básico em outras políticas públicas como as de saúde e meio ambiente encadeia também uma regulação social.

A prestação dos serviços pode se dar diretamente pelo ente titular, por ente de sua estrutura administrativa ou mediante delegação a particular ou ente de outra esfera da federação.

Como norteadores da prestação e organização dos serviços públicos de saneamento básico foram arrolados na Lei 11.445/2007 importantes princípios normativos: (i) universalização do acesso; (ii) integralidade; (iii) respeito ao meio ambiente e a saúde pública; (iv) cobertura integral e segurança; (v) regionalização; (vi) integração às políticas públicas; (vii) eficiência e sustentabilidade; (viii) atualidade tecnológica; (ix) transparência; (x) controle social; (xi) qualidade e regularidade; (xii) integração e gestão eficiente dos recursos hídricos e (xiii) adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. Tais balizas refletem os

diversos e relevantes fatores necessários à consecução do saneamento como vetor de políticas públicas.

O planejamento, a organização e a regulação dos serviços deverão assimilar as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, combate à pobreza e de sua erradicação, proteção ambiental e saúde pública. A exemplificar o conteúdo e compatibilização com outras políticas públicas foi definido que o SUS, por sua direção nacional, deve participar na formulação e na implementação das políticas de saneamento básico¹⁸. Em assim sendo, o planejamento do setor de saneamento efetivado como estratégia de saúde pública se mostra adequado ao enfrentamento dos desafios inerentes às numerosas ocupações desordenadas na zona urbana e suas precariedades. E, também, daqueles desafios próprios à zona rural, pela notória inviabilidade de modelos tradicionais em face do baixo adensamento de pessoas.

Desse modo, a trajetória para diminuir e terminar o déficit de saneamento deve iniciar com os planos de saneamento como instrumentos que são para nortear a tomada de decisões dos gestores municipais ao executar a política de saneamento básico local. Para tanto, os planos devem estabelecer os objetivos, as diretrizes, as metas e as condições de prestação dos serviços de saneamento básico visando a sua universalização. São necessários à configuração do saneamento municipal: um diagnóstico atualizado, estudos prospectivos, estabelecimento de metas para prestação dos serviços e cronograma de investimentos, levando em consideração a estimativa de crescimento geográfico e populacional no município¹⁹.

18 Alínea “b”, do inciso II, do artigo 16.º da Lei 8.080/90.

19 G. ROCHA ALBUQUERQUE e A. BECHARA FERREIRA, “O saneamento ambiental no Brasil: cenário atual e perspectivas”, in *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012, p. 285.



Dada a relevância do Plano Municipal de Saneamento Básico, sua existência foi fixada como condição de acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico e, também, como requisito para a validade de contratos de delegação da prestação de serviços públicos de saneamento (artigos 25, § 4º e 26, § 2º do Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010).

No entanto, o prazo, inicialmente estabelecido a partir do exercício financeiro de 2014, vem sendo sucessivamente postergado. A data limite de 2019²⁰ foi redefinida para 2022. Em assim se mantendo, os municípios que até lá não tiverem PMSB, não mais estarão aptos a receber recursos financeiros federais para o setor de saneamento. Verdade é, que a repetida prorrogação do marco temporal para a exigência dos planos como condição de acesso a recursos não coaduna com a celeridade que tal requisito teria intentado imprimir. Não obstante, a proporção dos municípios com planos elaborados regulamentados ou não ou em processo de elaboração ainda está distante da universalização, conforme gráfico a seguir²¹:

20 Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010, artigo 26, parágrafo 2.º: Após 31 de dezembro de 2022, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. (Redação dada pelo Decreto 10.203, de 2020).

21 Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22611-munic-mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-naotinha-plano-de-saneamento-basico-em-2017> (acessado em 05 de dezembro de 2019) e em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf> acessado em 17 de março de 2020.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2017.

4. COMPLEXIDADES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS E ECONÔMICO-SOCIAIS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

A ausência de planejamento atinge boa parte dos serviços públicos no país. Não é diferente no setor de saneamento básico, relegado que foi a patamar inferior de importância ao longo de anos. Por décadas os investimentos foram realizados sem planejamento e sem transparência nos critérios de priorização, marginalmente à gestão da saúde pública. O desinteresse político-financeiro em ações de saneamento também é obstáculo. Os encerramentos dos ciclos de governo demonstram uma descontinuidade que trava investimentos e põe a perder sua utilidade para atendimento da população, em especial em longo prazo. A falta de ca-



pacidade técnica dos municípios também repercute na insuficiência e ineficiência dos serviços e, por vezes, até demonstra incapacidade do exercício da função de poder concedente dos serviços públicos de saneamento básico.

A obrigatoriedade prevista no marco regulatório do setor alçou os planos de saneamento ao cerne da política pública de saneamento. À União coube estabelecer o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) como instrumento de implementação da Política Nacional de Saneamento Básico, preconizada na Lei 11.445/2007 e regulamentada pelo Decreto 7.217/2010. Aos titulares, o dever de elaborar seus planos fundamentados nos princípios, diretrizes e abrangência da Política Nacional de Saneamento Básico.

O Plansab, aprovado em dezembro de 2013, com metas para serem cumpridas até 2033, vem sendo lentamente aplicado, “esbarrando em interesses e comportamentos institucionalizados e difíceis de reverter, mantendo-se o setor saneamento com campo de disputas políticas sobre o seu formato e objetivos”²². No primeiro semestre de 2019 foi iniciado o processo de revisão do Plansab.

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos²³ prevê o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), a disciplinar todos os resíduos sólidos gerados no território municipal, mesmo os de responsabilidade privada.

O diploma confere, contudo, reunir o componente atinente aos resíduos sólidos do plano de saneamento e o PGIRS num único documento,

22 R. D'ALBUQUERQUE, “Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos”, in L. HELLER (org), *Saneamento como política pública: um olha a partir dos desafios do SUS*, Rio de Janeiro, Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz/ FIOCRUZ, 2018, pp. 9-52.

23 Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010.

desde que também atendidas as exigências da LNSB (parágrafo primeiro do artigo 19.º da Lei 12.305/2010).

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é instrumento técnico-participativo de indissociável importância local, por contemplar os serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de água pluvial e manejo de resíduos sólidos. Podem ser elaborados mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros Entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou pelas instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, os movimentos e as entidades da sociedade civil²⁴.

Em sua grande maioria, a construção dos PMSB tem sido financiada pela FUNASA e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional²⁵, que possuem roteiros para a elaboração, nos quais é enfatizado o protagonismo social. Essa cooperação federativa auxilia na conciliação das interfaces dos vários atores dos serviços públicos de saneamento em prol dos avanços à universalização.

O conteúdo mínimo dos planos de saneamento²⁶ denota uma complexa sistemática para sua confecção. Ao contemplar os quatro componentes dos serviços públicos de saneamento, deve englobar o território do titular (áreas urbanas e rurais), num horizonte de vinte anos, propondo metas imediatas, de curto, médio e longo prazo. As etapas de elaboração não são estanques e podem ser desenvolvidas concomitantemente. Cada uma delas detém características específicas que devem resultar em produtos.

O PMSB depende de diagnósticos assertivos para propositura de metas, programas, projetos e ações para o saneamento urbano e rural.

24 Parágrafo terceiro do artigo 25 do Decreto 7.217/2010.

25 Que substituiu o Ministério das Cidades a partir de 2019.

26 Artigo 25 do Decreto nº 7.217/2010 que regulamenta o artigo 19 da Lei 11.445/2007.



Nesse aspecto, medidas remediadoras consentâneas das características socioculturais e ambientais locais tendem a impactar na melhoria da qualidade de vida da população. Numa contraposição a planos cosméticos, isto é, desabastecidos de diagnóstico específico, um plano municipal adequado às necessidades locais e fundado em dados reais é indispensável para surtir efeitos no setor.

Ademais, pelo teor dos princípios e objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico foi inaugurada prática mais inclusiva, fortificada em transparência e controle social.

Incumbe à população local, no âmbito de audiência pública (ou conferência municipal) e por deliberação do Comitê de Coordenação, apreciar e aprovar o PMSB. Posteriormente, deve ser submetido à apreciação e aprovação do Poder Legislativo Municipal por meio de lei municipal a ser enviada pelo Poder Executivo Municipal. No inciso IV do artigo 3º, a Lei 11.445/2007 explicita que o controle social é “o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionada aos serviços públicos de saneamento básico”.

Mais adiante, dispõe, em capítulo específico, sobre a participação de órgãos colegiados no controle social. Por sua vez, o Decreto 7.217/2010 elenca mecanismos para o exercício do controle social dos serviços públicos de saneamento e clarifica sobre a representatividade dos órgãos colegiados de caráter consultivo. Assegura-lhes acesso a documentos e informações produzidos por órgãos ou entidades de regulação ou de fiscalização, bem como a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões.

O engajamento e participação da população no planejamento, implementação e manutenção das ações de saneamento, é capaz de motivar a apropriação destas ações pelos beneficiários-usuários. Estando a população local apta a compreender mecanismos e processos (opinar, contribuir, concordar e discordar) a partir de sua experiência, dos saberes construídos no cotidiano e das informações que lhes chegam ao conhecimento²⁷, agregar-se-á à eficácia e sustentabilidade destas etapas.

Em adição, a simples implantação das infraestruturas não garante a sua utilização e manutenção adequadas²⁸. O sucesso no desenvolvimento das ações de saneamento amplia-se com educação em saúde ambiental. A população torna-se um dos atores envolvidos no processo. Já sua participação efetiva pressupõe interação entre os diversos atores – representantes dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais atuantes no setor, dos prestadores, dos usuários e de outras entidades relacionadas ao saneamento. Esse diálogo tende a ser intrincado numa “sociedade dominada pelo particularismo e pela fragmentação”, com relações contraditórias, nas quais tais atores passam a exigir condições que podem favorecer ou dificultar a participação social, em relação ao Estado, “aos demais atores sociais e às condições estruturais e cultura política” local²⁹.

27 C.M.N. SOUZA e C. M. FREITAS, “Discursos de usuários sobre uma intervenção em saneamento: uma análise na ótica da promoção da Saúde e da prevenção de doenças”, *Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental*, XIV-1, 2009, p. 61 e ss.

28 A. S. MULAS, “Public Policy Analysis in the Water and Sanitation Sector: Budgetary and Management Aspects”, in J. E. CASTRO e L. HELLER (edit.), *Water and sanitation Services: Public Policy and Management*, London, Earthscan, 2009, pp. 56-70.

29 E. C. TEIXEIRA, “As dimensões da participação cidadã”, *Caderno CRH*, X-26/27, 1997, pp. 187-188, disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669/12043> (acedido em 04 de dezembro de 2019).



As relações desenvolvidas entre a sociedade civil e o Estado cooperaram para edificar a cidadania, consolidar direitos políticos e romper a “inércia da cultura política brasileira”³⁰.

Nessa linha, muito além da exigência legal, o fator motivacional que guia a elaboração dos planos de saneamento poderia repercutir na mudança da realidade sanitária local. Haveria diferenciação na efetividade das ações definidas nos planos confeccionados por obrigação ou, naqueles que, por convicção, houve a desejável análise e discussão de dados precisos e não simplificados da realidade para proposição de medidas corretivas³¹? A questão envolve a capacidade de fóruns participativos atuarem nas políticas públicas.

A participação social prescrita na Lei Orgânica da Saúde detém caráter permanente e deliberativo. No âmbito dos municípios, se dá pelos conselhos municipais de saúde. Na composição destes há representantes do governo, dos prestadores de serviços particulares ou sem fins lucrativos, dos representantes dos profissionais e dos usuários. O “modelo misto privilegia um processo dialético e a criação de praxis e canais de comunicação entre os diferentes atores, a fim de contribuir na elaboração de objetivos coletivos, favorecendo, por conseguinte, a construção de um projeto de cidadania ativa”³².

30 L. HELLER, “Elementos conceituais para o saneamento básico”, in L. HELLER (edit.), *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, I, Brasília, Ministério das Cidades, 2011, p. 48. L. HELLER, S. C. REZENDE e P. G. B. HELLER, “Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais”, in A. C. GALVÃO, M. M. F. XIMENES (edit.), *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*, Fortaleza, Pouchain Ramos, 2007, pp. 37-68.

31 E. SCETTINI MARTINS CUNHA, *Efetividade deliberativa [manuscrito] estudo comparado de 2009 Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009, disponível em <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfscselhos/schettini%20e%20efetividade%20deliberativa.pdf> (acedido em 04 de dezembro de 2019).

32 M. SERAPIONI e O. ROMANÍ, “Potencialidades e desafios da participação em instâncias colegiadas dos sistemas de saúde: os casos de Itália, Inglaterra e Brasil”, *Cad. Saúde Pública*, XXII-11, 2006, pp. 2411-2421, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/v22n11/15.pdf> (acedido em 04 de dezembro de 2019).

No setor de saneamento foram previstos órgãos representativos colegiados de caráter consultivo. Mas em que medida a participação social de caráter meramente consultivo impede influir na prestação dos serviços? Há debate vigoroso sobre o ponto deliberativo ou consultivo, sendo que as diferentes vertentes identificam tanto um processo de coparticipação dos cidadãos nas tomadas de decisão, como uma tentativa de influenciar o sistema para modificar estratégias de ação sem participar diretamente das decisões³³. Segundo Serapioni e Romani “a experiência brasileira, por exemplo, não tem demonstrado, até hoje, que existam significativas vantagens pelo fato de os conselheiros usuários participarem num fórum com caráter deliberativo”³⁴.

A seu turno, o legislador preocupou-se em coibir uma desproporcionalidade no fluxo de informações entre o prestador em comparação ao regulador e entre o prestador e os usuários (artigo 25 e artigo 27, III, da Lei 11.445/2007). É que quando verificada, a assimetria inviabiliza tanto a regulação adequada, por mais especializado e capacitado que seja o ente regulador, como também o efetivo controle social. Contudo, são de difícil aferição os parâmetros não externados para que se possa coibir a indevida atuação.

33 C. M. N. SOUZA e L. HELLER, “Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: Um estudo em Belo Horizonte (MG) e em Belém (PA)”, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, XXIV-11, 2019, pp. 4325-4334, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csc/v24n11/1413-8123-csc-24-11-4325.pdf> (acedido em 04 de dezembro de 2019).

N. FRASER, “Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”, in C. CALHOUN (edit.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, The MIT Press, 1992, pp. 109-142.

D. COOK, *The talking cure in Habermas’s republic*, *New Left Review*, XII, 2001, 135-151.

34 M. SERAPIONI e O. ROMANÍ, “Potencialidades”, p. 2417.



5. A ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO NO MATO GROSSO

Mato Grosso é o terceiro maior estado do Brasil em área territorial, com 903.202,446km², abrigando uma população de 3.484.466 habitantes, distribuída em 141 municípios. Possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,725, ocupando a 11.ª posição em comparação aos outros estados no país. É drenado por rios da Bacia Amazônica (65,7% do território); da Bacia Platina (19,6% do território) e Bacia do Tocantins-Araguaia (14,7% do território)³⁵.

Sua pujança hídrica contrasta a realidade de abastecimento de água e esgotamento sanitário da população. Os novos números do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) apontam que no MT, 11,7% da população não tem acesso à água, 67,5% não tem coleta de esgoto e somente 24,3% do esgoto sobre água consumida é tratado³⁶.

Nesse cenário, a elaboração dos planos municipais inicia trajetória apta a prover as falhas na prestação dos serviços públicos de saneamento básico em cada município.

Os planos de saneamento básico dos municípios mato-grossenses foram elaborados por execução direta, pelo próprio município ou consórcios intermunicipais, e por execução descentralizada.

A contratação direta, com recursos transferidos pela União via Administração direta ou indireta, foi verificada nos dez municípios mais populosos, em outros oito municípios menores e num consórcio composto por quatorze municípios. Nessas localidades os planos foram elaborados

35 Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/.html>? (acedido em 05 de dezembro de 2019).

36 Disponível em <http://www.snis.gov.br> (acedido em 30 de setembro de 2019).

por empresa técnica contratada nos moldes da Lei 8666/93. Nos municípios com população igual ou menor que 50.000 habitantes, identificamos que o Consórcio Complexo Nascentes do Pantanal e os Municípios de Apiacás, Alta Floresta, Confresa, Nova Ubiratã, Nova Guarita, Pontal do Araguaia, São José do Xingu e Vera celebraram convênio com a Fundação Nacional de Saúde³⁷ (FUNASA), com objeto de elaboração e implantação do PMSB com transferência de recursos financeiros.

Mas a grande maioria dos pequenos municípios (109) utilizou-se de apoio técnico e financeiro de outros entes federativos, concretizado por via de Termo de Execução Descentralizada (TED). Tal instrumento é regido pelo Decreto 6.170/07, com as modificações do Decreto 8.180/13, que dispõe acerca da transferência de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada entre órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades no interesse na unidade repassadora³⁸.

O Termo de Execução Descentralizada (TED) n.º 04/2014 foi firmado entre a Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado

37 A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) é uma fundação pública federal, vinculada ao Ministério da Saúde do Brasil, com criação autorizada pela Lei 8.029/1990, instituída pelo Decreto 100, de 16 de abril de 1991. O Decreto 8.867, de 3 de outubro de 2016, aprova o novo Estatuto da Fundação, o qual atualmente define as finalidades institucionais FUNASA, que são, em suma, fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças; e formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental.

38 Conforme inciso III, do parágrafo 1.º, do artigo 1.º do Decreto 6.170/2007: termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Redação dada pelo Decreto 8.180, de 2013).



de Mato Grosso (FUNASA/SUEST-MT), a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e o Estado de Mato Grosso, tendo os Municípios contemplados como partícipes intervenientes, com previsão orçamentária de R\$ 9.215.155,46. Os objetivos prescritos foram: mobilizar e sensibilizar os gestores e técnicos municipais para a importância e a necessidade de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB); coordenar os levantamentos de campo e coleta de informações nos municípios participantes, para a elaboração dos Produtos descritos no Termo de Referência FUNASA versão original de 2012; e elaborar 106 (cento e seis) Planos Municipais de Saneamento Básico, bem como as respectivas minutas de Leis Municipais que condicionam a validação e implementação sob as condições específicas de cada município³⁹. Posteriormente o ajuste foi aditado para incluir mais três municípios (Comodoro, Nova Brasilândia e Sapezal) e suplementação de valores, totalizando R\$ 11.626.253,83 e 109 (cento e nove) PMSB finalizados.

Como a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico é ato indelegável a ser praticado por cada município, a elaboração do PMSB por entidade pública distinta do titular do serviço somente foi possível por terem os municípios beneficiados manifestado sua anuência e assumido as obrigações que lhes são próprias e exclusivas.

No TED, a relação entre as partes envolvidas se deu primordialmente no seguinte: à FUNASA competiu acompanhar a execução do objeto e efetuar a descentralização dos créditos orçamentários para a Entidade Receptora (UFMT); à UFMT, incumbiu planejar, coordenar e executar em conjunto com a FUNASA as ações do referido Projeto, elaborar material didático para as atividades de sensibilização dos gestores e técnicos municipais com base no Termo de Referência, contratar e coordenar os profissio-

39 Disponível em http://www.funasa.gov.br/documents/20182/67473/TED_04_2014_FUNASA_UFMT.pdf/1a35f175-c2e1-4e4f-ae44-f9ff7e3ae0e1 (acedido em 05 de dezembro de 2019).

nais a formar a Equipe Técnica Eventual nas atividades de levantamento de campo nos municípios e na elaboração dos produtos detalhados no Termo de Referência, supervisionar e monitorar a execução das ações do Projeto, apresentar os 109 Planos Municipais de Saneamento Básico, bem como a minuta da Lei Municipal que condiciona a sua validação e implementação, sob as condições específicas de cada município; ao Estado de Mato Grosso, coube contribuir como co-financiador do projeto, depositando na conta específica do instrumento a importância de R\$ 2.500.000,00.

Essa estratégia de atuação vai ao encontro do interesse público, porquanto o processo de planejamento por meio dos PMSB vem se mostrando lento e de difícil consecução. Em razão das exigências de cunho técnico e da necessária contemplação da participação popular, revelou-se conveniente delegar a capacitação técnica em conjunto ou não com o levantamento de dados e elaboração de minutas dos planos a instituições de ensino com expertise na temática. Nessa mesma linha, vários outros ajustes da mesma natureza foram celebrados pela FUNASA, diferindo em cada caso concreto quanto aos entes envolvidos, especificações e delimitação do objeto.

No Mato Grosso, os municípios compuseram a avença na qualidade de intervenientes e o objetivo definido foi a própria elaboração dos planos e minuta da lei municipal que condiciona a sua validação e implementação em condições específicas de cada município, conjuntamente com a mobilização e sensibilização dos gestores e técnicos municipais para a importância e a necessidade dos PMSB, além da coordenação dos levantamentos de campo e coleta de informações nos municípios participantes.

Objetivos assemelhados constaram do vigente Termo de Execução Descentralizada n.º 06/2018, firmado entre a FUNASA e a Universidade Federal do Amapá, para mobilização dos gestores, coordenação dos levantamentos de campo e elaboração da minuta dos planos municipais



de saneamento básico dos 06 (seis) municípios selecionados no Amapá e também do Termo de Execução Descentralizada n.º 02/2017, avençado entre FUNASA e a Universidade Federal Rural da Amazônia, para capacitação, mobilização, assistência técnica e elaboração de minutas dos PMSB para 38 municípios paraenses, em fase de prestação de contas. Nos instrumentos celebrados no Rio Grande do Sul (TED n.º 02/2015), no Tocantins (TED n.º 10/2017), em Roraima (TED n.º 08/2017) e na Bahia (TED n.º 04/2017) foram previstos objetivos para capacitação, assistência e apoio técnico aos municípios para elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB)⁴⁰.

A elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico mato-grossenses via TED contemplou 109 municípios com até 50.000 habitantes, num total estimado de 1.270.462 habitantes, ou 25% da população do Mato Grosso, reunida em quatorze dos quinze consórcios intermunicipais voltados ao desenvolvimento regional e sustentável de seus integrantes. São eles: Alto do Rio Paraguai, Vale do Rio Cuiabá, Vale do Teles Pires, Região Sul, Portal da Amazônia, Vale do Juruena, Alto do Teles Pires, Vale do Guaporé, Portal do Araguaia, Araguaia, Médio Araguaia, Norte Araguaia, Vale do Arinos e Nascentes do Araguaia.

Para operacionalizar a implementação das obrigações assumidas perante o Termo de Execução Descentralizada n.º 04/2014, a Universidade Federal de Mato Grosso celebrou contrato com a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da UFMT (Fundação Uniselva)⁴¹ para apoio institucional

40 Dados disponíveis em <http://www.funasa.gov.br/web/guest/ted> (acedido em 05 de dezembro de 2019).

41 A Fundação Uniselva é entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, incumbida, estatutariamente, de promover o desenvolvimento científico e tecnológico e transferência de tecnologia e apoiar as atividades de ensino, de graduação e pós-graduação, de pesquisas, de extensão e assistência técnica no campo de administração pública e privada, conforme estabelece a Resolução do Conselho Diretor (CD) n.º 14, de 26 de agosto de 2011 e alterações.

na realização do Projeto de Extensão para a elaboração dos 109 PMSB. O desenvolvimento das atividades foi realizado pela Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia via Departamento de Engenharia Sanitária (FAET/DES/UFMT), com recursos resultantes da descentralização de créditos orçamentários via TED.

O controle e monitoramento das ações observaram as metas de entregas vinculadas aos desembolsos financeiros fixadas no Plano de Trabalho. As metas determinavam a entrega de produtos e prazos fixados para validação do patrocinador. O Núcleo Intersetorial de Cooperação Técnica da Superintendência Estadual da Funasa no Mato Grosso prestou, a cada fase, acompanhamento técnico e orientativo dos produtos obtidos. A equipe executora foi composta por engenheiros sênior, júnior, discentes, graduandos dos cursos de engenharia sanitária e ambiental, engenharia civil, arquitetura, economia, serviço social, ciência da computação e administração, além de pós-graduandos dos programas de engenharia de edificações e ambiental, serviço social e administração.

A coleta de dados em tantos municípios de um Estado de grandes dimensões, alguns deles com dificuldades de acesso, foi aglutinada num portal eletrônico⁴². A medida agilizou a comunicação entre os agentes das equipes multidisciplinares e dos colaboradores dos municípios participantes. Ainda, serviu como um elemento facilitador da rápida e segura disponibilização de informações acerca de novas diretrizes emitidas pelas equipes de coordenação do projeto pela UFMT, de acompanhamento pela unidade financiadora e permitiu à população acessar informações sobre o estágio das diversas etapas dos trabalhos de elaboração do PMSB por município.

42 Dados compilados disponíveis em <http://pmsb106.ic.ufmt.br> (acedido em 30 de setembro de 2019).



Os trabalhos realizados nos municípios envolveram levantamentos de campo e análise dos dados compilados por profissionais do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMT, agrupados em sete equipes para mapear os 109 municípios divididos nos quatorze consórcios intermunicipais. Os levantamentos e trabalhos nas zonas rurais (assentamentos, quilombolas, áreas indígenas) ficaram sob a responsabilidade da parceria município-consórcio, com coordenação pela Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia por intermédio do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMT.

A Controladoria-Geral da União⁴³ (CGU) no controle interno da prestação anual de contas de 2017 da Fundação Nacional de Saúde – Mato Grosso, emitiu relatório com constatações da avaliação de resultados de convênios e instrumentos de repasse de recursos federais para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico⁴⁴. No documento, foram identificados dados e ações que, comparados à atuação em procedimentos semelhantes no território estadual e em outros Estados, na amostragem que elegeru, revelou opções acertadas no Mato Grosso, em termos de custo, prazo e conteúdo.

Numa comparação dos custos do Termo de Execução Descentralizada n.º 04/2014 com outros instrumentos de transferências voluntárias,

43 Cabe à Controladoria-Geral da União avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo, em cumprimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal.

44 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, *Relatório de Auditoria Anual de Contas, Secretaria Federal de Controle Interno, Unidade Auditada: Fundação Nacional de Saúde – Mato Grosso Município Cuiabá-MT Exercício:2017, Relatório nº 201800010*, 2018, p. 20, Disponível em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12382.pdf> (acedido em 30 de setembro de 2019).

a CGU apontou que o TED apresentou um custo de execução abaixo do custo de PMSB produzidos em outros municípios.

O resultado foi justificado na economia de escala, dado que os custos de produção dos planos teriam sido diluídos em muitas unidades de produto que se utilizaram dos mesmos recursos humanos e tecnológicos, de estrutura física e de logística. A despesa com pessoal foi relatada como o insumo mais relevante na composição dos preços dos planos.

Naquela análise comparativa de custos parametrizada por elementos extraídos de outros instrumentos de repasse, aferiu-se a economia obtida na realização dos PMSB de 109 municípios por meio do TED n.º 04/2014, em valor equivalente a 40,6% do valor médio de outros planos elaborados por meio de convênios individuais em municípios do Estado do Mato Grosso.

A forma de atuação concentrada, envolvendo profissionais especializados em diversas áreas do conhecimento, agrupados em sete equipes para cobrir os quatorze consórcios de desenvolvimento regional beneficiados, somada à utilização de ferramenta informatizada para controle e monitoramento das atividades desenvolvidas propiciou aumento de desempenho e produtividade e repercutiu no prazo de consecução.

A vigência do TED foi de três anos e sete meses. Nesse período foram apresentados 109 PMSB. Em contraposição, os convênios individualmente firmados com a FUNASA duraram, em média, 7,95 anos para sua execução. Nessa estimativa os dados considerados são resumidamente compilados na seguinte tabela:



Instrumento	Proponente	Início	Término	Duração* (anos)	Valor (R\$)
CV 574/2010	Alta Floresta	31/12/2010	17/06/2019	8,5	350.843,82
CV 400/2009	Apiacás	31/12/2009	05/03/2018	8,17	205.000,00
CV 358/2010	Confresa	31/12/2010	27/10/2019	8,83	204.082,92
CV 132/2011	de Nova Ubiratã	30/12/2011	27/06/2018	6,5	298.817,12
CV 129/2011	Nova Guarita	30/12/2011	16/10/2019	7,75	284.084,63
CV 0135/11	Pontal do Araguaia	30/12/2011	15/05/2019	7,42	234.891,46
CV 445/2010	São José do Xingu	31/12/2010	22/02/2020	9,17	204.122,50
CV 315/2009	Vera	31/12/2009	29/11/2019	9,92	112.250,00
CV0122/2012	Consórcio Complexo Nascentes Pantanal	02/12/2012	14/04/2018	5,33	2.265.933,04

Fonte: Relatório CGU/2018 e Plataforma Mais Brasil acessada em 27/09/2019.

(*) Média estimada.

Nessa amostragem é possível concluir que houve eficiência e economia no TED em relação aos ajustes individuais, ainda que não se adentre aos motivos ensejadores dos atrasos⁴⁵.

A corroborar a razoável duração do Termo de Execução Descentralizada n.º 04/2014, identificamos que no Rio Grande do Sul, com extensão territorial de 281.707,151 km² e 497 municípios, foi celebrado o Termo de Execução Descentralizada n.º 02/2015, em 25/11/2015, entre a FUNASA e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul para capacitação e acompanhamento da elaboração de PMSB de 100 municípios. O instrumento está vigente com previsão

45 Explica-se: os relatórios dos órgãos de controles federais frequentemente apontam atrasos na execução das ações pactuadas atribuídos a morosidade na liberação financeira das parcelas do recurso do convênio por parte da Funasa; dificuldades das Superintendências para atender o volume de trabalho em virtude do restrito quadro de pessoal disponível; mudança de gestores municipais; empresas executoras sem capacidade técnica-operacional; falhas nos projetos apresentados; cronogramas fictícios; ilegalidades nas contratações; fiscalização precária; prestação de contas desprovida de elementos suficientes.

de término em 30/12/2019. Transcorridos quatro anos, confirmou-se a adesão de 52 municípios, os quais terão ao final do processo, seus PMSB concluídos.

No Rio Grande do Norte, com área territorial de 52.809,602 km², dividida 167 em municípios, foi firmado o Termo de Execução Descentralizada n.º 03/2015, em 25/11/2015, entre a FUNASA e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para capacitação e apoio técnicos à elaboração de minuta de PMSB de 86 municípios. A avença está vigente com término previsto para 30/12/2019, totalizando duração estimada de quatro anos.

No Maranhão, com área da unidade territorial de 329.642,170 km² e 217 municípios, foi firmado o Termo de Execução Descentralizada n.º 01/2014, assinado em 10/09/2014, entre a FUNASA e a Universidade Federal Fluminense, para capacitação e elaboração de minutas de PMSB para 150 municípios. A vigência se estenderá até 10/09/2020 para atender 113 municípios, numa expectativa de 6 anos de duração.

Considerando a extensão territorial de Mato Grosso – 903.537 km² (maior que RS, RN e MA) e o número de PMBS (109), evidenciou-se a eficiência do TED n.º 04/2014 no quesito prazo de realização em relação aos demais instrumentos ainda não encerrados.

Noutro viés, o Termo de Execução Descentralizada proporcionou economicidade nos atos de instauração, lançamentos dos registros em sistemas oficiais de controle, acompanhamento e fiscalização e prestação de contas, mediante parametrização, aproveitamento e celeridade nos procedimentos e tramitar processual. Essa prática contribuiu para redução do prazo de execução e, também para minimizar os riscos de não conclusão dos PMSB por parte das Prefeituras, caso houvesse a formalização individualizada dos convênios.

Sobre os conteúdos mínimos, fases, atividades e produtos dos PMSB abrangidos pelo TED n.º 04/2014 foi adotada a forma e definição das entregas necessárias divididas em produtos esperados (A-K), conforme



Termo de Referência da FUNASA versão original de 2012. O mesmo Termo de Referência foi adotado nos demais convênios individualmente firmados com os municípios com população de até 50.000 habitantes.

Segundo o Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico versão 2018⁴⁶ as fases da elaboração, atividades e os respectivos produtos, resumidamente, são: Atividades iniciais e formação do Comitê Executivo (Produto A); Estratégia de mobilização, participação social e comunicação do PMSB (Produto B); Diagnóstico Técnico-Participativo (Produto C); Prognóstico do Saneamento Básico – Cenário de Referência para a Gestão dos Serviços, Objetivos e Metas, Prospectivas técnicas (Produto D); Programas, projetos e ações – Metodologia de hierarquização das propostas do PSMB e Programação da execução (Produto E); Indicadores de Desempenho do PMSB (Produto F); Consolidação dos produtos do PMSB, elaboração da minuta do projeto de lei para aprovação do PMSB e elaboração do resumo executivo do PMSB (Produto G). Nessa versão atualizada os produtos H-K estão contidos no Produto G.

Na avaliação da CGU, os PMSB decorrentes do TED estão mais adensados quando comparados com os PMSB do Consórcio Complexo Nascentes do Pantanal. O órgão de controle interno concluiu que os conteúdos dos Planos Municipais de Saneamento Básico elaborados por força do Termo de Execução Descentralizada n.º 04/2014 atendem os normativos que regulam a matéria e capacitam os municípios a buscar recursos financeiros por meio de parcerias e convênios com a União. Em observação dos diagnósticos técnico-participativos e a prospectiva e planejamento estratégico aferiu maior detalhamento das informações resultan-

46 BRASIL, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Termo de referência para elaboração de plano municipal de Saneamento Básico/ Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Brasília, Funasa, 2018, Disponível em <http://www.funasa.gov.br/web/guest/termo-de-referencia-tr-para-pmsb?inheritRedirect=true> (acedido em 05 de dezembro de 2019).

tes dos trabalhos desenvolvidos pela UFMT em parceria com a FUNASA e os comitês de coordenação e comitês de execução dos municípios.

Nossa avaliação do conjunto confirmou que os conteúdos de informações e dados apresentados nos planos não diferem quanto ao conteúdo mínimo legalmente exigido.

Considerando a amplitude de complexidades inerentes ao dimensionamento das diferentes realidades de cada município, é a adequada delimitação que propiciará a correta avaliação das alternativas possíveis. Nesse aspecto, mesmo sem adentrar a minúcias de conteúdo, notou-se que os dados coletados em cada uma das fases da elaboração dos planos foram satisfatoriamente sistematizados. Entretanto, não há informações suficientes para avaliar que aqueles que mais ricos em informações e dados compilados propiciarão maior aprofundamento para os titulares enfrentarem suas deficiências e progredir nos serviços de saneamento básico. A nosso ver, tendem a influir no processo posterior a aprovação dos planos, as consequências de uma eficiente mobilização para participação e controle processual. Mesmo porque há que se considerar que o eventual adensamento de dados pode ser maior nos municípios com melhores índices no setor em seus quatro componentes.

Enfim, todos os planos finalizados estão aptos a direcionar avanços em organização administrativa e operacional, além da eleição da forma e organização da prestação dos serviços e do ente regulador.

6. CONCLUSÃO

Consideramos a obrigação legal para que o titular dos serviços públicos de saneamento elabore o plano municipal de saneamento básico como um dos maiores impactos do marco regulatório do setor. A função planejadora como linha mestra e imprescindível à prestação e à regula-



ção dos serviços coloca o Plano Municipal de Saneamento Básico como peça central da política pública de saneamento. Sem plano de saneamento básico são inválidas concessão, permissão ou mera prestação dos serviços de saneamento regida pela Lei 8.666/93. Além disso, há vedação de acesso a recursos públicos federais a partir de janeiro de 2023 por municípios que não tiverem seus planos elaborados até 31/12/2022.

Desde o reconhecimento do direito humano ao saneamento como indissociável do mínimo existencial ao viver com dignidade, podemos conferir-lhe de maneira imbricada ao direito à saúde e ao meio-ambiente equilibrado, proteção como direito fundamental.

Em decorrência, maior rigor deve ser conferido à atuação no setor para se alcançar a universalização.

O enfrentamento dos problemas de governança, limitação de investimentos, da inexistência de viabilidade econômica, barreiras por questões urbanísticas, ausência de saneamento em áreas rurais, dentre outros que atrasam o prosperar do setor, inicia-se na elaboração de adequado planejamento com participação popular.

Se muitos são os desafios para elaborar o próprio plano de saneamento, as mais relevantes deficiências e complexidades somente dele em diante poderão ser dirimidas. Não há modelo único de planejamento, contudo, certo é que o aprofundamento sobre a realidade da população beneficiada afasta que seja meramente cosmético. A fim de definir soluções apropriadas na prestação dos serviços de saneamento, almejavél que coexistam os aspectos ambientais, da saúde, sociais, econômicos, financeiros, políticos e institucionais.

No caso estudado, a cooperação de outros entes da federação para financiamento, capacitação, mobilização e elaboração de PMSB no Mato

Grosso revelou opção acertada ao interesse público. A participação de instituições de ensino e pesquisa foi positiva e pertinente para qualificar o levantamento de dados e diagnósticos junto às populações municipais. A formalização de instrumento entre FUNASA, UFMT, Estado de Mato Grosso e municípios beneficiados para elaboração de planos de saneamento resultou em 109 PMSB finalizados. O prazo de entrega dos produtos e o custo por plano municipal é comparativamente inferior aos de convênios individualmente formalizados com pequenos municípios. A opção de execução mostrou-se produtiva e ajustada aos elementos e processos propostos e pode, assim, contribuir para congruentes orientações na confecção dos planos municipais de saneamento.

Embora novamente flexibilizado o limite temporal para que a inação dos titulares do serviço lhes coíba o acesso a recursos federais no setor de saneamento, metade dos municípios brasileiros ainda não possui planos municipais elaborados, regulamentados ou não.

Certo é que muitos outros desafios surgem a partir dos planos elaborados para implantar as ações de saneamento, operar e manter as infraestruturas e viabilizar a regulação. Contudo, já iniciada com os PMSB a trajetória para concretizar melhoramentos à saúde e qualidade de vida dos mato-grossenses pela, quiçá mais próxima, prestação adequada e suficiente dos serviços públicos de saneamento básico.



O titular do saneamento básico diante do modelo de prestação de serviço proposto pelo PL Nº 3.261 de 2019 do Senado Federal

RUBEM ARANOVICH¹

Resumo

O trabalho tem como objetivo perscrutar a quem pertence a titularidade do saneamento básico no Brasil, então analisando as alterações propostas pelo PL 3.261/19 do Senado Federal, com destaque para o modelo de contratação do prestador de serviços de saneamento e seus reflexos positivos e negativos ao intitulado. Projeta o novo paradigma, problematiza a questão e analisa possíveis soluções para os pontos encontrados. Constitui-se em uma pesquisa qualitativa não apenas cingida à doutrina e jurisprudência, mas munida também de produção na área da economia e a relatórios técnicos de avaliação de casos. Possui ênfase no material pátrio, embora também aborde a questões sob a ótica de outras nações, em especial de Portugal. Relata a importância do saneamento básico, que repercute fortemente na saúde da população, no

1 Procurador Federal responsável pela Consultoria da Funasa no RS, Especialista em Direito Ambiental pela UFRGS, Especialista em Direito do Consumidor e Direitos Fundamentais pela UFRGS, Especialista em Direito Internacional Público e Privado pela UFRGS. Especialista em Educação Técnica e Profissional pela Universidade Gama Filho.

meio ambiente e na economia do país, em especial. Analisa a situação do saneamento no mundo e no Brasil. Conduz o estudo operando a divisão do tema em três tópicos que antecedem à conclusão, o panorama do saneamento no Brasil e no mundo, investigação acerca da titularidade e a mudança de paradigma do modelo de contratação e seus reflexos. Conclui que a mudança tende a trazer aspectos positivos para a maior parte da população, embora possa trazer dificuldades a municípios pequenos, sendo fundamental a atuação da Funasa, braço da União que dá suporte a esses na área de saneamento, a fim de eliminar, ou minimizar possíveis danos.

Palavras-chave: Titularidade do saneamento básico no Brasil. PL 3.261/19 do Senado Federal. Reflexos positivos e negativos. Possíveis soluções. Atuação da Funasa.

Abstract

This paper aims to examine who owns the basic sanitation ownership in Brazil, then analyzing the changes proposed by the Federal Senate PL 3,261 / 19, highlighting the new paradigm of hiring the sanitation service provider and its positive and negative consequences. negative to the titled. It focuses a projection on the new paradigm and possible solutions to the problematized points. It is a qualitative research not only limited to doctrine and jurisprudence, but also produced in the area of economics and field research. It has an emphasis on country material, although it also addresses the issue from the perspective of many other nations, especially Portugal. It reports the importance of basic sanitation, which strongly affects the health of the population, the environment and the economy of the country. It analyzes the sanitation situation in the world and in Brazil. Conducts the study operating the division of the theme into three topics, besides the introduction and conclusion, the sanitation panorama in Brazil and in the world, investigation about the ownership and the paradigm



change and its reflexes. It concludes that the change tends to bring positive aspects to the majority of the population, although it may bring problems to small municipalities, and Funasa's action is essential to minimize the possible damages to those who support them in sanitation.

Keywords: *Ownership of basic sanitation in Brazil. PL 3,261 / 19 of the Federal Senate. Positive and negative reflexes. Possible solutions. Funasa's performance.*

Sumário

1 O saneamento básico no mundo e no Brasil; 2 A titularidade do saneamento básico no Brasil; 3 O novo modelo de contratação da prestação de serviços estatuído pelo PL nº 3.261, de 2019 do Senado Federal; Conclusão.

1. O SANEAMENTO BÁSICO NO MUNDO E NO BRASIL

A Organização Mundial de Saúde ocupou-se de conceituar saneamento básico, estudar seus elementos, bem como ocupar-se de estabelecer diretrizes mundiais.^{2/3} O Programa Conjunto de Monitoramento da OMS e do UNICEF (Progressos sobre água, saneamento e higiene: 2000-2017: Foco especial nas desigualdades), publicado em junho de 2019, dá conta

2 World Health Organization. **Guidelines on sanitation and health**. Geneva: World Health Organization, 2018.

3 World Health Organization. **Water sanitation hygiene**. Disponível em: <<https://www.who.int>>. Acesso em: 10 set. 2019.

que mais da metade da população mundial não têm acesso a serviços sanitários seguros⁴ Realçando a iniquidade do dado, outro estudo dirigido pela OMS em 2012 estimou que para cada US\$ 1.00 investido nesta área gera um retorno de US\$ 5.50, representado pela diminuição de gastos com o sistema de saúde, não diminuição/estagnação da produtividade dos trabalhadores e redução do número de mortes prematuras.⁵

No Brasil, o conceito de saneamento básico é mais amplo do que o popularmente conhecido, desde a edição da chamada Lei do Saneamento, Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, haja vista que além da estrutura afeta à água e esgoto incluiu ainda limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais, conforme seu art. 3º.^{6/7/8/9}

No que tange às carências do quadro atual, assim se pode resumi-lo.

4 World Health Organization. 1 in 3 people globally do not have access to safe drinking water – UNICEF, WHO. New report on inequalities in access to water, sanitation and hygiene also reveals more than half of the world does not have access to safe sanitation services. Disponível em: <<https://www.who.int>>. Acesso em: 10 set. 2019.

5 World Health Organization. Sanitation. Disponível em: <<https://www.who.int>>. Acesso em: 10 set. 2019.

6 RUBINGER, Sabrina Dionísio. Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: Uma análise da percepção da população e o do discurso técnico contemporâneo. Belo Horizonte: Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG, 2008.

7 BRASIL. PLANALTO. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

8 BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3261, de 2019. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.

9 BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3261/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.



Desafios do Saneamento Básico brasileiro: O país ainda apresenta quase 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada, quase 100 milhões de brasileiros sem coleta de esgotos (47,6% da população) e apenas 46% dos esgotos gerados no país são tratados. [...] ^{10/11}

Por outro lado, Atlas elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA) em parceria com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do então Ministério das Cidades, debruçando-se sobre a população urbana, apontou que o percentual de esgoto com coleta é de 61,4%, sendo que destes apenas 42,6% são tratados, o restante (18,8%), são lançados em corpos hídricos. Nota-se, portanto, que 58,4%, ou seja, quase 60% do esgoto, ou não é coletado e tratado, ou é despejado in natura nos corpos hídricos.¹² Ao analisar-se os dados por regiões e por estados, vê-se distâncias alarmantes entre os quadros vivenciados em cada localidade. Também surpreende o baixo volume da carga orgânica removido, o que acarreta um altíssimo índice de poluição dos rios, conforme quadros contidos no Atlas, conforme excertos de alguns deles, que ora destacamos abaixo. ¹³

10 TRATA BRASIL. Press Release. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2019>>. Acesso em: 10 set. 2019.

11 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. SNIS – Série Histórica. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em <<http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em 10 set. 2019.

12 BRASIL. Agência Nacional de Águas. Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas / Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: ANA, 2017, p. 30.

13 BRASIL. Agência Nacional de Águas. Atlas esgotos : despoluição de bacias hidrográficas / Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: ANA, 2017, ps. 31 e 42.

REGIÃO GEOGRÁFICA	UNIDADE DA FEDERAÇÃO	PARCELA DA POPULAÇÃO ATENDIDA		PARCELA DE CARGA REMOVIDA
		COLETA DE ESGOTO	TRATAMENTO DE ESGOTO	
NORTE	Acre	35%	33%	35%
	Amapá	7%	7%	15%
	Amazonas	22%	19%	21%
	Pará	9%	4%	18%
	Rondônia	9%	4%	14%
	Roraima	19%	15%	31%
	Tocantins	30%	29%	35%
	TOTAL	16%	12%	21%
NORDESTE	Alagoas	26%	17%	14%
	Bahia	63%	51%	23%
	Ceará	44%	40%	44%
	Maranhão	17%	4%	16%
	Paraíba	29%	43%	36%
	Pernambuco	45%	27%	26%
	Piauí	12%	10%	25%
	Rio Grande do Norte	31%	25%	30%
	Sergipe	32%	22%	25%
TOTAL	43%	32%	27%	
SUDESTE	Espírito Santo	61%	41%	38%
	Minas Gerais	86%	44%	36%
	Rio de Janeiro	73%	42%	32%
	São Paulo	87%	64%	55%
	TOTAL	83%	54%	45%
SUL	Paraná	65%	64%	57%
	Rio Grande do Sul	54%	26%	35%
	Santa Catarina	33%	24%	48%
	TOTAL	54%	40%	46%
CENTRO-OESTE	Distrito Federal	83%	83%	82%
	Goiás	50%	48%	41%
	Mato Grosso	25%	22%	31%
	Mato Grosso do Sul	43%	42%	43%
	TOTAL	51%	49%	48%
BRASIL		61%	43%	39%



Ressalte-se que as 100 cidades mais populosas do País são responsáveis por em torno de 2,2 mil toneladas de DBO/dia de carga orgânica remanescente nos rios, o que é mais do que as 1,9 mil toneladas de DBO/dia dos 90% municípios restantes, de até 50 mil habitantes.¹⁴ Quase 40% da carga das maiores cidades provém de apenas 15 cidades, todas com população superior a 1 milhão de habitantes.¹⁵ Tenha-se em mente ainda que a população brasileira está concentrada nos grandes municípios, sendo que apenas 46 municípios com mais de 500 mil habitantes concentram 31,2% da população, mais do que os 68,4% municípios brasileiros que possuem até 20 mil habitantes e abrigam apenas 15,4%¹⁶

Como se não bastasse a elevada carga orgânica despejada, a capacidade de diluição dos efluentes pelos corpos hídricos que servem os 5.570 municípios brasileiros deixa muito a desejar, haja vista que apenas 32% possui qualidade boa ou superior, 23% regular e os restantes 45% têm capacidade ruim, péssima ou nula, o que significa uma forte agressão ambiental.¹⁷

O Atlas ainda estimou os custos com a universalização do serviço até 2035, tomando como parâmetro modalidade de tratamento com uma eficiência mínima de 60% de remoção de matéria orgânica, concluindo que seria necessário um investimento da ordem de R\$ R\$ 149,5 bilhões, tendo o PLANSAB (2014-20133) estimado para esta meta o insuficiente valor de

14 BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Atlas esgotos: depoluição de bacias hidrográficas / Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.** Brasília: ANA, 2017, p. 42

15 Ob. cit.

16 BRASIL. Agência IBGE notícias. **IBGE divulga estimativas de população dos municípios para 2018.** Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

17 Ob. cit, p. 57.

R\$ 134,3 bilhões.¹⁸ Em oposição, estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) relata que neste passo apenas alcançaríamos a universalização do abastecimento de água em 2043 e do esgotamento sanitário em 2054.¹⁹

Na área rural a situação é a mais caótica possível, para uma população estimada no Plano Nacional de Saneamento Rural (PNSR) em 39 milhões de pessoas, apenas 5% têm acesso à rede coletora.²⁰ Com base no Censo Demográfico de 2010, estima-se que 72,2% da população rural ainda acessa água apenas por meio de poços, cacimbas, açudes e barreiros.²¹ Mesmo que o PLANSAB fosse cumprido a previsão é que se chegaria, em 2033, na melhor das hipóteses, a 77% da população com água potável e 62% com coleta de esgotos²²

Para piorar a situação, há escassez de recursos orçamentários, tendo o Brasil investido Brasil 10,9 bilhões em água e esgoto, em 2017, valor nominal sensivelmente inferior ao realizado nos anos anteriores (2014 – R\$ 13,29, 2015-- R\$ 12,18 e R\$ 2016 – R\$ 11,51).²³ Assevere-se que o valor em questão não poderá ser aumentado pelos próximos vinte anos, apenas corrigido INPC pelos próximos vinte anos, a contar de 2018, ou seja, até 2037, nos termos do Art. 107, § 1º, II, do Ato das Disposições

18 Ob. cit, ps. 70 e 72.

19 BRASIL. Trata Brasil. 10 anos da Lei do Saneamento Básico: de quantas décadas mais precisaremos? Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

20 BRASIL. Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento- ASSEMAE. 49º CNSA: saneamento rural é essencial para a sustentabilidade. Disponível em: <<http://abes-dn.org.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.

21 BRASIL. Planalto. Acesso à água na zona rural: o desafio da gestão. Disponível em: <>. Acesso em: 11 set. 2019.

22 TRATA BRASIL. Saneamento rural: um enorme desafio para o Brasil – PORTAL DO SANEAMENTO. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br>>. Acesso em: 11 set. 2019

23 TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2019. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/>>. Acesso em: 11 set. 2019.



Constitucionais Transitórias, com a redação da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016.²⁴

O difícil quadro descrito deixa o Brasil, na época sétima economia do mundo, 112º lugar dentre 200 pesquisados, ficando atrás de países como Peru, Argentina, alguns situados na África e Oriente Médio, em publicação elaborada pelo Instituto Trata Brasil e o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), intitulada ‘Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro’.²⁵ O resultado foi similar em pesquisa realizada pelo Banco Mundial, com base em dados de 2012, em que o país ficou em 101º lugar.²⁶

Assim, diante da importância do saneamento para a saúde da população e para o crescimento da economia do país, contrastados com os frágeis dados analisados e diante dos rígidos ditames da EC nº 95/2016, que limita os investimentos públicos, novas soluções urgem, possivelmente com a criação de um quadro competitivo e ingresso de capital privado.

2. A TITULARIDADE DO SANAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Definida a acepção de saneamento e analisado seu panorama mundial e no Brasil, fundamental se faz conhecer a titularidade para a prestação de serviço no país, haja vista que, apesar do federalismo cooperativo estabeleci-

24 BRASIL. Planalto. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2019.

25 TRATA BRASIL. Brasil ocupa 112ª posição no ranking de saneamento. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br>>. Acesso em: 11 set. 2019.

26 DEEPASK. O Mundo e as Cidades através de gráficos e Mapas. Ranking de países pelo percentual da população com acesso à saneamento básico. Evolução do percentual da população com acesso à saneamento básico por país e no mundo. Disponível em: <<http://www.deepask.com>>. Acesso em: 11 set. 2019.

do na Constituição de 1988, a este cabe a tarefa de progredir do status atual. A Constituição Federal, em seu art. 21, XX, estabelece que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive quanto ao saneamento, o art. 23, IX, reza que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover a melhoria das condições de saneamento básico e o art. 200, IV, estipula que ao sistema único de saúde, na forma da lei, também compete participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. Por sua vez, o art. 30, I, estabelece a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local, enquanto o inciso V estipula que a este incumbe organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, que tem caráter essencial, cabendo-lhe também, nos termos do art. 182, CF, desenvolver a política de desenvolvimento urbano, executada, visando a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.²⁷ Na seara infraconstitucional, a chamada Lei do Saneamento, Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, ao tratar do exercício da titularidade não nominou explicitamente o titular, apenas salientando que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. O dispositivo constitucional em questão preconiza que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, enquanto que a lei remetida é a que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Na mesma senda, o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamentou a norma do saneamento, preconizando em seu art. 2º, VII, que titular é o ente da federação que possua por competência a prestação de

27 BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.



serviço público de saneamento básico.^{28 29} Já na doutrina é assente o posicionamento jurídico no sentido de que os titulares do saneamento básico são os municípios, seja porque lhe compete legislar sobre assuntos de interesse local, seja porque incumbe-lhe organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, que têm caráter essencial (art. 30, I e V, CF), conforme sinalam Neto e Carvalho.^{30/31}

Quanto à jurisprudência, existem muitos julgados do Supremo Tribunal Federal afirmando a competência municipal, entre eles, cabe citar a Medida Cautelar na ADIn 2.299/RS, a MC na ADIn nº 2.337, a ADIn nº 2.340 e a MC na ADIn nº 2.077.^{32/33/34} Ressalte-se que exceção ocorre em se tratando da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. A orientação se deu no mais emblemático julgamento envolvendo a titularidade do saneamento bási-

28 BRASIL. Planalto. Lei nº 11.44, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

29 BRASIL. Planalto. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

30 NETO, Floriano de Azevedo Marques. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico-REDAE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2 maio-jul. 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br]. Acesso em: 27.08.2019.

31 CARVALHO, Vinicius Marques de. Elementos para a implementação do novo marco regulatório na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil: Qual o espaço da iniciativa privada? Shapiro, Mario Gomes (Coord.). Direito Econômico: direito e economia na regulação setorial. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 182-233.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC na ADI nº 2.337**. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento: Brasília, 20 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.340**. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: Brasília, 9 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC na ADI nº 2.077**. Requerente: Partido dos Trabalhadores- PT. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Rel.p/acórdão: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento: Brasília, 6 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

co, o ocorrido na ADin 1842, cujo objeto fustigava a transferência de competências administrativas e normativas ínsitas aos municípios, ligadas à prestação de serviços de saneamento básico, da microrregião dos Lagos, instituída pela Lei Complementar 87/89, para o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Lei estadual 2.869/97. Juntamente com a referida ação, por conexão, foram também julgadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 1826, 1843 e 1906. Nelas restou chancelado que se faz inviável a mera transferência de competências dos municípios aos estados, sem sua participação na gestão de serviços públicos operados em seu território, sob pena de violar-se o núcleo central do federalismo. Decidiu o STF que a titularidade deve ser exercida por colegiado formado pelos municípios e pelo estado, definindo ainda que a composição do ente formado não precisa ser paritária, mas deve evitar a concentração do poder decisório na esfera de apenas um dos integrantes. Na decisão, apesar de o Pretório em suas razões de decidir, apesar de reconhecer a exclusividade titularidade do município para a prestação de serviço local, no excepcional caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com fulcro no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, entendeu-se que, em nome do interesse comum, a solução haveria de ser outra. Pontuou os elevados custos do serviço e o fato de que em face de suas várias etapas não raro ultrapassam os limites territoriais de um município, podendo pôr em risco a região inteira.³⁵ Ao estabelecer as diretrizes para a formação do órgão, mas não sua efetiva composição, argumenta-se que o STF delegou ao Judiciário a apreciação de casos concretos que possam ser acimados de descumprir tais premissas, o que despertou elogios.³⁶

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.842**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista –PDT.

Requerido: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rel. p/ acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: Brasília, 6 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

36 Galacci, Fernando Bernardi. **Reflexão acerca das disputas jurídicas envolvidas no setor de saneamento brasileiro**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.21.05.PDF>. Acesso em 30 jul. 2019.



Em contraposição, o julgado recebeu a crítica de outros, ao argumento de que operou a troca do sujeito estabelecido constitucionalmente por razões meta jurídicas.³⁷

O último tema relevante em termos de titularidade do saneamento posto sob a apreciação do STF e que aguarda julgamento foi a criação de uma autarquia intergovernamental no Estado da Bahia (Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador), através da Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, a ser gerida pelo estado federado e os municípios que integram a região. A ação alega que houve a intromissão do estado na autonomia municipal, ao criar um novo ente político, assim como ao princípio da especialidade das autarquias. O parecer da Procuradoria-Geral da República, acertadamente, a nosso ver, quanto ao mérito, foi pela constitucionalidade a norma.³⁸ Explicitando o entendimento jurisprudencial quanto à titularidade, conforme sua justificativa, o PL nº 3261, de 2019, do Senado Federal, assim se posicionou ao dar nova redação ao art. 8º da Lei nº 11.445/2007, dispondo, “in verbis”:³⁹

“Art. 8º São titulares dos serviços de saneamento básico:

I- os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e

II- a estrutura de governança interfederativa instituída nos termos do § 3º do art. 25 da Constituição Federal, no caso de interesse comum.

37 MARTINS, Ricardo Marcondes. **Titularidade do serviço de saneamento básico**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545>> Acesso em: 9 set. 2019.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5155. Requerente: Democratas - DEM. Requerido: Governador do Estado da Bahia. Rel.: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

39 BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3261, de 2019. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.

Parágrafo único. O exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico poderá ser realizado por gestão associada, mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição.”

A norma em questão explicita que a regra é que a titularidade do saneamento seja exclusivamente exercida pelo município interessado, ou Distrito Federal, no que tange ao seu território, mas poderão voluntariamente, ampliá-la ao optar por mecanismos estabelecidos no art. 241 da CF, ou seja, consórcios públicos ou convênios de cooperação. Entretanto, no caso de o estado federado, por lei complementar, valer-se do art. 25, § 3º, da CF, e criar conurbação, a titularidade do serviço caberá à estrutura formada entre os diferentes componentes da federação (municípios e estado).

3. O NOVO MODELO DE CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO ESTATUÍDO PELO PL Nº 3.261, DE 2019 DO SENADO FEDERAL

As companhias estaduais de saneamento básico começaram a surgir na metade da década de 60, tendo se tornado os primordiais executores da prestação serviços de água e esgotamento sanitário do Brasil até a presente data.⁴⁰ O Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, e o então agente financeiro federal, Banco Nacional de Habitação – BNH, foram fundamentais condicionantes para este fato, explicitando-se que sob a vigência do referido plano investiu-se em torno de US\$ 10 000 milhões, de 1970 a 1986, tendo o pico ocorrido em 1981, no montante de

40 OLIVEIRA, Thiago Guedes de e LIMA, Sonaly Cristina Rezende Borges de. Privatização das Companhias Estaduais de Saneamento: Uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. Ambiente e Sociedade (online). 2015, vol.18, n.3, pp.253-272. ISSN 1414-753X. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1234V1832015>>. Acesso em 3 set. 2019.



US\$ 1.306 milhões, sendo a média anual do período de US\$ 625 milhões, mais do que o triplo do valor médio anual investido pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, de 1961 a 1985, no saneamento básico em toda a América Latina.⁴¹ Há quem argumente que mantido o ritmo impresso no plano, considerado um marco no saneamento pátrio, se teria alcançado os índices desejados em tratamento de fornecimento de água em 1998 e quanto aos esgotos no ano 2000.⁴² A programação adrede referida principiou em nosso país em 1968 de maneira ensaística, adquirindo um conteúdo formal em 1971, destinando recursos às companhias de saneamento, agentes na busca dos objetivos e metas fixados pelo governo federal, podendo beneficiar os municípios que a ele aderissem.⁴³ O tema chegou a ser tratado na Lei 6.528/78, somente revogada pela Lei 11.445/2007, cujo art. 5º concedeu às companhias estaduais de saneamento básico organizadas sob o controle acionário do poder público, isenção dos impostos federais que incidissem sobre o patrimônio, em função dos respectivos serviços ou sobre as atividades desses decorrentes.⁴⁴ O Decreto 82.587/78, em seu art. 2º, definiu como serviços públicos de saneamento básico, integrados ao PLANASA, aqueles administrados e operados pelas companhias estaduais de saneamento básico, conveniadas com o BNH, responsáveis por estabelecerem as condições de

41 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. BVSDE – Biblioteca Virtual de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental. PLANASA. ANÁLISE DE DESEMPENHO. Engenheiro Jose Roberto do Rego Monteiro, nov. 1993. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/by-sacg/e/fulltext/planasa/planasa.pdf>>. Acesso em 15 set. 2019.

42 ALLEVANT. Água e esgoto: os impactos do Plano Nacional de Saneamento do Brasil. Allevant Engenharia, ago. 2018. Disponível em: <<https://allevant.com.br>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

43 Ob. cit.

44 BRASIL. Planalto. Lei nº 6.528, de 6 de novembro de 1978. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

execução do plano em seus estados sede, em sintonia com os objetivos e metas fixados pela União.⁴⁵ Para os municípios participarem do programa a condição essencial era que delegassem a prestação do serviço de água e esgoto às companhias, estimando-se que apenas 25% não o tenha feito.⁴⁶ Essa proporção continuou similar, em 2007, época da aprovação da Lei do Saneamento, com base no SNIS, quando estimava-se que apenas 30% do serviço não estava a cargo das operadoras estaduais, permanecendo inalterada em 2013.⁴⁷

A crítica que muitos fazem à sistemática do PLANASA é que os contratos celebrados com as companhias retiravam dos municípios, seja o controle, seja a regulação da prestação dos serviços prestados em seu território. Não intervinham na fixação de metas, qualidade de atendimento, valor de tarifas, decisões sobre investimentos, etc.⁴⁸ Apesar de o referido plano ter sido abandonado oficialmente em 1991, a partir de 1986, com a extinção do BNH, o plano perdeu sua aplicabilidade prática, o que deixou as então fortalecidas companhias de saneamento estaduais sem o aporte de novos recursos federais, mas livres das diretrizes traçadas pela

45 BRASIL. Planalto. Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

46 JUNIOR, Alceu de Castro Galvão e Monteiro, Mario Augusto Parente. Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. Eng. Sanit. Amient. Vol. 11 n. 4, Rio de Janeiro, oct/dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522006000400008>. Acesso em: 12 set. 2019

47 SOUSA, Ana Cristina A. de e COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, vol. 23, n. 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000300002>>. Acesso em: 15 set. 2019

48 JUNIOR, Alceu de Castro Galvão e Monteiro, Mario Augusto Parente. Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. Eng. Sanit. Amient. Vol. 11 n. 4, Rio de Janeiro, oct/dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522006000400008>. Acesso em: 12 set. 2019.



União, ou seja, em um cenário desregulamentado por agente estranho a seus quadros e interesses.⁴⁹ Essas empresas passaram a ser uma importante força política para os estados federados, em um cenário de enfraquecimento após a CF/88, servindo inclusive de fonte de arrecadação para alguns, que operam em regime de caixa único.⁵⁰

A primeira agência reguladora na área de saneamento surgiu apenas em 1997, existindo apenas 21 até a edição da Lei 11.445/2007, o que passou a representar regulamentação à atividade dessas estatais no país.⁵¹ De outra sorte, considerado o cenário, não se pode olvidar a existência dos riscos de captura e corrupção alertados pela Teoria da Regulação Econômica, conforme ressalta a professora Patrícia Sampaio, que ainda cita a lição de Hyldon, da qual se depreende que quanto mais numerosas forem as facções a representar interesses diversos, maior será a dificuldade de que alguma delas consiga executar a captura do regulador com exclusividade, “in verbis”:⁵²

Ao analisar a regulação das telecomunicações nos Estados Unidos, o autor comenta que esse é um típico mercado em que são tantos os grupos de interesses que nenhum deles será capaz de capturar a autoridade reguladora isoladamente.

49 SOUSA, Ana Cristina A. de e COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, vol. 23, n. 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2016, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000300002>>. Acesso em: 15 set. 2019.

50 Ob. cit.

51 BRASIL Portal do Saneamento Básico. As agências reguladoras de saneamento no Brasil. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/as-agencias-reguladoras-de-saneamento-no-brasil/>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

52 SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Regulação e Concorrência nos setores de infraestrutura: análise do caso brasileiro à luz da jurisprudência do CADE. Tese de doutorado. Orientador: Professor Celso Fernandes Campilongo. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-27082013-143232/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

Ademais, quanto maior for a quantidade e a diversidade de natureza e interesses das empresas a disputar honestamente um mercado, vale dizer, concorrendo legitimamente entre si, maiores vantagens advém ao usuário, tanto na qualidade do serviço, como no preço, já que a competição diminui a consideravelmente a margem de lucro.^{53/54} Neste cenário de fragilidade dos municípios, embora enaltecidos pela Constituição Federal de 1988 em diversas competências, entre as quais a titularidade do saneamento, arts. 30, I e V, diversas medidas legislativas foram adotadas para empoderá-los. Estas abrangem desde o apoio financeiro da União concedendo recursos não onerosos, o incentivo à formação de consórcios e convênios, a fim de somar forças criação e uma nova lei de concessão pública, ao ingresso do capital privado no setor a fim de aumentar a competitividade. Entre elas: a) a instituição da Fundação Nacional de Saúde - Funasa pelo Decreto nº 100, de 16/4/1991, com a função de fornecer recursos e fomentar o saneamento em municípios com menos de 50 mil habitantes, áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias;⁵⁵ b) a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências;⁵⁶ c) a criação do Ministério das Cidades, em 2003, com a função de fomentar o saneamento e atender municípios com população superior a 50 mil habitantes

53 EXAME. Sob pressão da concorrência, lucro da Cielo desaba 45% no 1º trimestre. Reuters. Disponível em: <exame.abril.com.br/negocios/sob-pressao-da-concorrenca-lucro-da-cielo-desaba-45-no-1o-trimestre/>. Acesso em: 4 ago 2019.

54 SAMUELSON, Paul A. e NORDHAUS, William D. ECONOMIA, 19ª ed. Tradução Fontinha, Elsa e Pires Jorge Gomes. Revisão Técnica Matsumara, Emílio Hiroshi. Nova lorque: A MGH Editora, Ltda: 2012.

55 BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Ambiental – PLANSAB. Brasília, 2013

56 BRASIL. Planalto. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.



ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride).⁵⁷ Atualmente o órgão foi incorporado, juntamente com o Ministério da Integração, ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com base na Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019; d) a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública;⁵⁸ e) a Lei 11.1075, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências;⁵⁹ f) a já citada Lei do Saneamento Básico, Lei 11.445/2007; g) Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007, que criou o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC⁶⁰; h) Lei 13.529, de 4 de dezembro de 2017, que, alterou a Lei 11.079 e, entre outras providências, aumentou substancialmente o limite de participação da União no fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas, bem como diminuiu valor limite para a contratação de PPPs para R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);⁶¹ Justamente nesta seara se destaca o Projeto de Lei nº 3261, de 2019, de autoria do Senador Tasso Jereissati, aprovado pelo Senado Federal e atualmente na Câmara dos Deputados, promovendo uma profunda mudança no panorama contratual- a supressão dos §§ 1º e 2º do art. 10 da Lei 11.445/2007, mantendo, em seu art. 5º, apenas a cabeça do artigo, que assim dispõe:

57 BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Ambiental – PLANSAB. Brasília, 2013

58 BRASIL. Planalto. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

59 BRASIL. Planalto. **Lei 11.1075, de 6 de abril de 2005**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

60 BRASIL. Planalto. **Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

61 BRASIL. Planalto. **Lei 13.529, de 4 de dezembro de 2017**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2019.

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, sendo vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (NR) (grifos não originais)

A regra não significa necessariamente a chamada privatização do saneamento, haja vista que o titular pode pretender prestá-lo diretamente, ou através de ente de sua administração indireta, vale dizer, autarquia, empresa pública, ou sociedade de economia mista. Entretanto, se deixar de optar por exercer diretamente a titularidade, não mais poderá fazê-lo por contratos de programa, ou instrumentos precários, tal como convênios, termo de parcerias, haja vista que a embrionária regra, em seu art. 16, I, também revoga a dispensa de licitação contida no inciso XXVI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que ora beneficia aqueles que pactuam com outros entes da federação ou entidades pertencentes à administração indireta desses para a prestação de serviços públicos através de contratos de programa, autorizados por convênios ou consórcios de cooperação. O que se proíbe, em síntese, é a contratação de prestadores de serviço sem a salutar seleção competitiva que licitação promove (art. 3º, XV do PL). Caso os titulares queiram vir a delegar a prestação do serviço deverão valer-se dos instrumentos da concessão comum (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), ou da concessão administrativa, ou da patrocinada (Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

Em, síntese, eis as situações possíveis:

- a) prestação direta do serviço pelo titular;
- b) outorga a ente legalmente criado integrante de sua administração indireta (autarquia, empresa pública, ou sociedade de economia mista); ou



- c) a delegação da execução de serviço, exclusivamente através de concessão de serviço público (concessão comum), ou parceria público-privada (concessão administrativa, ou concessão patrocinada), necessariamente precedida de licitação, art. 175, CF.

Destaque-se que a norma ora embrionária permite a celebração de contratos de programa apenas em um caso, para formalizar, mediante acordo entre as partes, as situações de fato de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista sem contrato com o titular dos serviços, existentes em 27 de dezembro de 2018 (art. 15). Quanto ao seu conteúdo, os referidos pactos se limitarão a conter cláusulas que descrevam as condições de prestação do serviço e a identificar os investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados, não podendo excederem a cinco anos contados da data de referência na cabeça do artigo (§ 1º do art. 15). Aliás, em se tratando de sociedades de economia mista e empresas públicas que já estejam prestando o serviço, porém sem contrato formalizado, também está facultada a opção de concessão, por dispensa de licitação, desde que sejam adotados modelos de parcerias com a iniciativa privada, entretanto, submetidos à aprovação do órgão regulador em até 48 meses contados da publicação do diploma ora em exame (art. 12, § 5º).

Por outro lado, foi respeitado o ato jurídico perfeito, permanecendo em vigor, até o advento do seu termo contratual, os contratos de programa, assim como os de concessão, para prestação dos serviços públicos de saneamento básico existentes na data da vigência da norma (art. 12). Admitida, mediante acordo entre as partes, uma única prorrogação dos contratos de programa, ou sua conversão em contratos de concessão (§ 1.º, art. 12). Em ambos os casos se estabeleceu a necessidade de os pactos adotarem modelos de parcerias com a iniciativa privada, sujeitas à

submissão da minuta e aprovação do órgão pelo órgão regulador, sob pena de extinção em 24 meses (§§ 2.º e 4.º, art. 12).

Diante da imposição de um novo modelo de negócio, se assim entenderem, poderão as companhias estatais prestadoras de serviço de saneamento básico optar por alienar o controle acionário, hipótese em que se faculta a substituição por novos contratos de concessão para prestação regionalizada, mesmo quando ausentes os instrumentos que os formalizem, mediante anuência dos titulares dos serviços (art. 13).

Analisando o corpo normativo da regra em questão, nos parece que a principal razão da mudança de paradigma negocial, adotando-se os modelos das PPPs, está sublinhado no art. 12, é a antecipação de investimentos necessários à universalização dos serviços. Esta preocupação está espalhada por outros ditames da norma, como no art. 10-A, inciso I, que se pretende incluir na Lei do Saneamento, ao estabelecer-se a necessidade de readequação dos contratos de programa e concessão substituídos, devendo estabelecer metas de expansão dos serviços, aliás, exigência que se faz a qualquer novo contrato, com base no art. 11, § 2º, II, ao tratar das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Marca do diploma, da mesma forma, é a preocupação com que o saneamento tenha como diretriz o plano de saneamento básico do titular e não o planejamento da companhia de saneamento estadual, tal como ocorria na vigência do PLANASA, tendo vinculado as metas de expansão, redução de perdas de água, uso racional e eficiente de recursos, ao PMSB, plano regional ou intermunicipal (art. 11, § 2º, II).

A terceira característica significativa está contida no art. 10-A, ao preconizar a introdução de cláusulas obrigatórias nos contratos a serem substituídos. Por sua vez, em seu inciso I, traz a já comentada obrigação



da estipulação de metas de expansão do serviço, assim como de estabelecer-se regras quanto ao racional e eficiente de recursos, regular-se perdas, reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas da chuva. Quanto a essas duas últimas obrigações, em sua grande maioria, as companhias de saneamento terão uma grande dificuldade em se adaptar, já que delas não se ocupavam. Possivelmente, a fim de evitar demandas judiciais determina que se estipule a metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados quando do término do contrato (inciso III). Estabelece a possibilidade de se prever receitas alternativas, complementares, ou acessórias, além das ordinariamente utilizadas para suportar os custos da prestação de serviço, podendo até mesmo haver o uso de receitas compartilhadas, provenientes de projetos associados entre titular e prestador (inciso II). Interessante regra é o inciso IV, que estabelece a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Segundo a regra geral, cabe ao empresário apenas suportar a álea ordinária, sendo a álea extraordinária, que se divide em álea administrativa (fato do príncipe) e álea econômica (caso fortuito e força maior que desequilibram a equação econômico-financeira do contrato) suportadas pelo concedente integralmente no direito brasileiro, com base no art. 37, XXI, CF, que vincula as obrigações de pagamento às condições contidas na proposta.⁶² No direito francês apenas no fato do príncipe deverá o mesmo suportar integralmente, sendo na hipótese de álea econômica dividido o prejuízo entre contratante e contratado.⁶³ Observa-se, portanto, que o teor da inovadora regra diminui a responsabilidade do poder público, embora não compen-

62 BARG, Anderson. Revista de Doutrina TRF4. Emagis. Contrato de concessão de serviços públicos, intervenção judicial e equilíbrio econômico-financeiro – a questão da assinatura básica de telefonia fixa. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

63 Ob. cit.

se eventuais lucros que também possam derivar de casos fortuitos e áleas similares. Por fim, os contratos em questão poderão prever mecanismos privados para resolução, inclusive arbitragem (parágrafo único, art. 10-A).

Para tornar os investimentos mais atrativos, considerados os ganhos de escala e até mesmo para garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, de forma a alcançar a universalização, o art. 5.º do PL prevê a prestação regionalizada, ou seja, aquela que abrangerá o território de mais de um município, ocorrendo nos casos de governança interfederativa e nas hipóteses de adesão dos municípios aos blocos (agrupamentos de municípios) criados pelos estados, ou pela União, a quem cabe estabelecê-los de forma subsidiária (arts. 2º, V, 3º, XIV, 14 e 50, § 3.º). Nesta senda, a União deverá priorizar a concessão de recursos não onerosos (sem juros) a esses blocos, o que é um grande incentivo a sua formação, e não apenas aos municípios que isoladamente possuem os maiores déficits e população sem recursos suficientes para sustentar os serviços, conforme anteriormente previsto, tendo ainda sido abolida a proibição de aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa, o que, sem dúvida, vem ao encontro de fomentar as PPPs. (§ 1º, art. 50). Ressalte-se que para acesso a tais recursos o diploma também criou a obrigação de que o regulado observe as normas de referência expedidas pela Agência Nacional de Águas- ANA, ressalvadas as áreas rurais, comunidades tradicionais, incluindo áreas quilombolas, terras indígenas e as soluções individuais que não constituam serviço público (art. 50, III e § 10.º).

Quanto ao papel da União na nova sistemática, o art. 6º do PL também modifica o art. 1º da Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, abolindo o limite de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais) para que esta participe de fundo que tenha por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e



parcerias público-privadas dela própria, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime isolado ou consorciado, viabilizando que se injete maiores recursos federais. Poderá também conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas aos prestadores privados de serviços a fim de fomentar a melhoria dos serviços públicos, antes restrito aos operadores públicos (art. 50, § 5.º). Acerca da participação da Agência Nacional de Águas-ANA, cujo grande papel na regulação não se propôs este trabalho a tratar, seja porque mereceria artigo específico, seja porque nosso objeto é diverso, cabe grifar que não exerce a regulação dos prestadores propriamente dita, já que cabe ao titular definir a entidade responsável pela regulação e pela fiscalização, conforme o inciso III acrescentado ao art. 9º pelo PL. A agência, coube, contudo, editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a fim de balizar a edição de regras e o exercício das atividades de regulação e fiscalização pelos reguladores locais. A sua escolha para tal papel justifica-se pela interligação que os rios, a maioria deles patrimônio da União, art. 20, III, CF, têm com a atividade de saneamento, bem como a quantidade de matéria orgânica a eles destinada e não removida pelas estações de tratamento de esgoto, abordada no primeiro capítulo deste trabalho.⁶⁴ Questão repercutida na inteligência do projeto foi a qualificação da água como um bem de valor econômico, além de ser um recurso natural limitado, conforme dispõe a legislação que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97, em seu artigo 1º, inciso II. Vale destacar que importantes capitais mundiais como Pequim,

64 LEGADO BRASIL. Rios e Bacias do Brasil formam uma das maiores redes fluviais do mundo. Disponível em: <<http://legado.brasil.gov.br/>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

Moscou e Santiago são “extremamente carentes de água”, estando em tal condição quase um terço da população mundial.⁶⁵ Por sua vez, em 2010, a ONU já advertia acerca de um cenário mundial de escassez consideradas as crescentes proporções de consumo.⁶⁶ O PL, em sua justificção, sinala que em 2016 as perdas de água significaram um total anual desperdiçado em torno de R\$ 10 bilhões. Consideradas essas premissas, não obstante a importância de expandir-se o fornecimento do recurso para toda a população, parece bastante razoável que se crie um cenário competitivo para explorá-la, bem como se busque reduzir as perdas e gerenciá-la da forma mais eficiente e racional (Art. 4º-A, § 3º, II e Art. Art. 4º-A, § 1º, V, XIII, Art. 10-A, I, Art. 11, § 2º, II, Art. 23, IV, Art. 43, § 2º e 48, XII).

Inserido na seara de otimizar o fornecimento de água nos termos da política retro exposta, situa-se, entretanto, polêmico ponto do PL, nada menos do que a restrição dos chamados “subsídios cruzados”, a partir da nova redação do art. 31, que os limitou a usuários de baixa renda, ou seja, os que não possuam recursos suficientes para custear o serviço (art. 29, § 2º), vedando os externos, entre locais diversos, tal como na atual redação da Lei de Saneamento que os prevê com acolhida do critério localidades de baixa renda. A nova regra preconiza inclusive que os prestadores de serviço de saneamento básico mantenham sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios ou regiões por eles atendidas (art. 18). Todavia, também prevê que prestação de serviço contratada estipule a existência de subsídios entre serviços, como água e esgoto, ao estabelecer que os valores cobrados poderão ser estabeleci-

65 BRITISH BROADCASTING CORPORATION. BBC Brasil. Os países em que a água já é um recurso em falta. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese>>. Acesso em: 20 ago. 2019

66 BRASIL. Agência Nacional de Águas – ANA. Vai faltar água boa para o consumo, alerta ONU. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 13 ago. 2019.



dos também conjuntamente (art. 29, I). A medida parece interessante, já que é grande a diferença entre os indicadores de abastecimento de água e o esgoto tratado no Brasil, conforme visto no primeiro capítulo.

Na doutrina estrangeira, o professor João Miranda, ao tratar da chamada tarifa social, defende que seja utilizada exclusivamente com a observância do critério pessoal (subsídio segundo condições individuais de insuficiência econômica), como forma de promover a cultura de valorização dos recursos naturais, bem como evitar o excessivo consumo de recursos financeiros do poder público, sendo relevante invocar suas palavras, “in verbis”:⁶⁷

A proteção dos consumidores de serviços de águas mais vulneráveis no plano financeiro encontra-se plenamente justificada, à luz do valor social da água. Mas os apoios ao pagamento das tarifas devem ser canalizados para aqueles que, efetivamente, necessitam por se encontrarem numa situação de carência econômica, não se justificando a sua generalização, sob pena de se gerar uma pressão muito elevada sobre os orçamentos municipais e o não reconhecimento do valor ambiental dos recursos hídricos.

Já na doutrina pátria, como bem aponta o professor Rômulo Sampaio, após uma conduta desregrada diante do caráter renovável da água, inclusive quanto a políticas públicas, fez-se necessário uma mudança no panorama jurídico, “in verbis”:⁶⁸

67 MIRANDA, João. O DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA E A SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA EM PORTUGAL. Artigo não publicado fornecido aos participantes do Curso de Extensão de Direito do Saneamento para os Procuradores da FUNASA (Fundação Nacional da Saúde) promovido pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP (março a julho de 2019).

68 SAMPAIO, Rômulo. Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – FGV RIO, graduação 2013.2, p. 159.

[...] com o crescimento demográfico acelerado, o surgimento de novas fontes de poluição e políticas públicas insustentáveis, as pressões sobre este recurso natural, vital à própria vida no planeta, tornaram-se fonte de extrema preocupação. [...] A partir do momento em que a água passa a ser encarada como um recurso renovável, porém limitado, houve a necessidade de reconstrução dos ordenamentos jurídicos para adequarem e harmonizarem noções econômicas e preservacionistas.

Em contraposição, para as companhias de saneamento os subsídios em razão do local se justificam, já que correspondem a um numerário cobrado adicionalmente ao valor da prestação de serviço destinada aos municípios em que esta é lucrativa, a fim de financiar o atendimento aos municípios em que seria deficitária.⁶⁹ Alegam que a exigência de licitação inviabiliza embutir-se subsídios no preço cobrado dos entes titulares nos quais a prestação seria sustentável, deixando aqueles em que é deficitária desamparados, já que os orçamentos das prestadoras públicas não contemplariam recursos para sustentar a prestação de serviço, que, aliás, seria desinteressante para a iniciativa privada, cujo modelo de negócio visa ao lucro. Caberia então aos estados federados proverem recursos para sustentarem os municípios carentes.⁷⁰ Ocorre que, segundo estudo de situação das contas públicas da Tendências Consultorias Integrada, dos 27 estados da federação brasileira apenas um está em situação financeira muito boa, em cinco é qualificada como

69 BRASIL. Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN. **Famurs e Corsan mobilizadas contra o artigo 10-A da MP 844 e o fim do subsídio cruzado.** Disponível em: <<http://www.corsan.com.br>>. Acesso em: 14 jul. 2019

70 BRASIL. Agência de Notícias do Paraná. **Especialistas criticam projeto de lei do saneamento.** Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2019.



“boa”, em quatro – média, mas nos dezesseis restantes está pechada de fraca, muito fraca, ou péssima.⁷¹ Para agravar o quadro, entre os piores estão os sete estados mais populosos do Brasil, sendo oito entre os dez maiores. Contraditoriamente entre os dez menos populosos estão quatro dos posicionados a partir da situação média.⁷²

Replicando as companhias, alinhou contundentes argumentos o então presidente da ANA, Jerson Kelman, durante palestra no seminário “Financiando Serviços de Água e Esgotos no Cone Sul: Desafios, Opções e Limites”, ao criticar o subsídio cruzado realçando que o custo da água tratada por metro cúbico é muito alto nos pequenos entes federativos, aproximando-se do valor pago nas contas dos moradores dos municípios grandes, o que nos parece suscitar dúvida quanto a sua necessidade e montante. Ressalta ainda que as companhias não utilizam os subsídios para universalizarem os serviços dos pequenos municípios, mas para garantir um valor mais baixo para a prestação dos serviços à parcela do povo já beneficiada, pontuando que o melhor sistema é o subsídio pessoal, utilizando-se um sistema de bônus das famílias carentes.⁷³ Em sintonia com essa linha de raciocínio, notícias de baixos investimentos em pequenas comunidades, problemas de universalização despontam na mídia, tendo estudo realizado no Estado de São Paulo, apresentado na

71 IG ECONOMIA. Brasil Econômico. **Só seis estados brasileiros começarão 2019 com boa situação nas contas.** Por Brasil Econômico em 14.12.2018. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br>>. Acesso em 4 ago. 2019.

72 G1 ECONOMIA. Brasil tem mais de 208, milhões de habitantes, segundo IBGE. Por Daniel Silveira em 29.08.2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com>> Acesso em: 4 ago. 2019

73 AMBIENTE BRASIL. Presidente da ANA defende subsídio direto para aumentar acesso de famílias de baixa renda a água. Disponível em: <<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2004/08/16/15696-presidente-da-ana-defende-subsidio-direto-para-aumentar-o-acesso-de-familias-de-baixa-renda-a-agua.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

Feira Nacional de Saneamento – FENASAN 2017, concluído que, naquela unidade federativa, os subsídios cruzados representavam em termos comparativos um valor desprezível no faturamento da prestadora estatal.^{74/75/76} Ainda no sustento dessa tese, o representante do governo chileno, presente ao evento, Jorge Ducci, assinalou que o país utiliza sistema pessoal, reduzindo o subsídio na fatura, conforme o volume consumido, até sua extinção em caso de quantidade considerada excessiva. Ressaltou que utilizando o modelo das PPPs atingiu a quase 100% da população quanto ao fornecimento de água potável e 70% de esgoto tratado, mantendo-se o estado como acionista em 1/3 das empresas prestadoras de serviço de saneamento, valor que supera em US\$ 10 milhões a despesa com subsídios diretos.⁷⁷

Outro ponto que sofre forte crítica na mudança do paradigma ne-gocial, vale dizer, com a introdução de operadoras de capital privado no mercado é que essas praticariam elevadas tarifas.⁷⁸ O contraponto seria

74 PORTAL ADESSO. **Lucro milionário e o pouco investimento da Corsan ainda gera polêmica em Carlos Barbosa.** Portal Adesso, em 26.08.2017. Disponível em: <<https://www.portaladesso.com.br/noticia/3984/lucro-milionario-e-o-pouco-investimento-da-corsan-ainda-gera-polemica-em-carlos-barbosa.htm>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

75 PORTAL SANEAMENTO BÁSICO. **Cedae tem lucro tem lucro 52% maior em 2016, mas tratamento de esgoto só avançou 0,66%.** Portal do Saneamento Básico, em 11.04.2017. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/cedae-tem-lucro-52-maior-em-2016-mas-tratamento-de-esgoto-avancou-066/>>. Acesso em 4 jul. 2019.

76 PORTAL TRATAMENTO DE ÁGUA. **A MUDANÇA DO MARCO REGULATORIO DO SETOR DE SANEAMENTO E O MECANISMO DO SUBSIDIO CRUZADO.** Disponível em: <<https://www.tratamentodeagua.com.br/artigo/marco-regulatorio-saneamento-subsidio-cruzado/>>. Acesso em 23 ago. 2019.

77 Op. cit.

78 CARTA CAPITAL. **Na Argentina e na Bolívia experimentos semelhantes ao que se quer fazer no Brasil aumentaram os custos e afetaram a população mais carente.** Carlos Drummond, em agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/privatiza-cao-do-saneamento-basico-e-uma-afronta-diz-economista/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.



que, na verdade, o prestador privado procede a um ajuste de tarifa a fim de adequá-la a um preço justo quanto à remuneração do serviço e que garanta capacidade de investimento, seja para manutenção adequada dos serviços, inclusive preventiva, seja para expansão do serviço, ou mesmo inclusão de novas tecnologias.⁷⁹ Ademais, conforme sinala o professor Rui Cunha Marques, é dever dos agentes reguladores estabelecerem preços e tarifas adequados, além ocupar-se das obrigações atinentes à prestação do serviço público e a qualidade da prestação, “in verbis”:⁸⁰

O âmbito da regulação deve incluir os aspectos relativos às obrigações de serviço público, à qualidade do serviço e ao estabelecimento de preços e tarifas. (grifos não originais)

Estudo debruçado sobre o caso da Argentina, por exemplo, aponta que o problema ocorrido teria sido causado pela prática populista de manter as tarifas abaixo do custo, enquanto em Paris o valor reduzido cerceava a capacidade de investimento da prestadora de serviço⁸¹.

De outra banda, aponta-se que os principais pontos que levariam ao insucesso das PPPs seriam uma inadequada política de preços, um desenho contratual ruim (falta ou insuficiência das informações sobre os ativos a serem operados e certame licitatório focado em preço desalinhado das metas objetivadas), regulação deficiente (falta de independência

79 AESBE- Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. **ESTUDO TÉCNICO REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTUDOS DE CASO E DEBATE**. Disponível em: <<https://goassociados.com.br>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

80 MARQUES, Rui Cunha. **A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais – Uma perspectiva internacional**. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR), 2011, p. 301.

81 AESBE- Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. **ESTUDO TÉCNICO REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTUDOS DE CASO E DEBATE**. Disponível em: <<https://goassociados.com.br>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

do regulador e assimetria da informação entre regulado e regulador) e inadequada transparência à opinião pública, dando ciência dos objetivos, metas e dados operacionais e financeiros.⁸² Esta teria sido a grande causa do retorno do serviço ocorrido em Berlim, onde houve a celebração de contratos sigilosos, o que causou descontentamento da população. Conforme, já ressaltado, embora não seja o objetivo deste estudo analisar a regulação, cabe mencionar profundo trabalho do professor Rui Cunha Marques, que, ao estudar os sistemas de abastecimento de água do mundo, listou as dez “boas práticas” a serem observados pelos reguladores e prestadores de serviço, as quais agrupamos, “in verbis”:

a) a necessidade de regulação sectorial/multisectorial; b) o âmbito da regulação deve incluir os aspectos relativos às obrigações de serviço público, à qualidade do serviço e ao estabelecimento de preços e tarifas; c) o regulador deve ser pautado por independência e por instrumentos que lhe permitam cumprir as suas atribuições; d) a independência do regulador não significa a sua desresponsabilização, devendo existir sempre mecanismos de apelo; e) Os processos regulatórios devem ser transparentes, participados e compreensíveis; f) As obrigações de serviço público e, em particular, o serviço universal, devem ser satisfeitas, enviando a mensagem adequada para o mercado dos SAS; g) Os níveis de serviço devem ser definidos na lei e periodicamente analisados e publicitados; h) O regulador deve usar e promover a utilização da ferramenta de benchmarking; i) O fornecimento de incentivos para o desempenho deve constituir um dos principais objectivos da regulação; e j) Os papéis e os objectivos da regulação devem estar perfeitamente delimitados.⁸³

82 Op. cit.

83 MARQUES, Rui Cunha. A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais – Uma perspectiva internacional. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR), 2011, p. 301-304.



Nessa senda, os defensores do modelo das PPPs argumentam que, quando ocorre, a retomada de serviços pelo poder público é uma exceção em todo o mundo e não se verifica por exorbitância de tarifas, descumprimento de obrigações ou má qualidade do serviço prestado pelo operador privado.⁸⁴ Conforme recente pesquisa da Confederação Nacional das Indústrias realizada em 12 estados da federação, as empresas privadas seriam bem mais produtivas na coleta de esgoto, tendo média nacional de 72% contra 52% dos operadores públicos.⁸⁵ Na mesma seara, estudo realizado pelo professor do IST Rui Cunha Marques, intitulado “Análise do Desempenho dos Operadores Privados e Públicos no Sector da Água em Portugal”, apontou maior eficiência dos privados.⁸⁶

Por fim, diante no novo paradigma proposto, não se poderia deixar de mencionar o importante papel da Funasa, apesar de não mencionada no PL, já que atende sua função é promover o saneamento em municípios pequenos (até 50 mil habitantes) em especial quanto a locais desfavorecidos, tais como áreas rurais e quilombolas.⁸⁷ A sistemática em foco representa um desafio para a Funasa, haja vista que um dos grandes incentivos para esses formarem blocos é o recebimento de recursos do governo federal, que poderão ser concedidos mesmo em se tratando de empreendimentos onerosos, possibilitando uma ação conjunta em caso de PPPs. Já quanto aos pequenos municípios que não conseguirem for-

84 AESBE- Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. **ESTUDO TÉCNICO REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTUDOS DE CASO E DEBATE.** Disponível em: <<https://goassociados.com.br>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

85 ALLEVANT. **CNI divulga estudo sobre “A importância da concorrência para o saneamento básico”.** Allevant Engenharia, set. 2019. Disponível em: < <https://allevant.com.br>>. Acesso em: set. 2019.

86 PÚBLICO. **Estudo do IST diz que privados são melhores a gerir a água.** Margarida Marques, jul. 2017. Disponível em: < <https://www.publico.pt>>. Acesso em: 9 set. 2019.

87 Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. **Competências.** Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/competencias>>. Acesso 3 ago. 2019.

mar blocos, ou os que não possuem capacidade técnica ou recursos para operarem um sistema mais complexo, por este último motivo desinteressantes para a iniciativa privada, considerando-se ainda o fim do subsídio cruzado em razão do local (praticado pelas companhias estaduais) e precária situação financeira da grande massa dos estados brasileiros, restará o investimento em soluções alternativas simplificadas coletivas, ou individuais. Nesta senda, pode-se citar como exemplo o sucesso Sistema Alternativo de Tratamento de Água para Consumo Humano (SALTA-Z), premiado pela Confederação Nacional do Municípios – CNM, ganhador do “prêmio município” 2017-2018, bem como o sistema de fossas sépticas, filtro e sumidouro, que podem chegar a 70% na retirada de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) e 80% na retirada de Sólidos Suspensos Totais (SST), um excelente padrão.^{88/89}

CONCLUSÃO

A falta de saneamento básico é uma agrura mundial, configurando-se o atual quadro no Brasil muito problemático, comprometendo a saúde da população, o meio ambiente, em especial o estado dos rios, além dos reflexos econômicos. O principal detentor dos recursos, a União encontra-se com sua capacidade de investir limitada em face da emenda constitucional nº 95/2016, vale dizer, mesmo que o país venha a experimentar um crescimento econômico superior ao esperado o valor excedente não

88 FARACO, Carlos E.; ROCHA, Tales; REBOUÇAS, Thiago. Confederação Nacional de Municípios – CNM Coletânea Guias de Reaplicação (5 volumes)- Programa SALTA-Z - Abaetetuba/PA (v.1) Brasília: CNM, 2019.

89 ZAGO, Mayara; DUSI, Luciane. Tratamento de esgoto por fossa séptica e unidade complementares: Estudo de caso na cidade de Fraiburgo-SC. Disponível em: <<https://periodicos.uniarp.edu.br/ignis/article/download/1414/711>>. Acesso em 14 set. 2019.



poderá ser direcionado para áreas como o saneamento. Portanto, considerada a escassez de recursos públicos, o aporte de capital privado é bem-vindo, ainda que a atividade por ele movida vise ao lucro e o saneamento seja um direito fundamental da população. Importantes alterações promove o projeto de lei do Senado Federal nº 3.261/19 na área de saneamento, entre elas a obrigação de licitar a prestação de serviço de saneamento, o que fomentará os benefícios da competitividade, própria da livre iniciativa, arts. 1º, IV e 170, CF, que, além de princípio da ordem econômica, constitui-se fundamento constitucional. No tocante à sua eficácia, acreditamos que a medida é positiva para os grandes municípios e para aqueles que puderem formar blocos, sendo capazes de tornarem-se atrativos para o capital privado, dando ensejo a PPPs, representando a maior parte da população brasileira, já que os pactos devem prever metas de expansão do serviço consonante com as diretrizes do plano de saneamento municipal – PMSB, desvinculando-se das prioridades regionais, eventualmente mais lucrativas para as companhias estaduais de saneamento. O sucesso do novo paradigma, contudo, também dependerá muito da ação da ANA no estabelecimento das diretrizes de regulação e fiscalização e da efetiva ação do regulador local, cuja captura será dificultada em face do aumento na diversidade dos interesses que se poderá propiciar pelo ingresso de novos atores. Entretanto, como a nova diretriz contratual gerará o fim dos subsídios cruzados em razão do local, poderá tornar-se uma ameaça para os não serem atraentes ao capital privado e não conseguirem agregar-se em blocos com natureza diversa. Nestes casos a ação da União, em especial da FUNASA, será fundamental, seja concedendo recursos não onerosos para obras de expansão, ou, quando representar a melhor opção, colaborando com alternativas de sucesso de tratamento de água e esgoto, até que atinjam um crescimento sustentável capaz de atrair o capital privado para soluções mais ambiciosas.

[Voltar ao índice](#)

REFERÊNCIAS⁹⁰

BARG, Anderson. Revista de Doutrina TRF4. Emagis. Contrato de concessão de serviços públicos, intervenção judicial e equilíbrio econômico-financeiro – a questão da assinatura básica de telefonia fixa. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas / Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental . Brasília: ANA, 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Ambiental – PLANSAB. Ministério das Cidades: Brasília, 2013.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Elementos para a implementação do novo marco regulatório na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil: Qual o espaço da iniciativa privada? Shapiro, Mario Gomes (Coord.). Direito Econômico: direito e economia na regulação setorial. São Paulo: Saraiva, 2009.

FARACO, Carlos E.; ROCHA, Tales; REBOUÇAS, Thiago. Confederação Nacional de Municípios – CNM Coletânea Guias de Reaplicação (5 volumes)- Programa SALTA-Z- Abaetetuba/PA (v.1) Brasília: CNM, 2019.

JUNIOR, Alceu de Castro Galvão e Monteiro, Mario Augusto Parente. Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. Eng. Sanit Ambient. Vol. 11 n. 4, Rio de Janeiro, oct/dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522006000400008>. Acesso em: 12 set. 2019.

90 Não foram citadas como referências eletrônicas aquelas que também existem em meio físico, embora extraídas da internet, mas de fontes oficiais tais como revistas de tribunais, universidades e repositórios oficiais. A letra foi reduzida, considerado o limite máximo de páginas fixado pelos organizadores, a fim de manter o conteúdo o mais fidedigno possível à pesquisa do autor.



MARQUES, Rui Cunha. A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais – Uma perspectiva internacional. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR), 2011.

MIRANDA, João. O DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA E A SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA EM PORTUGAL. Artigo não publicado fornecido aos participantes do Curso de Extensão de Direito do Saneamento para os Procuradores da FUNASA (Fundação Nacional da Saúde) promovido pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP (março a julho de 2019).

NETO, Floriano de Azevedo Marques. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico-REDAE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2 maio-jul. 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 27 ago. 2019.

OLIVEIRA, Thiago Guedes de e LIMA, Sonaly Cristina Rezende Borges de. Privatização das Companhias Estaduais de Saneamento: Uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. Ambiente e Sociedade (online). 2015, vol.18, n.3, pp.253-272. ISSN 1414-753X. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1234V1832015>>. Acesso em: 3 set. 2019.

RUBINGER, Sabrina Dionísio. Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: Uma análise da percepção da população e o do discurso técnico contemporâneo. Belo Horizonte: Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG, 2008

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Regulação e Concorrência nos setores de infraestrutura: análise do caso brasileiro à luz da jurisprudência do CADE. Tese de doutorado. Orientador: Professor Celso Fernandes Campilongo. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-27082013-143232/>>. Acesso em: 26 ago. 2019

SAMPAIO, Rômulo. Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – FGV RIO, graduação 2013.2.

SAMUELSON, Paul A. e NORDHAUS, Willian D. ECONOMIA, 19ª ed. Tradução Fontainha, Elsa e Pires, Jorge Gomes. Nova Iorque: A MGH Editora, Ltda: 2012.

SOUSA, Ana Cristina A. de e COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, vol. 23, n. 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2016 (online) Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000300002>>. Acesso em: 15 set. 2019

UNICEF. Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017. Special focus on inequalities. New York: United Nations Children’s Fund and World Health Organization, 2019

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Guidelines on sanitation and health. Geneva: World Health Organization, 2018.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS⁹¹

AESBE- Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. ESTUDOS DE CASO E DEBATE. Disponível em: <<https://goassociados.com.br>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

91 Considerando o limite de páginas imposto ao presente trabalho e o extenso número de referências, optamos por citar apenas uma referência de uma mesma fonte, embora possam existir outras no artigo. Omitimos os sítios governamentais referentes a decisões judiciais e legislação e alguns outros, devido a sua vastidão, ressaltando que não há prejuízo à compreensão do conteúdo, eis que referências completas se encontram como notas de rodapé ligadas ao texto da obra.



ALLEVANT. Água e esgoto: os impactos do Plano Nacional de Saneamento do Brasil. Allevant Engenharia, ago. 2018. Disponível em: <<https://allevant.com.br>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA AMBIENTAL - ASSEMAE. Artigos. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigos>>. Acesso em 10 set. 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO - ABES. Ranking 2018. Disponível em: <<http://abes-dn.org.br>>.

Acesso em: 10 set. 2019. PORTAL TRATAMENTO DE ÁGUA. A MUDANÇA DO MARCO REGULATORIO DO SETOR DE SANEAMENTO E O MECANISMO DO SUBSIDIO CRUZADO. Disponível em: <<https://www.tratamentodeagua.com.br/artigo/marco-regulatorio-saneamento-subsidio-cruzado/>>. Acesso em 23 ago. 2019.

TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento 2019. Instituto Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2019>. Acesso em: 10 set. 2019.

Da necessidade de regulamentação legal específica para o estabelecimento de uma política pública efetiva sobre o reúso de águas no Brasil

SANDRA CARNEIRO VALENÇA SANTOS¹

Resumo

O presente artigo dedica-se à análise dos desafios do Brasil no tocante ao planejamento, à regulamentação e à implantação de uma política pública nacional relacionada ao reúso de águas para garantia de uma melhor distribuição dos recursos hídricos e da universalização do saneamento. Foram objeto de consulta as experiências internacionais bem sucedidas, além do arcabouço normativo já existente no país e alguns projetos de lei em tramitação. Ao final, foram identificadas, na missão institucional da FUNASA – Fundação Nacional de Saúde, algumas iniciativas que podem ser ampliadas ou potencializadas com o intuito de auxiliar a promoção de práticas eficientes de reúso de águas.

1 Procuradora Federal, Graduada em Direito (UFPE) e Especialista em Direito Tributário (UFPE). Atua no consultivo da PFE/FUNASA/PE | e-mail: sandra.santos@agu.gov.br. Endereço profissional: Av Conselheiro Rosa e Silva, 1489, Recife/PE, 52050-020.



Palavras-Chave: Crise hídrica; Reúso de águas; Saneamento; Regulamentação; FUNASA.

Abstract

This article is dedicated to the analysis of the challenges of Brazil regarding the planning, regulation and implementation of a national public policy related to water reuse to ensure a better distribution of water resources and the universalization of sanitation. Successful international experiences were consulted, as well as the existing regulatory framework in the country and some bills in the pipeline. At the end, some institutional initiatives of FUNASA - National Health Foundation were identified that could be expanded or strengthened in order to help promote efficient water reuse practices.

Keywords: Water crisis; Water reuse; Sanitation; Regulation; FUNASA

Sumário

1. Introdução; 2. Breve panorama sobre a crise hídrica mundial e exemplos de seu enfrentamento ao redor do mundo através das práticas de reúso de águas; 3. Quadro atual sobre o reúso de águas no Brasil: necessidade de regulamentação legal específica e consolidada; 4. A missão institucional da FUNASA e as possibilidades de sua contribuição para a implantação de uma política nacional sobre o reúso de águas; 5. Conclusões

[Voltar ao índice](#)

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto da conclusão do Curso de Extensão em Direito do Saneamento, oportunizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde em parceria com o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa e com a Fundação Getúlio Vargas.

Os estudos foram desenvolvidos com o objetivo de identificar e entender os principais problemas e desafios enfrentados pelo Brasil no tocante ao planejamento, à regulamentação e à implantação de uma política pública nacional relacionada ao reuso de águas.

Para tanto, inicialmente, foi preciso traçar um breve panorama sobre a crise hídrica mundial, conhecer experiências internacionais bem sucedidas, analisar os benefícios ambientais, sociais e econômicos do reuso como alternativa complementar ao saneamento e à gestão de recursos hídricos para garantia da saúde pública e ampliação do acesso à água de qualidade pela população.

Em seguida, foi verificada a realidade atual do Brasil no tocante à disponibilidade e distribuição de recursos hídricos e à universalização do saneamento, consultando o arcabouço normativo já existente nessas duas áreas de interesse público e alguns projetos de lei em tramitação, para identificar e sugerir algumas soluções e medidas de incentivo à regulamentação legal, à governança e à fiscalização de uma política específica e eficiente de reuso de águas no país.

Ao final, foi examinada a missão institucional da FUNASA – Fundação Nacional de Saúde identificando, no contexto de sua atuação, algumas iniciativas que poderiam ser ampliadas ou potencializadas com o intuito de auxiliar a promoção de práticas eficientes de reuso de águas.



A metodologia de pesquisa adotada partiu da consulta a sítios eletrônicos institucionais, artigos e livros de referência técnica e jurídica sobre o tema, assim como do levantamento do arcabouço normativo já existente no ordenamento jurídico brasileiro, dos projetos de lei em tramitação e da análise de experiências e práticas de reúso de águas que, pontualmente, vem sendo adotadas no país.

2. BREVE PANORAMA SOBRE A CRISE HÍDRICA MUNDIAL E EXEMPLOS DE SEU ENFRENTAMENTO AO REDOR DO MUNDO ATRAVÉS DAS PRÁTICAS DE REÚSO DE ÁGUAS

De acordo com o Relatório Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – 2019², intitulado “Não deixar ninguém para trás”, a demanda por água no mundo tem crescido a uma taxa de 1% ao ano desde a década de 1980, não apenas devido ao crescimento populacional, mas também a mudanças nos padrões de consumo. Ainda segundo dados colhidos no referido relatório, os setores industrial, agrícola e doméstico serão responsáveis pelo contínuo aumento da demanda por água no mundo até 2050, o que representará um acréscimo de 20% a 30% em relação ao nível atual de uso.

Atualmente, mais de 2 bilhões de pessoas vivem em países que vivenciam um alto estresse hídrico e cerca de 4 bilhões experimentam escassez severa de água durante pelo menos um mês por ano. A água,

2 UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Relatório Mundial sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – 2019: “Não deixar ninguém para trás”, disponível em <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/natural-sciences/environment/wwdr/> (acedido em 26 de setembro de 2019).

portanto, é um recurso natural sob pressão crescente, sobretudo se também considerados os efeitos incontestáveis das alterações climáticas, verificadas em todo o globo terrestre.

O enfrentamento desse problema não é opcional. No âmbito da Organização das Nações Unidas, a chamada Agenda 2030³ fixou 17 objetivos para assegurar o desenvolvimento mundial de forma sustentável. Dentre esses objetivos, o de número 6 é “assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos”, o que deverá ser feito através do atendimento às seguintes metas e marcos temporais, com destaque para as metas 6.3 e 6.a:

“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 globalmente

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

3 ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, disponível em <http://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> (acedido em 25 de setembro de 2019).



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 a água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reúso

6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.”

Gestão sustentável de águas e saneamento adequado são, portanto, objetivos associados. O Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – 2019 deixa evidente a importância da universalização do saneamento básico para ampliação do acesso das pessoas ao abastecimento de água potável de forma segura. Sanear de forma ampla e eficiente também é multiplicar o acesso das pessoas à água de qualidade.

Atualmente, três em cada dez pessoas pelo mundo afora não possuem acesso à água potável, o que, para as Nações Unidas, representa a violação de um verdadeiro direito humano⁴. Viabilizar e multiplicar o acesso de todos à água de qualidade é, de fato, um grave problema a

4 ONU. Organização das Nações Unidas. Resolução 64/292, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 28 de julho de 2010. “O direito humano à água e ao saneamento”. Disponível em: <http://undocs.org/es/A/RES/64/292/> (acedido em: 26 de setembro de 2019)

resolver. Porém, se 71% por cento da superfície do planeta é coberta por água, porque, então, isso não é facilmente solucionado?

Primeiramente, há o aspecto natural da questão. Desse volume de água, apenas 0,007% está efetivamente disponível para o uso e consumo dos mais de 7 bilhões de habitantes deste planeta, excluindo-se os percentuais de água salina ou oceânica e o volume preso em geleiras e campos de neve⁵.

Em segundo lugar, mas não menos importante, vem o aspecto político da questão, ou seja, a má gestão desse recurso natural. As tecnologias estão se tornando obsoletas e os sistemas de governança são frequentemente incapazes de lidar com o rápido crescimento demográfico, a contínua urbanização, os desafios ambientais, variabilidade climática e desastres relacionados à água.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), “para estarem preparadas para o futuro, as instituições precisam se adaptar à evolução das circunstâncias e, por isso, a vontade política e a continuidade das políticas são elementos chave na transição para práticas mais inclusivas e sustentáveis.”⁶. Em obra recente sobre os danos ambientais decorrentes do fenômeno de aquecimento global, David Wallace-Wells destaca o futuro risco de esgotamento de água doce no mundo e conclui⁷:

Hoje, a crise é política – o que significa dizer, não inevitável ou necessária, nem além da nossa capacidade de consertá-la – e, logo,

5 NATIONAL GEOGRAPHIC. Página institucional. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/crise-da-agua-doce/> (acedido em 26 de setembro de 2019).

6 OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. “Princípios da OCDE para a Governança da Água”. Disponível em: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-portuguese.pdf/> (acedido em 26 de setembro de 2019).

7 WALLACE-WELLS, David. *A Terra inabitável: uma história do futuro*, São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p.110.



opcional, na prática. Esse é um dos motivos para ser, não obstante, terrível como parábola climática: um recurso abundante é tornado escasso pela negligência e indiferença governamental, pela falta de infraestrutura, pela poluição e pela urbanização de desenvolvimento descuidados. A crise de abastecimento de água não é inevitável, em outras palavras, mas presenciamos uma, de um modo ou de outro, e não estamos fazendo muita coisa para resolvê-la.

Tais impressões são ratificadas pelas conclusões do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – 2019, segundo as quais:

Pessoas de diferentes grupos são “deixadas para trás” por diferentes motivos. Discriminação, exclusão, marginalização, desequilíbrios de poder arraigados e desigualdades materiais estão entre os principais obstáculos para a realização dos direitos humanos à água potável e ao saneamento seguros para todos, assim como para o alcance dos objetivos relacionados à água da Agenda 2030. Políticas mal planejadas e implementadas de maneira inadequada, o uso ineficiente e inapropriado de recursos financeiros, bem como as lacunas da política pública, alimentam a persistência de desigualdades no acesso à água potável e ao saneamento seguros. Se a exclusão e a desigualdade não forem tratadas de forma explícita e responsiva, tanto em termos de políticas quanto na prática, as intervenções relacionadas à água continuarão a não alcançar os mais necessitados, que provavelmente seriam os maiores beneficiados. Melhorar a gestão dos recursos hídricos e fornecer a todos o acesso a água potável e saneamento seguros e acessíveis financeiramente são ações essenciais para erradicar a pobreza, construir sociedades pacíficas e prósperas, e garantir que “ninguém seja deixado para trás” no caminho rumo ao desenvolvimento sustentável. Essas metas são totalmente alcançáveis, desde que exista uma vontade coletiva para proceder assim.

[Voltar ao índice](#)

Portanto, os problemas relacionados à disponibilidade de recursos hídricos se devem, não apenas, mas também, a aspectos relacionados à má gestão das políticas de ampliação do acesso à água, assim como à ausência de estratégias mais eficientes na área de saneamento para garantir maior reciclagem e o reúso desse recurso natural.

De fato, diante do quadro de escassez hídrica mundial, as políticas de gestão mais eficazes são aquelas que priorizam a chamada “substituição de fontes”⁸, reservando águas de melhor qualidade para usos mais nobres, como o abastecimento doméstico, e liberando aquelas de qualidade inferior ou residuais, tais como esgotos, águas de drenagem agrícola, de descarte industrial e águas salobras, para usos e destinos com padrões menos restritivos de qualidade.

A institucionalização de uma boa política de reúso deve partir da premissa de que, uma vez poluída, a água pode e deve ser recuperada para usos dos mais diversos. Obviamente, a depender do destino que lhe será dado, a qualidade da água em reúso demandará níveis de tratamento, critérios de segurança e custos de capital, operação e manutenção variados. Essas variantes devem balizar o estabelecimento da política institucional de gestão de águas e de saneamento em cada país, a qual irá depender ainda do volume hídrico disponível e de fatores econômicos, sociais e culturais próprios a cada um desses.

Exemplos de boa gestão e enfrentamento da escassez de recursos hídricos através do reúso de águas residuais podem ser encontrados em vários

8 HESPANHOL, Ivanildo. *Potencial de Reuso de Água no Brasil Agricultura, Indústria, Municípios, Recarga de Aquíferos*, RBRH- Revista Brasileira de Recursos Hídricos, vol.7, n.4, Out/Dez 2002, pp.75-95.



países. Estados Unidos, México, China, Namíbia, Austrália, Cingapura, Japão e Portugal, guardadas as suas devidas particularidades, apresentam exemplos de políticas e regulamentação melhor desenvolvidas e eficientes que as do Brasil na viabilização de iniciativas de sucesso para o reúso de águas.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, por todo o globo terrestre, o reaproveitamento de recursos hídricos vem sendo feito tanto para fins potáveis quanto não potáveis. Nesse último caso, que é o mais frequentemente implementado mundo afora, o reaproveitamento tem por finalidade suprir o consumo não humano em área urbana, agrícola e industrial. Exemplificam o reúso de água não potável a irrigação na produção agrícola e nas áreas paisagísticas (parques, cemitérios, escolas, etc), o resfriamento em sistemas de ar condicionado, a desobstrução de redes de esgoto, os sistemas de combate a incêndio, a lavagem de veículos, as torres de resfriamento e caldeiras industriais, e o uso na construção civil, nas melhorias ambientais e para fins de recreação.

Já o reúso de água potável, pode ser feito de forma indireta, ou seja, para suplementar fontes de água potável (corpos hídricos superficiais ou subterrâneos), ou de forma direta, para abastecimento da rede de água bruta ou água tratada, o que demanda uma certificação de qualidade de tratamento da água muito maior e, em alguns países, já é uma realidade.

Nos Estados Unidos, um exemplo de projeto de grande porte é o de Orange County, no Estado da Califórnia, em que o reúso da água é viabilizado para fins industriais e de irrigação, inclusive sob a forma de reutilização de água potável de forma indireta em sistemas subterrâneos de reposição e injeção em poços para combate à invasão de água do mar⁹.

9 *Orange County Water District*. Página institucional. Disponível em <https://www.ocwd.com/what-we-do/water-reuse/> (acedido em 26 de setembro de 2019).

No México, o projeto de reúso de Atotonilco, situado no Vale do Mezquital, é a área irrigada com águas residuais mais extensa do mundo, com mais de 90.000 hectares. Nesse vale, as águas residuais são usadas juntamente com as águas pluviais para irrigar forragens, cultivo de milho e alguns outros vegetais¹⁰.

Na China, desde dezembro de 2016, o projeto de reúso de Huai Fang trata efluente sanitário da região sul de Pequim para reúso em fins industriais e urbanos. Esse projeto faz parte de um programa aprovado pelo Governo Municipal de Pequim chamado Plano de Ação de Três Anos para Acelerar a Construção de Estações de Tratamento de Esgoto e Estações de Produção de Água de Reúso em Pequim, que foi definido a partir de uma versão anterior que visava aumentar o reúso de água na região até 2020¹¹.

Na Namíbia, o clima desértico e a ausência de segurança hídrica em Windhoek, capital do país, foram os principais impulsionadores do projeto, que faz reúso direto potável desde 1969. A Estação de Tratamento de Água de Reúso de Goreangab é um exemplo de inovação praticada em um país com recursos limitados, tanto naturais quanto financeiros. Após a última modernização da planta da estação em 2002, Goreangab conta com o mais moderno processo de tratamento de água de reúso¹².

10 FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. ‘Reutilização de águas para agricultura na América Latina e Caribe: estado, princípios e necessidades’. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i7748s.pdf> (acedido em 26 de setembro de 2019).

11 INTERÁGUAS- Programa de Desenvolvimento do Setor Água. Página institucional. Disponível em: http://interaguas.ana.gov.br/Lists/Licitacoes_Docs/Attachments/221/Produto%20Exper%C3%Aancias%20de%20Re%C3%BAso.pdf (acedido em 26 de setembro de 2019).

12 VAN DER MERWE, B., PETERS, I., MENGE, J. (1994). *Namibia Case Study, in: Health, Agricultural and Environmental Aspects of Wastewater and Excreta Use, Report of a Joint WHO/FAO/UNEP/UNCHS Regional Workshop, Harare, Zimbabwe, World Health Organization, Geneva*, apud HESPAHOL, Ivanildo. “Potencial de Reuso de Água no Brasil Agricultura, Indústria, Municípios, Recarga de Aquíferos”. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4904400/mod_resource/content/1/leitura%20complementar%20aula%204.pdf (acedido em 26 de setembro de 2019).



Na Austrália, a cidade de Perth, adota tecnologia para injeção de água usada pela população e já tratada em aquíferos subterrâneos. A água é filtrada naturalmente pelo solo arenoso e depois extraída para ser consumida pela população ou usada na irrigação agrícola, o que representou o aumento em 60% do reúso de água, incluindo o tratamento avançado e reúso de efluentes sanitários através da recarga de lençóis freáticos¹³.

O Japão já vem adotando o reúso de efluentes secundários para diversas finalidades. Em Fukuoka, através de uma rede dupla de distribuição de água, esgotos domésticos são tratados para uso em descarga de toaletes em edifícios residenciais. Esse efluente tratado é também utilizado para outros fins, incluindo irrigação de árvores em áreas urbanas e alguns usos industriais, tais como resfriamento e desodorização. Diversas outras cidades do Japão, entre as quais Oita, Aomori e Tokio, estão fazendo uso de esgotos tratados ou de outras águas de baixa qualidade, para fins urbanos não potáveis, proporcionando uma economia significativa dos escassos recursos hídricos localmente disponíveis¹⁴.

O projeto de NEWater em Cingapura, combina segurança hídrica e proteção do meio ambiente e da saúde pública, fornecendo, atualmente, até 40% das necessidades atuais de água. Em 2060, a estimativa é que a NEWater deverá atender até 55% da demanda futura de água de Cingapura para uso potável indireto, ou seja, volume introduzido em reservatórios de água bruta¹⁵.

Em Portugal, não obstante o caminho para a concretização de medidas de reutilização de águas não venha sendo dos mais acelerados, em 2018 foi assu-

13 EBC – Empresa Brasil de Comunicação. Página institucional. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/especiais-agua/solucoes-hidricas/#agua-brasil/> (acedido em 26 de setembro de 2019).

14 HESPAÑHOL, Ivanildo. *Potencial de Reuso de Água no Brasil Agricultura, Indústria, Municípios, Recarga de Aquíferos*, RBRH- Revista Brasileira de Recursos Hídricos, vol.7, n.4, Out/Dez 2002, pp.75-95.

15 SINGAPORE'S NATIONAL WATER AGENCY. Página institucional. Disponível em <https://www.pub.gov.sg/watersupply/fournationaltaps/newater/> (acedido em 26 de setembro de 2019).

midido o compromisso de incrementar a reutilização das águas residuais, tendo a empresa Águas do Tejo Atlântico declarado a ambiciosa meta de saltar dos 2% para 30% de percentual de reutilização de águas residuais até 2027¹⁶. Muito recentemente, em 21 de agosto de 2019, o Decreto-lei n.º 119 foi editado naquele país para estabelecer o regime jurídico de produção de água para reutilização, obtida a partir do tratamento de águas residuais, bem como da sua utilização. De acordo com o artigo 2.º do referido Decreto-lei, suas regras aplicam-se ao reúso não potável, ou seja, à reutilização de água proveniente de estações de tratamento de águas residuais domésticas, urbanas e industriais, destinada a usos compatíveis com a qualidade da mesma, designadamente de rega, de usos paisagísticos, de usos urbanos e industriais, bem como à reutilização de água remanescente proveniente de certos tipos de cultura agrícola, nomeadamente as culturas fora do solo, que, sendo recolhida, seja passível de ser usada na rega de outro tipo de cultura. Exclui-se do seu âmbito de aplicação a reutilização de água para usos potáveis, os quais requerem uma qualidade compatível com o consumo humano, bem como a recirculação ou a reciclagem de água, quando a mesma ocorra em circuito fechado dentro de um ou mais processos¹⁷.

Essas iniciativas pelo mundo permitem a visualização de diferentes estratégias de enfrentamento da escassez de água, que só tende a ser agravada pelas alterações climáticas e pelo aumento de densidade demográfica em determinadas regiões do Globo. O reúso, portanto, apresenta-se, cada vez mais, como solução sustentável do ponto de vista ambiental e para a conservação de recursos hídricos de qualidade ao abastecimento da população.

Além de contribuir para uma maior segurança hídrica e para a preservação ambiental, há um outro fator impulsionador às iniciativas de reúso

16 Revista Águas do Rio Tejo Atlântico, n.º 02, abril/2018. Disponível em: [https://
www.aguasdotejoatlantico.adp.pt/sites/aguasdotejoatlantico.adp.pt/files/publicacoes/re-
vista_adta_18abr.pdf/](https://www.aguasdotejoatlantico.adp.pt/sites/aguasdotejoatlantico.adp.pt/files/publicacoes/re-
vista_adta_18abr.pdf/) (acedido em 26 de setembro de 2019).

17 Diário da República n.º 159/2019, Série I de 2019-08-21. Disponível em [https://
dre.pt/home/-/dre/124097549/details/maximized/](https://dre.pt/home/-/dre/124097549/details/maximized/) (acedido em 26 de setembro de 2019).



de águas, qual seja, o chamado water-energy nexus ou a interdependência entre uso da água e a produção de energia. Para a produção de energia são necessários grandes volumes de água. Por outro lado, para se garantir a infraestrutura de abastecimento e consumo de água pela população, são necessários grandes volumes de energia. O reúso de água se apresenta como alternativa interessante na redução dos gastos de energia com tratamento e infraestrutura de transporte, minimizando os impactos negativos no ciclo de uso de água e no consumo de energia, cada vez mais crescente.

Além dos já citados, ainda devem ser levados em consideração outros potenciais benefícios associados à melhoria na disponibilidade hídrica através do reúso, como por exemplo, o de viabilizar o saneamento em prazos mais curtos (melhorando a relação custo/benefício do tratamento de esgoto, particularmente no caso de reúso potável); reduzir a dependência sobre transposição/importação de água de outras regiões/municípios, melhorando a autonomia da localidade beneficiada com essa iniciativa; diminuição das quantidades de fertilizante necessárias, trazendo impacto positivo no solo e nas plantas, no caso do reúso agrícola e o impacto positivo na pegada de carbono, se comparado às iniciativas de dessalinização ou de transposição a partir de regiões mais distantes.

As vantagens do reúso da água, portanto, são comprovadas mundialmente e há uma tendência crescente pela adoção de políticas voltadas a sua implementação, sobretudo nas chamadas cidades com sensibilidade hídrica ou *water sensitive cities*, que praticam uma gestão integrada dos recursos hídricos e de saneamento. Por outro lado, a aceitação do conceito de reúso de águas pelo público também está crescendo em boa parte do mundo, na medida em que há cada vez maior conscientização sobre os riscos da má gestão na área ambiental.

Esses exemplos bem sucedidos internacionalmente servem como paradigma e incentivo à cobrança pelo estabelecimento urgente de uma

política verdadeiramente específica e eficiente para reuso de águas no Brasil, cujo contexto, em particular, será melhor explicitado a seguir.

3. QUADRO ATUAL SOBRE O REÚSO DE ÁGUAS NO BRASIL: NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO LEGAL ESPECÍFICA E CONSOLIDADA

Muito embora possua a maior reserva hídrica do mundo, respondendo por aproximadamente 12% da reserva de água doce de todo o planeta, a indisponibilidade de recursos hídricos em várias regiões do Brasil ainda é um grave problema a solucionar.

Segundo dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), cerca de 85% das casas brasileiras tem como principal fonte de água a rede geral de distribuição¹⁸. Esse alto percentual, no entanto, não afasta as enormes disparidades regionais existentes no Brasil, no tocante ao acesso à água.

Os Estados da Federação com menor acesso às redes gerais de distribuição de água são os das regiões Norte e Nordeste. O Estado de Rondônia, por exemplo, apresenta a pior situação, com índice de apenas 43,6% de cobertura de redes de distribuição de água, contrastando com os Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que têm índices de acesso à rede de distribuição de água entre 80%, no caso do Mato Grosso, e 96%, no caso de São Paulo.

Também há grandes contrastes entre áreas urbanas e rurais do país, ou seja, entre as cidades e o campo. Ainda segundo a Pnad, enquanto 93,4% dos domicílios urbanos do país usam a rede geral de distribuição, essa proporção cai para 34% em áreas rurais.

18 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página institucional. "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua- 2018". Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101548_notas_tecnicas.pdf/ (acedido em 26 de setembro de 2019).



O panorama dos índices de saneamento básico no país é igualmente alarmante. A situação da coleta de esgoto no Brasil é a mais precária dentre os serviços de saneamento, com apenas 66% de domicílios com acesso à rede, segundo a Pnad. Dados coletados pelo SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, referentes ao ano de 2017, demonstram que apenas 46% do esgoto gerado no país recebe tratamento¹⁹.

De acordo com o Instituto Trata Brasil, o tratamento de esgoto é o principal gargalo do saneamento básico no Brasil. Em relatório de 2019 sobre a situação do saneamento nos 100 Municípios mais populosos do país, o instituto destaca que 21 deles tratam menos de 20% do volume de esgoto produzido²⁰.

Há um longo caminho a ser percorrido a fim de se atingir o objetivo de ampliar e universalizar o acesso à água e ao saneamento no Brasil. A despeito disso, não existe, até o presente momento, em âmbito federal, política específica e regulamentação legal consolidada sobre o reúso de águas no país.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, incisos XIX e XX²¹, reservou à competência privativa da União a instituição do sistema nacional de

19 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Página institucional. Vigésima terceira edição do “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, referente ao ano de 2017”. Disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017/> (acedido em 26 de setembro de 2019).

20 INSTITUTO TRATA BRASIL. Página institucional. “Ranking do saneamento 2019”. Disponível em http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_Ranking_Trata_Brasil_2019_v11_NOVO_1.pdf/ (acedido em 26 de setembro de 2019).

21 Artigo 21. Compete à União:

(...)

IX- instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

gerenciamento de recursos hídricos e o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive no tocante ao saneamento básico.

Regulamentando o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, a Lei n.º 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, apontou o uso múltiplo das águas como um dos fundamentos basilares da gestão de águas no Brasil²².

Uma década após o início da vigência da Lei n.º 9.433/1997, foi editada a Lei n.º 11.445/2007, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico e ampliando o universo nele compreendido até então para incluir os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais, além dos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, que já o integravam²³.

Em seu artigo 2.º, inciso XII, a Lei n.º 11.445/2007 arrolou como um dos princípios fundamentais para os serviços públicos de saneamento básico, a integração de suas infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos²⁴. Em seu artigo 45, parágrafo 2.º, no entan-

22 Artigo 1.º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:
(...)

IV- a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

23 BURGER, Bruna Cavalcanti Drubi. "O conceito de saneamento". In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (Coordenadores). Aspectos Jurídicos do Saneamento Básico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.1-23.

24 Artigo 2.º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

XII- integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.



to, esse mesmo diploma legal vedou a possibilidade de as instalações hidráulicas prediais ligadas à rede pública de abastecimento de água também serem alimentadas por outras fontes, o que limitou o desenvolvimento de iniciativas no país para utilização de água de reúso como fonte alternativa e direta, para fins potáveis, via rede pública de distribuição²⁵.

Ao regulamentar a Lei n.º 11.445/2007, o Decreto n.º 7.217/2010, em seu 7.º, parágrafo 4.º, autorizou a existência de instalações hidráulicas prediais próprias com objetivo de reúso de efluentes ou aproveitamento de água de chuva, desde que devidamente autorizadas pela autoridade competente²⁶.

Pouco antes do advento da Lei n.º 11.445/2007, em 28 de novembro de 2005, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão deliberativo e normativo máximo do Sistema Nacional de Recursos Hídricos editou a Resolução CNRH n.º 54/2005, estabelecendo modalidades, diretrizes e critérios gerais para a prática de reúso direto não potável de água. De acordo com o artigo 2.º da Resolução CNRH n.º 54/2005, o reúso de água é toda a utilização de água residuária, ou seja, esgoto, água descartada,

25 Artigo 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

(...)

§ 2.º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

26 Artigo 7.º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

(...)

§ 4.º Serão admitidas instalações hidráulicas prediais com objetivo de reúso de efluentes ou aproveitamento de água de chuva, desde que devidamente autorizadas pela autoridade competente.

efluentes líquidos de edificações, indústrias, agroindústrias e agropecuária, tratados ou não²⁷. Em seu artigo 3.º, a referida norma indica as modalidades ou finalidades do reúso direto de água não potável, sendo essas: (i) para fins urbanos; (ii) agrícolas; (iii) ambientais; (iv) industriais e (v) aquicultura. Tais modalidades não são excludentes, podendo mais de uma delas ser empregada simultaneamente em uma mesma área²⁸.

27 Artigo 2.º Para efeito desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I- água residuária: esgoto, água descartada, efluentes líquidos de edificações, indústrias, agroindústrias e agropecuária, tratados ou não;

II- reúso de água: utilização de água residuária;

III- água de reúso: água residuária, que se encontra dentro dos padrões exigidos para sua utilização nas modalidades pretendidas;

IV- reúso direto de água: uso planejado de água de reúso, conduzida ao local de utilização, sem lançamento ou diluição prévia em corpos hídricos superficiais ou subterrâneos;

V- produtor de água de reúso: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que produz água de reúso;

VI- distribuidor de água de reúso: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que distribui água de reúso; e

VII- usuário de água de reúso: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utiliza água de reúso.

28 Artigo 3.º O reúso direto não potável de água, para efeito desta Resolução, abrange as seguintes modalidades:

I- reúso para fins urbanos: utilização de água de reúso para fins de irrigação paisagística, lavagem de logradouros públicos e veículos, desobstrução de tubulações, construção civil, edificações, combate a incêndio, dentro da área urbana;

II- reúso para fins agrícolas e florestais: aplicação de água de reúso para produção agrícola e cultivo de florestas plantadas;

III- reúso para fins ambientais: utilização de água de reúso para implantação de projetos de recuperação do meio ambiente;

IV- reúso para fins industriais: utilização de água de reúso em processos, atividades e operações industriais; e,

V- reúso na aquicultura: utilização de água de reúso para a criação de animais ou cultivo de vegetais aquáticos.

§ 1º As modalidades de reúso não são mutuamente excludentes, podendo mais de uma delas ser empregada simultaneamente em uma mesma área.

§ 2º As diretrizes, critérios e parâmetros específicos para as modalidades de reúso definidas nos incisos deste artigo serão estabelecidos pelos órgãos competentes.



A Resolução CNRH n.º 121, de 16 de dezembro de 2010, veio, por sua vez, estabelecer diretrizes e critérios para a prática de reúso direto não potável de água na modalidade agrícola e florestal. Ganhou destaque, em suas disposições, a cautela com a preservação do solo, com os riscos de danos ambientais e à saúde pública²⁹.

Recentemente, a Resolução CNRH n.º 181/2016 que aprovou as prioridades, ações e metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos para 2016-2020, estabeleceu, como sua prioridade n.º 15, o desenvolvimento de ações para a promoção do uso sustentável e reúso da água.

Essas normas acima citadas representam, hoje, o nível máximo de regulamentação do reúso de águas para fins não potáveis no Brasil, não havendo, no tocante ao reúso de águas potáveis, nenhuma lei editada especificamente, até o presente momento, em âmbito federal.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA n.º 357/2005 (alterada pela Resolução CONAMA n.º 430/2011), trata da classificação dos corpos de água e traça diretrizes ambientais para o seu enquadramento para consumo humano ou não, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes.

29 Artigo 5.º A aplicação de água de reúso para fins agrícolas e florestais não pode apresentar riscos ou causar danos ambientais e à saúde pública.

Artigo 6.º As concentrações recomendadas de elementos e substâncias químicas no solo, para todos os tipos de reúso para fins agrícolas e florestais, são os valores de prevenção que constam da legislação pertinente.

Artigo 7.º A caracterização e o monitoramento periódico do solo que recebe a água de reúso serão realizados de acordo com critérios definidos pelo órgão ou entidade competente.

Artigo 8.º Qualquer acidente ou impacto ambiental decorrente da aplicação da água de reúso que possa comprometer os demais usos da água no entorno da área afetada deverá ser informado imediatamente ao órgão ou entidade competente e ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, pelo produtor, manipulador, transportador e ou responsável técnico.

Artigo 9.º Os métodos de análise para determinação dos parâmetros de qualidade da água e solo devem atender às especificações das normas nacionais que disciplinem a matéria.

A Portaria n.º 2.914/2011, editada pelo Ministério da Saúde, dispõe, por sua vez, sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade no que tange à água destinada ao consumo humano proveniente de sistema e solução alternativa de abastecimento de água, não mencionando o reúso de águas especificamente. Por meio da referida norma, é atribuída à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), em seu âmbito de atuação e conforme os critérios e parâmetros que ali são estabelecidos, a competência para apoiar as ações de controle da qualidade da água proveniente de sistema ou solução alternativa de abastecimento para consumo humano³⁰.

As normas acima citadas, muito embora representem válidas iniciativas no sentido de garantir alguma normatização ao tema, não suprem por completo a lacuna legislativa ainda existente no tocante à necessidade de estabelecimento de uma disciplina jurídica própria e consolidada sobre o reúso de águas no país. A nível federal, podem ser identificados alguns projetos de lei sobre o tema, os quais, ou ainda estão em tramitação, ou já foram arquivados.

O Projeto de Lei n.º 1.155/2011, que autorizava o Poder Executivo a criar o Fundo Nacional de Reutilização de Água, com o objetivo apoiar financeiramente projetos de reutilização de água, no âmbito de ações de desenvolvimento de sistemas voltados para o reaproveitamento de água; de aquisição, instalação, conservação, ampliação e recuperação de sistemas de reutilização de água em edificações residenciais, comerciais, industriais e de serviços públicos e privados; e de produção e instalação de equipamentos

30 Artigo 9.º Compete à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) apoiar as ações de controle da qualidade da água para consumo humano proveniente de sistema ou solução alternativa de abastecimento de água para consumo humano, em seu âmbito de atuação, conforme os critérios e parâmetros estabelecidos nesta Portaria.



comunitários, urbanos e rurais, destinados à reutilização de água, foi arquivado pela Câmara dos Deputados em janeiro do corrente ano.

O Projeto de Lei do Senado n.º 12/2014, que dispunha sobre incentivos para fomentar a reutilização de recursos hídricos no âmbito da Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público- PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social- COFINS, do Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI e Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ, foi arquivado no final de 2018.

O Projeto de Lei n.º 1.675/2015, que estabelecia a utilização de água de reúso como pré-requisito para a obtenção de alvará de funcionamento por novas edificações destinadas ao funcionamento de plantas industriais e de prédios comerciais em regiões de baixa precipitação pluviométrica, também foi arquivado pela Câmara dos Deputados em janeiro do corrente ano.

Em tramitação na Câmara dos Deputados, por sua vez, estão o Projeto de Lei n.º 2.427/2015, que estabelece incentivos tributários para estimular a prática de reutilização da água em todo o território nacional e o Projeto de Lei n.º 3.401/2015, que institui o Plano Nacional de Gestão, Conservação e Reuso de Água, consonante às Políticas Nacionais de Recursos Hídricos, de Meio Ambiente, de Desenvolvimento Urbano, de Saneamento Básico e de Saúde, permitindo aos entes federativos, no âmbito de suas competências, oferecer incentivos fiscais a pessoas, físicas ou jurídicas, concessionárias, sociedades e empresas de serviço e tratamento de água que efetivem a implantação dos Planos de Gestão, Conservação e Reuso de Água.

Dois outros Projetos de Lei que ainda estão em tramitação merecem destaque pelo relevo de suas disposições. O primeiro deles é o Projeto de Lei do Senado n.º 51/2015, que já foi aprovado no Senado Federal e seguiu para a Câmara dos Deputados em abril do ano passado. O segundo, de n.º 13/2015, encontra-se no plenário do Senado, aguardando leitura de requerimento.

Pelo Projeto de Lei do Senado n.º 51/2015, pretende-se alterar os 3.º, 5.º, 19 e 45 e acrescentar o artigo 45-A à Lei n.º 11.445/2007³¹, permitindo o abastecimento de água por fontes alternativas, tais como água de reúso e água de chuva, determinando sua inclusão em plano diretor e plano de saneamento básico, bem como excepcionando a exclusividade no abastecimento de água pela rede pública, em áreas onde haja a cobertura. Referido Projeto de Lei inova, portanto, ao autorizar a quebra de exclusividade, prevendo a possibilidade de inclusão do abastecimento de água por fontes alternativas, aí incluindo as águas de reúso, como parte integrante do saneamento básico no país³².

31 Artigo 1.º O artigo 3.º da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 3.º:

e) abastecimento de água por fontes alternativas: constituído pelas atividades, infra-estrutura e instalações de saneamento necessárias ao abastecimento por água de reúso, água de chuva e demais alternativas aprovadas pela entidade reguladora;

IX – água residuária: esgoto, água descartada, efluentes líquidos de edificações, indústrias, agroindústrias e agropecuária, tratados ou não;

X – água de reúso: água residuária que se encontra dentro dos parâmetros de qualidade da água exigidos para o uso pretendido;

XI – fontes alternativas de abastecimento de água: água de reúso, água de chuva e demais alternativas aprovadas pela entidade reguladora.”

Artigo 3.º O artigo 19 da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 19:

§9.º No planejamento da expansão pública de saneamento básico, o Poder Público estudará a viabilidade técnica, econômica e ambiental da implantação da rede de abastecimento de água por fontes alternativas e, se viável, deverá implantá-la”

Artigo 4.º O artigo 45 da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 45:

§ 2.º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes, salvo por fontes alternativas de abastecimento de água.”

32 O então Senador Cassio Cunha Lima, apresentou as seguintes justificativas para o Projeto: “A rigor, a legislação de saneamento básico vigente veda a ligação das fontes alternativas de abastecimento de água às instalações prediais urbanas, por força do artigo 45, §2.º, da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Todavia, faz-se necessário inovar por meio da quebra da exclusividade no abastecimento de água, por parte da concessionária, ao permitir que haja, concomitantemente, o abastecimento público de água potável e o abastecimento por fontes alternativas, em sistemas hidráulicos distintos e obedecidos os parâmetros de qualidade da água para o uso pretendido. A falta de marco legal que disci-



O Projeto de Lei n.º 13/2015 altera tanto a Leis n.º 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos) quanto a Lei n.º 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico) para incluir o expressamente o princípio da substituição das fontes no ordenamento jurídico brasileiro e também promover o uso de fontes alternativas de abastecimento de água, como água de chuva e água de reúso, igualmente relativizando a vedação hoje contida no artigo 45 e seus parágrafos da Lei n.º 11.445/2007³³.

pline essa forma de abastecimento gera insegurança jurídica aos prestadores desse serviço, aos consumidores e aos gestores públicos responsáveis, por sua regulação e fiscalização. Ademais, cabe alertar que o uso do abastecimento de água por fontes alternativas, de forma desordenada, pode trazer riscos à saúde pública. Essas limitações têm impedido a implementação sistemática dessa prática sustentável. Portanto, para amparar e promover o abastecimento de água por fontes alternativas, esse projeto não só autoriza o uso dessas fontes, mas também cria normas para regular a matéria. Prevê a inclusão do abastecimento de água por fontes alternativas com parte integrante do saneamento básico, podendo ser prestado de forma particular – situação em que não constitui serviço público-, ou de forma geral – em que se caracteriza como serviço público. Em ambos os casos haverá regulação e fiscalização pela entidade reguladora. Finalmente, inova ao prever a inclusão do abastecimento de água por fontes alternativas como elemento a ser estudado pelos planos diretores e de saneamento básico previstos, respectivamente, nas Leis n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, e n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.”

33 Artigo 1.º O artigo 1.º da Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

“Artigo 1.º nenhuma água de boa qualidade deverá ser utilizada em atividades que toletem águas de qualidade inferior, salvo quando houver elevada disponibilidade hídrica.” (NR)

Artigo 2.º O artigo 7.º da Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Artigo 7.º Parágrafo único. Nas metas previstas no inciso IV do caput devem constar fontes alternativas de abastecimento de água, como água de reúso e água de chuva, a fim de atender o disposto no artigo 1.º, inciso VII, desta Lei.” (NR)

Artigo 3.º O artigo 45 da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 45

§ 2.º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes, exceto por:

- a) aproveitamento de água de chuva;
- b) abastecimento com água de reúso;
- c) demais alternativas aprovadas pela entidade reguladora.

§ 3.º Nos casos previstos no § 2.º do caput, a água servida deverá ser tratada e atender os parâmetros de qualidade para o uso pretendido.” (NR)

Artigo 4.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Esses dois últimos projetos de lei são indicativos de que, a nível federal, já se começa a tentar traçar as primeiras linhas de um arcabouço ou marco legal essencial ao desenvolvimento das práticas de reúso de águas no Brasil. No entanto, muito ainda há que ser feito para a conquista de uma verdadeira política pública nesse sentido, uma vez que os projetos de leis federais que vêm sendo apresentados e discutidos o estão sendo de forma pouco sistematizada e articulada, quando deveriam, verdadeiramente, integrar e fortalecer o reúso através dos setores de gerenciamento de recursos hídricos, saneamento e saúde pública.

O planejamento de uma política nacional de reúso de águas deve partir, portanto, da compreensão do caráter multidisciplinar e multifacetado do assunto para a definição da estratégia (planejamento de longo prazo), tática (planejamento de médio prazo) e modo de operação (planejamento de curto prazo) a ser adotado³⁴. A ciência do Direito e, conseqüentemente, a definição do arcabouço legal e normativo adequado se apresentam como o instrumental para a sua concretização de forma eficiente, com definição de estratégias de tecnologia a serem utilizadas e padrões de qualidade a serem admitidos para o reúso de águas no Brasil.

Levando em consideração aspectos socioambientais, econômicos e infra estruturais próprios do país, deverá o Legislativo buscar atingir diretrizes e critérios realistas e em harmonia com as políticas, leis, regulações e práticas já existentes nos setores de saneamento, de recursos hídricos e de saúde pública, uma vez que, como dito, são profundamente interligados. Quanto mais planejadas as melhorias no tratamento de efluentes sanitários no âmbito da

34 SILVA, Camila Gonçalves da; PERDIGÃO, Sérgio Foster. "Planejamento Público e Saneamento Básico". In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (Coordenadores). Aspectos Jurídicos do Saneamento Básico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.50.



implementação da política de saneamento, por exemplo, mais acertada será a escolha da tecnologia e melhor contabilizados serão os custos na análise econômica para implementação da política nacional de reúso de águas.

O levantamento das potencialidades de reúso de águas no Brasil demanda, assim, a identificação das facilidades e também das dificuldades de sua implementação. A prévia visualização dos impactos positivos e, sobretudo, dos negativos, influenciará diretamente a discussão sobre os aspectos legais que hão de balizar a política de implementação do reúso de águas, recusando a opção por normas extremamente rigorosas ou processos de tratamento caros e insustentáveis.

Evitar o rigor normativo desnecessário, no entanto, não significa negligenciar o estabelecimento de critérios, diretrizes e parâmetros claros no tocante à definição de responsabilidades pela produção, distribuição, utilização e fiscalização do reúso de águas, para adequada proteção da saúde pública e do meio ambiente. A transparência e a clareza dessas definições contribuirão, inclusive, para fomentar o investimento e a aceitação popular no tocante às modalidades, vantagens e segurança das práticas de reúso de águas no país.

Estabelecer uma política pública e desenhar os seus limites legais é, sobretudo, afirmar objetivos de Estado numa determinada área de interesse da população. Para tanto, é fundamental considerar que o Brasil é uma federação com dimensões continentais e variações em aspectos relevantes à implementação de uma política eficiente de reúso de águas, tais como, densidade demográfica, disponibilidade hídrica, nível de coleta e tratamento de esgoto, responsabilidade pelos serviços de saneamento básico, renda per capita, etc.

A definição do marco legal sobre o reúso de águas no Brasil passa pelo prévio reconhecimento de que a sua viabilidade variará significativamente de acordo com a realidade de cada Estado da federação, de cada bacia hidrográfica e, até mesmo, de cada Município, sendo indispensável a orientação da implementação dessa política também nos âmbitos estadual e municipal, ainda mais considerando o disposto no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal³⁵, que reserva à competência comum a promoção de programas de saneamento básico.

Atualmente, mesmo dentro do pequeno quadro definido pelas resoluções, portarias e as leis existentes, alguns Estados e Municípios tem publicado leis que exigem ou incentivam o reúso de águas não potáveis. Todavia, em boa parte dessas iniciativas, não foi estabelecido um quadro regulamentador específico, tendo os projetos de reúso de águas sido licenciados com avaliação caso a caso.

No Estado do Ceará, a Lei Estadual n.º 16.033/2016 estabeleceu critérios para o reúso de água não potável naquele Estado, de forma muito similar ao que já é disciplinado, a nível federal pela Resolução CNRH n.º 54/2005. Por meio da Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Ceará (COEMA) n.º 2, de 02/02/2017, houve a regulamentação da Lei n.º 16.033/2016, com a definição de padrões de qualidade para a água de reúso para uso não potável.

No Estado do Espírito Santo, a Lei Estadual n.º 10.487/2016 dispõe sobre a prática do reúso de efluentes tratados para fins industriais e também para os parques e praças de áreas públicas do Estado.

35 Artigo 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;



Em Goiás, a Lei Estadual n.º 17.582/2012 dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de equipamento para tratamento e reutilização da água utilizada na lavagem de veículos.

Desde 2015, a Lei Estadual n.º 15.630/2015 tornou obrigatória, no Estado de Pernambuco, a instalação de sistema de captação de água de chuva para tratamento e reutilização da água empregada na lavagem de veículos pelos estabelecimentos comerciais que prestem este serviço e dá outras providências. Além disso, a recentíssima Lei n.º 16.584, de 10 de junho de 2019, estabeleceu normas para o uso racional e reaproveitamento de água derivada dos sistemas de climatização das edificações.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual n.º 6.034/2011 dispõe sobre a obrigatoriedade dos postos de combustíveis, lava-rápidos, transportadoras e empresas de ônibus urbanos intermunicipais e interestaduais, localizados no Estado do Rio de Janeiro, instalarem equipamentos de tratamento e reutilização da água usada na lavagem de veículos. Mais recentemente, a Lei Estadual n.º 7.424/2016 tornou obrigatória a utilização de água de reuso por órgãos integrantes da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, muito embora não tenha apresentado nenhuma orientação técnica para a sua real aplicação. Por fim, a Lei Estadual n.º 7.599/2017 dispõe sobre a obrigatoriedade de indústrias situadas naquele Estado instalarem equipamentos de tratamento e reutilização de água.

No Estado de São Paulo, desde 2001, o Decreto n.º 45.805 instituiu o Programa Estadual de Uso Racional de água potável, seguido pelo Decreto n.º 48.138 que, em 2003, estabeleceu medidas de redução de consumo e racionalização do uso de água.

Através da Resolução conjunta Secretária Estadual de Saúde de São Paulo (SES)/Secretária de Meio Ambiente (SMA)/Secretária de Saneamento e Recursos Hídricos (SSRH) n.º 1/2017, foi disciplinado o reuso

direto não potável de água, para fins urbanos, proveniente de estações de tratamento sanitárias no Estado de São Paulo. Adicionalmente, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo (CRHSP), por meio da Deliberação CRH n.º 204, de 25 de outubro de 2017, traçou diretrizes para o reúso direto não potável de água provenientes de estações de tratamento de sistemas públicos para fins urbanos (irrigação paisagística, combate a incêndios, lavagem de espaços públicos, privados e de veículos, construção civil e desobstrução de galerias), estabelecendo um quadro regulatório com atribuição de responsabilidades de regulação aos órgãos estaduais como o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

No âmbito municipal, inúmeros são os diplomas legais que tratam sobre o reúso de águas não potáveis, não sendo uma tarefa fácil estabelecer um rol exaustivo. Em razão disso, serão apresentadas, exemplificativamente, apenas algumas das leis existentes nos Municípios considerados capitais de Estado.

A Lei Municipal n.º 16.174/2015 estabeleceu, para o Município de São Paulo, regramento e medidas para fomento ao reúso de água para aplicações não potáveis, oriundas do polimento do efluente final do tratamento de esgoto, de recuperação de água de chuva, da drenagem de recintos subterrâneos e de rebaixamento de lençol freático. Por sua vez, a Lei Municipal n.º 16.160/2015 determina que postos de serviços e lava-rápidos devem instalar sistemas de captação, tratamento e armazenamento de água de reúso.

Em Manaus, capital do Estado do Amazonas, a Lei Municipal n.º 1.192/2007 criou o programa de tratamento e uso racional das águas nas edificações (Pro-águas), dedicando uma sessão inteira ao reúso.

A Lei Municipal n.º 9.886/2016 criou o Programa Municipal de Consientização e Conservação para reúso da água proveniente de aparelhos de refrigeração ou aquecimento, nas edificações públicas e privadas, no âmbito do Município de Goiânia, capital do Estado de Goiás.



Na capital do Estado da Paraíba, a Lei Municipal n.º 12.166/2011 criou o sistema de reúso de água de chuva para utilização não potável em mercados municipais, subprefeituras, condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais e demais imóveis residenciais, indústrias e comerciais situados dentro do Município de João Pessoa.

Em Curitiba, capital do Estado do Paraná, a Lei Municipal n.º 10.785/2003 instituiu o Programa de Conservação e Uso Racional da Água (PURA) nas Edificações. O programa prevê a adoção de medidas que visam induzir a conservação da água através do uso racional, e de fontes alternativas de abastecimento de água nas novas edificações

A Lei Municipal n.º 10.506/2008 instituiu o Programa de Conservação, Uso Racional e Reaproveitamento das Águas no Município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul.

No Município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, a Lei Municipal n.º 8.080/2009 instituiu o Programa Municipal de Conservação, Uso Racional e Reúso da Água em edificações.

Por fim, no município de Aracaju, capital do Estado de Sergipe, a Lei Municipal n.º 3.739/2010 instituiu o programa municipal de reaproveitamento dos subprodutos do tratamento de esgoto e reúso de água.

Muito embora caiba a cada um dos entes federativos, no espectro de suas respectivas competências, estabelecer os critérios para implementação da política de reúso de águas com base nas orientações gerais fixadas em âmbito federal, verifica-se, nas iniciativas acima citadas, a ausência de definição prazos e responsabilidades dos órgãos aos quais caberá o dever de regular a atividade. Os diplomas legais acima citados, em boa parte, não apresentam orientações técnicas suficientes para garantir a sua efetiva aplicação, tampouco um quadro regulatório associado a essa prática. Há, por-

tanto, muitas limitações à implementação de uma política eficiente e específica sobre o reúso de águas também em âmbito estadual e local, sendo os licenciamentos de projetos analisados, nesse âmbito, de forma casuística.

No Brasil, não existe, até o momento, um inventário completo de todos os projetos de reúso de água já licenciados ou em operação. Alguns, no entanto, em razão de maior porte, já são bem conhecidos, como é o caso do projeto Aquapolo, situado no Estado de São Paulo, que permanece como o único projeto de reúso de efluente sanitário de grande porte no Brasil e já se encontra implementado e operando desde 2012, sendo considerado o maior projeto de reúso industrial da América Latina³⁶.

Na Região Metropolitana do Recife, a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) já está utilizando o esgoto tratado em algumas de suas estações para manutenção, desobstrução e limpeza de tubulações das redes do sistema de esgotamento sanitário, tornando-o seguro e gerando uma economia de quase 100.000 litros de água potável por dia, o que equivale ao consumo diário de cerca de 700 pessoas³⁷.

De fato, a quantidade de projetos de reúso de médio e de grande porte é ainda muito limitada no Brasil. A ausência de regulamentação específica e de uma política pública própria, com objetivos a serem alcançados a curto, médio e longo prazo, contribui para isso. Essa lacuna legislativa pode apresentar riscos aos usuários do serviço público e, certamente, tolhe novas iniciativas para investimento e desenvolvimento de novos projetos, uma vez que prejudica a análise da viabilidade econômico-financeira do reúso em comparação a outras alternativas no contexto brasileiro.

36 AQUAPOLO. Página institucional. Disponível em <https://www.aquapolo.com.br/agua-de-reuso/o-que-e/> (acedido em 26 de setembro de 2019)

37 COMPESA. Página institucional. Disponível em <https://servicos.compesa.com.br/cidade-saneada-adota-pratica-que-economiza-quase-100-mil-litros-de-agua-por-dia/> (acedido em 26 de setembro de 2019).



Também em razão dessa carência de um marco legal para o reúso de águas no Brasil, é praticamente inexistente um programa financeiro, por parte do governo federal ou dos entes federativos, que incentive (diretamente ou indiretamente) a implantação de projetos de reúso em grande escala. Não custa repetir que o Projeto de Lei do Senado n.º 1.155/2011, que autorizava o Poder Executivo a criar o Fundo Nacional de Reutilização de Água (FUNREÁGUA), com o objetivo apoiar financeiramente projetos de reutilização de água, no âmbito de ações de desenvolvimento de sistemas voltados para o reaproveitamento de água; de aquisição, instalação, conservação, ampliação e recuperação de sistemas de reutilização de água em edificações residenciais, comerciais, industriais e de serviços públicos e privados; e de produção e instalação de equipamentos comunitários, urbanos e rurais, destinados à reutilização de água, foi arquivado em janeiro do corrente ano.

É fundamental, portanto, que o reúso de águas se torne um conceito cada vez mais divulgado e discutido, tanto nos meios acadêmicos, quanto pela própria população, para que sejam reduzidos os riscos de problemas de aceitação social dos projetos e seja gerada a pressão necessária nos agentes públicos para instituição de uma política pública específica sobre o assunto no Brasil.

4. A MISSÃO INSTITUCIONAL DA FUNASA E AS POSSIBILIDADES DE SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE REÚSO DE ÁGUAS

O estabelecimento de uma política pública específica sobre o reúso de águas no Brasil demandará o envolvimento de várias áreas de atuação governamental, como se pode imaginar. Sendo assim, numa rápida avaliação, chega-se à constatação de que, em nível federal, a regulamentação de uma

política pública específica sobre o reúso de águas deverá traçar as diretrizes para uma atuação integrada e coordenada por parte de vários Ministérios (a exemplo de Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional), Agências (a exemplo da Agência Nacional de Águas), Conselhos (a exemplo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos), Universidades (e demais instituições de ensino ligadas à formação acadêmica e à pesquisa), etc. Nesse contexto, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), vinculada que é ao Ministério da Saúde, também poderá oferecer valiosa contribuição.

De acordo com o Decreto n.º 8.867, de 03 de outubro de 2016, a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, instituída com base no disposto no artigo 14 da Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por missão institucional a promoção e a proteção à saúde, por meio de ações de fomento a soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças, e também a formulação e implementação de ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental.

Nos dias de hoje, a FUNASA concentra sua atuação junto à faixa de Municípios com população de até 50.000 habitantes, os quais, via de regra, são os mais carentes em renda e infraestrutura. Nesses Municípios, a FUNASA, por meio de repasse de recursos públicos federais e supervisão técnica adequada, tem atuação de destaque na viabilização da construção de sistemas de esgotamento sanitário e de sistemas de abastecimento de água, além de melhorias sanitárias domiciliares, sempre objetivando a efetivação da saúde preventiva e a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, inclusive com o atendimento às populações remanescentes de quilombos, assentamentos rurais e populações ribeirinhas, conforme definido pelo Plano Nacional de Saneamento Básico³⁸.

38 FUNASA. Fundação Nacional de Saúde. Página institucional. Disponível em <http://www.funasa.gov.br> (acedido em 25 de setembro de 2019)



No tocante aos sistemas de esgotamento sanitário, a FUNASA fomenta a implantação de sistemas de coleta, tratamento e destino final de esgotos sanitários visando o controle de doenças e outros agravos. Quanto aos sistemas de abastecimento de água, são financiadas pela FUNASA ações de captação de água bruta em mananciais superficiais, captação subterrânea, adutora, estação elevatória de água, estação de tratamento de água, reservatórios, rede de distribuição, ligações domiciliares etc. Melhorias Sanitárias Domiciliares, por sua vez, são intervenções promovidas nos domicílios, com o objetivo de atender às necessidades básicas de saneamento das famílias, por meio de instalações hidrossanitárias mínimas, relacionadas ao uso da água, à higiene e ao destino adequado dos esgotos domiciliares³⁹.

A FUNASA, portanto, tanto desenvolve ações estrategicamente preventivas na área de saúde ambiental, quanto atua na redução dos riscos à saúde humana. Soma-se a isso a atribuição de implementar ações relativas a estudos e pesquisas na área de saneamento e de saúde ambiental, fomentando e apoiando tecnicamente os Estados e Municípios no desenvolvimento de ações, planos e políticas para controle da qualidade da água para consumo.

Por fim, cabe citar que a FUNASA ainda desenvolve ações na área de educação em saúde ambiental. Com essas iniciativas, objetiva-se a formação de uma consciência crítica do cidadão, estimulando a sua participação, o controle, a mobilização e a inclusão social na comunidade beneficiada com as ações da instituição. Essas iniciativas são, muitas vezes, complementares às demais iniciativas da FUNASA, garantindo a conscientização dos usuários para a importância das ações implementadas e os impactos positivos dessas ações na vida de cada um e na preservação do meio ambiente.

39 FUNASA. Fundação Nacional de Saúde. Página institucional. Disponível em <http://www.funasa.gov.br> (acedido em 25 de setembro de 2019)

Portanto, pela natureza da missão institucional da FUNASA, suas atribuições e expertises podem ser potencializadas (e até ampliadas) quando do estabelecimento de uma política específica para a efetiva implantação do reúso de águas no Brasil. Seja de forma complementar ao projeto de sistema de esgotamento sanitário, seja por meio de uma nova técnica para o reaproveitamento hídrico e sua utilização em instalações de melhorias sanitárias domiciliares, seja por meio do controle da qualidade da água, seja na supervisão da implantação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, seja através de ações de capacitação e conscientização da população sobre o reúso de águas em ações de educação em saúde, a FUNASA se apresenta como um dos agentes que podem ter atuação extremamente relevante nessa política, o que deve ser levado em consideração no momento de sua regulamentação específica.

A FUNASA pode e deve, assim, ser um dos agentes transformadores da realidade atual, auxiliando na implementação e no sucesso de uma política específica sobre o reúso de águas no Brasil, ainda mais considerando a capilaridade e a proximidade de sua atuação junto aos Municípios mais pobres e o acesso direto que possui à população e às comunidades beneficiadas com as melhorias sanitárias viabilizadas pela instituição.

5. CONCLUSÕES

Por todo o exposto, conclui-se que uma grave crise hídrica existe não apenas no Brasil, mas a nível mundial, vitimando, neste exato momento, milhares de seres humanos aos quais é negado o mínimo essencial para sobrevivência com dignidade, ou seja, o acesso à água de qualidade e ao



saneamento básico, o que, para a Organização das Nações Unidas representa a violação de direito humano essencial, fundamental e universal⁴⁰.

A falta de vontade política e de continuidade das políticas, tornam a má distribuição de recursos hídricos e a ausência/insuficiência de saneamento básico um problema agravado pelas deficiências de gestão governamental. Não à toa, vários países vem traçando estratégias para minimizar os efeitos negativos dessa crise por meio de políticas de reúso de águas, com o objetivo de contribuir para o aumento de oferta de água em regiões com escassez hídrica, assim como melhorar a qualidade dos corpos hídricos, reduzindo, na medida do possível, o lançamento direto de esgoto nos rios e no mar. Sanear bem e reutilizar águas é também fazer reserva hídrica de qualidade para o consumo de quem precisa.

No Brasil, ainda não há regulamentação legal específica e consolidada sobre o reúso de águas. Estabelecer um marco legal, com a definição de competências de cada um dos entes da federação, é providência urgente para minimizar as lacunas e permitir/incentivar a implementação de novos (e a ampliação dos já existentes) projetos sustentáveis de reúso de águas no Brasil. Referido objetivo somente será alcançado a partir da integração de políticas, leis, regulamentos e programas, sobretudo nas áreas de gestão recursos hídricos, de saúde e de saneamento.

A edição de novas leis e a revisão das já existentes, além de útil para remoção de barreiras não justificáveis, particularmente na Lei das Águas (Lei n.º 9.433/97) e na Lei de Saneamento (Lei n.º 11.445/2007), será es-

40 O acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010)

sencial para fornecer diretrizes e orientações a serem seguidas por Estados e Municípios de forma coordenada, uma vez que a esses cabe parte da competência para implantação da política de reúso de águas no país.

O estabelecimento de uma política e regulamentação específica sobre o reúso de águas no Brasil não pode, ainda, desconsiderar o fomento às pesquisas para desenvolvimento de inovações tecnológicas, assim como estabelecer um modelo de financiamento adequado que fomente iniciativas sustentáveis, para que sua implementação se realize conforme recomendado pelas boas práticas ambientais e de saúde pública.

Em nível federal, portanto, a regulamentação legal específica de uma política eficiente de reúso de águas deve considerar a necessidade de envolvimento de várias áreas de atuação governamental, como Ministérios, Agências, Conselhos, Universidades, etc. Nesse contexto, poderá também a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) oferecer valiosa contribuição, considerando a sua expertise e missão institucional de promoção e a proteção à saúde, por meio de ações de fomento a soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças.

Conclui-se, então, que é cada vez maior a necessidade de informar, sensibilizar e conscientizar gestores e também a população sobre os benefícios do reúso da água, estimulando o desejo de sua efetiva implantação, para conservação da água tratada e salvaguarda ambiental.

A partir do conhecimento e da aceitação social da necessidade da adoção dessas práticas, será gerada a pressão necessária sobre os agentes públicos para o surgimento de uma regulamentação legal específica e consolidada que garanta a implantação de uma política eficiente sobre reúso de águas no país.

Como reflexão final, seguem as palavras de Carlos Sanseverino, com trecho intencionalmente destacado:



Para que o acesso à água potável e ao saneamento básico se torne uma realidade para todos os brasileiros, repercutindo positivamente em um ecossistema preservado e, conseqüentemente, na saúde e na qualidade de vida da população, é necessário avançar nos processos de conscientização e educação ambiental, ampliar os investimentos em infraestrutura, ir além da ineficiência dos serviços de água e esgoto e aprimorar a legislação, no sentido de melhorar o uso racional da água, garantindo o esgotamento sanitário de forma ambientalmente sustentável, afinal, a poluição mata mais que as guerras, com o agravante de que somente faz vítimas inocentes.⁴¹

41 SANSEVERINO, Carlos; “Água, Saneamento e Sustentabilidade: um debate a ser enfrentado”. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coordenadores). Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p.97.

Saneamento no Brasil: Cooperar para universalizar

TÉRCIO ARAGÃO BRILHANTE¹

Resumo

Este texto busca apresentar a questão do saneamento no Brasil, suas características e dificuldades de implantação plena, propondo pactuação e ação harmônica entre todos os agentes envolvidos. Feita narrativa histórica e contextualização da situação presente, aponta-se o acirrado e inconcluso debate sobre a repartição federal de competências e a titularidade do serviço como obstáculo para a universalização, meta que só será alcançada a partir de relações interfederativas adequadas regidas pelo federalismo cooperativo.

Palavras-chave: Saneamento. Brasil. Titularidade do serviço. Federalismo Cooperativo. Universalização

1 Procurador Federal desde Agosto de 2002. Iniciou sua atuação na advocacia pública federal no contencioso, acompanhando processos judiciais no STF, STJ e TST. Atuação em consultoria e assessoramento jurídicos na Procuradoria Federal Especializada/FUNASA de final de 2003 a 2006 e de 2007 até o presente, com intervalo de 1 ano e 3 meses (circa) em que foi cedido para a Presidência da República a fim de ocupar cargo de Corregedor Setorial do Ministério da Justiça, da Controladoria-Geral da União. É o Responsável pela Unidade da PFE/FUNASA no Ceará desde 2008. Coordenador, substituto, do Colégio de Consultoria das procuradorias federais junto às autarquias e fundações públicas federais no Ceará, escolhido pelos pares (biênio 2019/2021). Editor-associado da Revista Opinião Jurídica. Graduado em Direito (2001) e Mestre em Direito Constitucional (2011) pela Universidade de Fortaleza/Unifor. Contato: tercioaragao@hotmail.com



Abstract

This text presents the issue of sanitation in Brazil, its characteristics and difficulties of full implementation, proposing agreement and harmonic action among all federal political units. Historical narrative and contextualization of the present situation are presented and it is stressed the fierce and inconclusive debate on the federal division of competences and the responsibility to provide the service as an obstacle to universalization, a goal that will only be achieved by well suited intergovernmental relations under cooperative federalism.

Key-words: Sanitation. Brazil. Responsibility to provide the service. Cooperative federalism. Universalization

Sumário

1. Introdução breve; 2. Desafio enfrentado; 2.1. O passado que nos fez; 2.2. O presente que sofremos; 2.3. O futuro que esperamos; 3. A quem compete sanear? 3.1 A federação e os textos constitucionais brasileiros; 3.1.1. O Império; 3.1.2. A República; 4. Município, saneamento e federalismo cooperativo; 5. A questão ambiental: a inafastabilidade do todo e a dignidade da parte; 6. Ação Direta de inconstitucionalidade nº. 1842/RJ: descrição da demanda e sua contextualização; 6.1. Voto do Ministro-Relator; 6.2- Voto do Ministro Joaquim Barbosa: abertura da divergência e conclusão do julgamento pela Corte; 7. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO BREVE

Este artigo é apresentado como condição de aprovação no Curso de extensão em Direito do Saneamento promovido pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa cujo públi-

[Voltar ao índice](#)

co era composto por procuradores federais e servidoras em exercício na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde, órgão da Procuradoria-Geral Federal/AGU.

O trabalho será estruturado da seguinte forma: delineamento do desafio a ser enfrentado, que é o da prestação universal do serviço de saneamento para a população brasileira. Serão destacados passado e presente do saneamento no Brasil, com adensamento, por ilustração com dados e índices, do tamanho do problema a ser superado.

Em seguida, será mostrado o ferramental constitucional-normativo que estabeleceu, desde o Império, a organização do Estado brasileiro. Isso porque o federalismo adotado desde a República e em especial o “Federalismo municipalista” da Constituição da República Federativa de 1988 é fator crucial para entendermos a problemática do saneamento.

Apresentada, então, será a ideia de Federalismo cooperativo e de governança interfederativa dos serviços de saneamento, propugnando-se uma visão sistêmica, tanto normativa, quanto fática, quanto técnica da questão, que culminará na opinião pessoal de ser o saneamento, necessariamente, saneamento ambiental e necessariamente serviço a ser prestado em adequadas relações entre os entes federais. Apresentadas serão visões divergentes.

Antes das considerações finais, apresentaremos e faremos o repasse crítico da ADI 1842 – RJ, caso líder da matéria titularidade do serviço de saneamento em regiões metropolitanas.



2. DESAFIO ENFRENTADO

2.1. O passado que nos fez².

“As cloacas despejam-se nas praias e nas praças públicas...”³ escreveu C. Schlichthorst, um dos viajantes estrangeiros responsáveis por crônicas sobre a vida no Império, em livro sobre seus anos de passagem pelo Brasil, especialmente pela cidade do Rio de Janeiro, em meados dos anos de 1820.

A rede de esgotamento para a Capital do Império teria seu início décadas depois dessa observação. Antes dela e mesmo após o início de sua implantação, os dejetos eram jogados por janelas, através de portas ou, quando muito, conduzidos para locais mais reservados ou praias e outras águas.

Apesar das características próprias do Brasil, a situação de despejar água suja de dejetos não era exclusividade nossa: “... em diversas cidades européias, de Edimburgo a Faenza, os moradores tinham permissão para esvaziar baldes de água suja na rua, desde que antes gritasse pela janela para dar aos passantes uma oportunidade de se abrigar”⁴.

A escravidão e a proliferação como fator econômico marcante dos escravos de ganho participaram ativamente dessa fase do “saneamento” nacional, por meio dos então notórios escravos tigres ou tigreiros, que, recipiente posto sobre a cabeça, recolhiam e despejavam os excrementos⁵:

2 Sobre a importância do exame histórico do saneamento no Brasil: D.A. MUNETTI GROTTI, “Evolução jurídica do serviço público de saneamento básico” in A.N. DAL POZZO, J.R. PIMENTA OLIVEIRA e R. DE PINHO BERTOCCELLI (Coord.), *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no Direito Brasileiro*, São Paulo, Contracorrente, 2017, p. 13.7

3 C. SCHLICHTHORST, *O Rio de Janeiro como é – uma vez e nunca mais*, Brasília: Senado Federal, 2010, p. 28.

4 P. BURKE, “Uma história social do lixo”, in *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 de Dezembro de 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs0912200109.htm> (acedido em 28 de Setembro de 2019).

5 L. F. ALENCASTRO, “Vida privada e ordem privada no Império”, in L. F. ALENCASTRO (Org) *História da vida privada no Brasil*, vol.2, São Paulo, Companhia de bolso, 2019, pp. 52-53.

Com o verão, tudo piorava, na ausência de uma rede de esgotos que só começa a ser construída em meados dos anos 1860. Até essa data, e mesmo depois dela, os escravos encarregados de levar os dejetos domésticos até as praias, e por isso chamados “tigres” (muito provavelmente por causa da cor tigrada com que a matéria fecal sujava o seu corpo), continuaram ativos na cidade. No Recife os “tigres” só desapareceram em 1882. Gilberto Freyre acreditava que a facilidade de dispor de “tigres” retardou a instalação da rede e esgotos nas cidades do Império

A proliferação de epidemias, com destaque para o cólera e a febre amarela, alcançaram índices cuja resolução se mostrou inescapável. O cólera grassou especialmente nos anos de 1855 e 1856⁶ e trouxe o paradoxo sanitaria para a sociedade escravocrata: a medida sanitária recomendada era o uso de sapatos, uso esse defeso aos escravos⁷. Vale anotar que em razão das epidemias a medida profilática tomada pela Corte, cortesãos, e integrantes da elite em geral era sair da cidade em busca de ares mais frescos e saudáveis⁸.

Outro aspecto da ausência de saneamento era ser ela questão definidora dos problemas, inclusive de ordem de desenvolvimento econômico do

6 Sobre o auge do cólera e seu caráter devastador: S. CHALHOUB, *Cidade febril. Cortiços e epidemias na corte imperial*, 2ª ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2017, p. 71.

7 L. F. ALENCASTRO, *História da vida privada no Brasil*, vol.2, p. 61. “Uma das astúcias dos escravos fugidos no Rio consistia em arranjar sapatos, calçá-los e misturar-se aos negros e mulatos livres e libertos que circulavam pela cidade”. Idem, p. 62.

8 “O ambiente epidemiológico da corte levou a família imperial a tornar regulares, a partir de 1847, os veraneios em Petrópolis, vila promovida a cidade dez anos mais tarde em meio a uma febre de construções. A morte na tenra idade dos dois herdeiros do imperador, Afonso (1845-7) e Pedro (1848-50), dava novos foros de notoriedade ao ambiente pestilencial do Rio de Janeiro, nesse contexto, Petrópolis surgia como uma solução de sanitário urbanístico, como uma medida profilática da família real e da elite da corte: dado que era impossível sanear o Rio no verão, tempo de todos os perigos, o imperador e seus próximos batiam em retirada, mudavam-se para a montanha”. L. F. ALENCASTRO, *História da vida privada no Brasil*, vol.2, p. 54. No mesmo sentido, destacando a fuga “serra acima”, S. CHALHOUB, *Cidade febril. Cortiços e epidemias na corte imperial*, 2ª ed., São Paulo Companhia das Letras, 2017, p. 71. Curiosamente, a empresa que presta os serviços de saneamento para a cidade de Petrópolis, em regime de concessão, desde 1º de janeiro de 1998, se chama Águas do Imperador. Petrópolis foi a primeira cidade fluminense a promover a concessão dos serviços de água e esgoto à iniciativa privada. ÁGUAS DO IMPERADOR- GRUPO ÁGUAS DO BRASIL, disponível em <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/aguas-imperador/a-concessionaria/quem-somos/> (acedido em 28 de Setembro de 2019).



Império em geral e da cidade do Rio de Janeiro. As consequências graves da epidemia de febre amarela foram assim apresentadas por Sidney Chalhoub⁹:

(...) a febre amarela causou embaraços constantes às atividades comerciais do país e, mais tarde, às propostas de implementação de políticas imigrantistas. Políticos e autoridades públicas brasileiras tiveram então de lidar com os problemas criados pela doença, especialmente na capital; neste processo, precisaram enfrentar temas políticos e ideológicos decisivos que se tornaram inextricavelmente ligados ao desafio da febre amarela.

A partir de então, nas últimas três décadas dos 1800, o Brasil urbano e especialmente o Rio de Janeiro adotaram um posicionamento reformador de cunho higienista, com alterações agudas das construções e ocupações urbanas, além de medidas médico-sanitárias de caráter obrigatório, chegando em seu auge com a Revolta da Vacina de 1904. Foi o processo de Regeneração: “... metamorfose urbana da capital federal, acompanhada de medidas de saneamento e da redistribuição espacial dos vários grupos sociais”¹⁰.

Permita-nos um longo corte na narrativa, não sem pontuar que em 1942 foi criado o Serviço Especial de Saúde Pública, posteriormente alçado à natureza jurídica de fundação, a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (Fsesp) em 1960. Essa entidade, caracterizada pelo trabalho de promoção da saúde pública por obras de saneamento em parceria com municípios de menor porte, é o germe da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), instituída em 1991, pela junção, especialmente, da Fsesp e da

9 S. CHALHOUB, *Cidade febril. Cortiços e epidemias na corte imperial*, p. 71.

10 N. SEVCENKO, *A Revolta da Vacina*, São Paulo, Editora Unesp, 2018, p. 114.

Sucam, que atuava no combate a endemias e tem por órgão seminal o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DENERu), criado em 1956¹¹.

No final dos 1960 e início dos 1970, a questão do saneamento, com destaque para o fornecimento de água e esgoto, especialmente para o fornecimento de água em áreas urbanas, recebeu novo alento com o PLANASA¹², a criação ou reforma de companhias estaduais de água e esgoto¹³ e o estabelecimento de Regiões Metropolitanas¹⁴. Dessa fase,

11 In *100 anos de Saúde Pública: a visão da Funasa*. Brasília, Fundação Nacional de Saúde-Ministério da Saúde, 2004, *et passim*. Para breves notas sobre a atuação da FSesp: S.S. DA COSTA DE e W. A. RIBEIRO, “Dos Porões à luz do dia – Um itinerário dos aspectos jurídicos-institucionais do saneamento básico no Brasil”, in L. HELLER *et all* (Org.), *Política pública e gestão de serviços de saneamento*, p. 468; e L. HELLER, *Política pública e gestão de serviços de saneamento*, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, UFMG/FIOCRUZ, p. 486.

12 O interessante e rico tema do PLANASA e a conjuntura jurídico-política-social em que se deu sua implantação, bem como sua influência na conjuntura atual são merecedores de artigo próprio. Para um profundo estudo do PLANASA, produzido contemporaneamente ao plano e focado no que ocorreria no período de 1971 e 1975: W. J. MANO DE ALMEIDA, *Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA*, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1977. O autor explicita que o plano tinha por área objeto o quadro-urbano, apresenta dados positivos de incremento do serviço nessas áreas e chega a fazer a apresentar dados de correlação entre a instrução dos moradores e a melhoria de condições sanitárias em domicílios que receberam filtros para purificação de água (p. 71), reforçando a ainda hoje necessária educação em saúde da população, como fator para fruição plena dos benefícios do saneamento. Reconhecendo avanços decorrentes do PLANASA e apontado suas insuficiências: S.S. DA COSTA DE e W. A. RIBEIRO, *Política pública e gestão de serviços de saneamento*, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, UFMG/FIOCRUZ, 2013, pp. 473/475; e L. Heller *et alli*, *A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico* in L. Heller *et all* (Org.), *Política pública e gestão de serviços de saneamento*, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, UFMG/FIOCRUZ, 2013, p. 486/487.

13 A Companhia de Água e Esgoto do Ceará, a Cagece, é desse período, tendo sido fundada em 1971. A Cagece é uma empresa de economia mista, in <https://www.cagece.com.br/quem-somos/historia/> (acedido em 20 de Setembro de 2019). No mesmo ano de 1971, sob os mesmos influxos e com mesma natureza, foram fundadas a Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa (in <https://servicos.compesa.com.br/historia-e-perfil/>); e a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – Embasa (in <http://www.embasa.ba.gov.br/index.php/institucional/a-embasa/historia>).

14 As primeiras Regiões Metropolitanas foram as de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador (Leis Complementares n.º14/1973 e n.º 20/1974).



herdamos parte significativa do quadro atual de prestação de serviço: companhias estaduais contratadas por municípios¹⁵.

Nova fase seria iniciada nos anos de 1990, com a autonomia municipal na extensão da nova condição de entidade federativa constitucional do município e em razão da Reforma do Aparelho do Estado. Finalmente, algum ar novo foi dado ao percurso histórico da matéria com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹⁶.

2.2. O presente que sofremos.

Entre os anos de 2014 e 2016, fui praticante quase diário de natação em águas abertas. Fortaleza, capital do Estado brasileiro do Ceará, era a porção de terra banhada pelo Atlântico que me dava acesso ao Oceano corriqueiramente. Manhã cedo, muitas vezes acompanhando o raiar do Sol, lá estava eu acarinhado pelo Atlântico, por vezes a 1 quilômetro da costa, acompanhado de botos-cinza e peixes. A idílica e renovadora experiência trazia em si o sinal dos tempos e do local. O paraíso não era perdido, mas tisonado. Na faixa de areia, que caminhava até a água, era comum encontrar fezes, muitas vezes humanas, ali despojadas pela gente em situação de rua. Vez por outra, alguma galeria pluvial, devido a ligações clandestinas à rede de esgotamento ou a galerias pluviais, expelia

15 Reconhecendo a existência do que chama o legado do PLANASA: S.S. DA COSTA DE e W. A. RIBEIRO, *Política pública e gestão de serviços de saneamento*, p. 475

16 Para ilustrada narrativa histórica da saúde pública no Brasil publicada por entidade oficial: 100 anos de Saúde Pública: a visão da Funasa. Brasília, Fundação Nacional de Saúde-Ministério da Saúde, 2004. Para narrativa oficial, mais sintética e atualizada até 2017, focada em apresentação cronológica: Cronologia histórica da saúde pública, disponível em: <http://www.funasa.gov.br/cronologia-historica-da-saude-publica> (acedido em 7 de Setembro de 2019). Para narrativa histórica do saneamento sob ótica jurídico-acadêmica: D.A. MUSETTI GROTTI, “Evolução jurídica do serviço público de saneamento básico” in A.N. DAL POZZO, J.R. PIMENTA OLIVEIRA e R. DE PINHO BERTOCCELLI (Coord.), *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no Direito Brasileiro*, São Paulo, Contracorrente, 2017, pp. 101-123. Sob mesma ótica, focando o começo da segunda metade do Século XX até o PAC: R.A. LAZZARI LAHOZ CHALHOUB, *Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil*, São Paulo, Almedina, 2016, pp. 69-88.

líquido escuro e fétido, me fazendo transferir o local de entrada no mar por impropriedade da qualidade da água para o banho¹⁷.

A conferência do boletim semanal de balneabilidade publicado pela Secretaria de Meio Ambiente do Ceará¹⁸ era uma de minhas leituras obrigatórias. Por vezes, em razão dos índices, nadar por aqui ou ali era indevido.

O Ceará é um Estado que tem no turismo um fator importante para sua economia, sendo Fortaleza a cidade cearense que mais recebe turistas, além de ser a porta de entrada para a gente que busca destinos outros no estado¹⁹. A praia que costumava nadar se localiza em área nobre, talvez o metro quadrado mais caro da cidade, com bela avenida à beira-mar, apinhada de hotéis.

Essa digressão de experiência pessoal mostra a complexidade dos desafios enfrentados para quem busca compreender e vencer os problemas do saneamento ambiental no Brasil.

17 Exemplificativamente, eis matéria jornalística contemporânea aos meus tempos de natação em águas abertas. “Esgoto clandestino é lançado no mar da Praia de Iracema”, in *O Povo*. Disponível em : <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2014/08/21/noticiasjornalcotidiano,3301582/esgoto-clandestino-e-lancado-no-mar-da-praia-de-iracema.shtml> (eu lembro desse fato e o presenciei) (acedido em 27 de Setembro de 2019). Para trazer exemplo mais próximo, com reportagem de 2018, “Ligações clandestinas de esgoto jogam poluição na Beira Mar, em Fortaleza”, in *Portal G1 do Sítio Globo*. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/cetv-1dicao/videos/v/ligacoes-clandestinas-de-esgoto-jogam-poluicao-na-beira-mar-em-fortaleza/6425568/> (acedido em 27 de Setembro de 2019).

18 Para a conferência sobre o Programa de monitoramento e dos boletins Semanais de balneabilidade visitar o sítio da SEMACE-Superintendência Estadual do Meio Ambiente, disponível em: <https://www.semace.ce.gov.br/monitoramento/balneabilidade-das-praias/> (acedido em 28 de Setembro de 2019).

19 Ilustrativamente, a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará estipulou em mais de 1 milhão de pessoas como os visitantes do Ceará no período de alta estação de final/começo do ano para a temporada 2018/2019, disponível em: <https://www.setur.ce.gov.br/2019/03/12/ceara-deve-receber-mais-de-11-milhao-de-turistas-na-alta-estacao/> (acedido em 28 de Setembro de 2019).



A falta de acesso à água, ao esgotamento, à limpeza urbana, a falta de combate a endemias afligem a população brasileira como um todo. Essa aflição, decerto, se agudiza, em número de atingidos e na gravidade das consequências, na população mais pobre e em regiões de menor desenvolvimento. Uma das formas de combater a pobreza e inserir a população carente é a busca pela universalização do saneamento. Esse é o foco principal.

Todavia, a ideia de que a falta ou deficiência de saneamento se circunscreve exclusivamente a áreas distantes dos grandes centros ou com população exclusiva de baixa renda, apesar de gozar de lógica e encontrar base fática, não encerra em si a inteireza de uma realidade múltipla como é a brasileira.

Mesmo as disparidades regionais, chagas tradicionais que nosso federalismo ainda não cuidou de sarar, não são suficientes como linha de raciocínio única e explicativa dos déficits de saneamento. As notas causadas pelas desigualdades sociais e regionais são preponderantes, mas há particularidades.

Conforme o Ranking do Saneamento publicado em 2019 pelo Instituto Trata Brasil²⁰, utilizando os dados consolidados mais recentes do Sistema Nacional de Índices de Saneamento (SNIS) publicado em 2017 pela Administração Pública Federal por seu então-Ministério das Cidades (hoje Ministério do Desenvolvimento Regional), há cava diferença entre os índices de atendimento para o fornecimento de água e para os serviços relacionados ao esgoto.

Os dados demonstram que o nível de cobertura do atendimento de água se encontra em estágio de evolução em prol da universalização bem melhor do que a de coleta do esgoto. Enquanto a água conta com índices de média brasileira total de 83,5%, a média total do Brasil para coleta de esgoto é de 52,4%.

20 TRATA BRASIL. Disponível em: http://tratabrasil.com.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_-_Ranking_Trata_Brasil_2019_v11_NOVO.pdf (acedido em 28 de Setembro de 2019).

É a região Norte do Brasil a mais distante da universalização, seja para água seja para esgotamento.

Na tabela do Ranking das 10 cidades com piores índices de atendimento total de água, figuram 1 cidade da Região Sudeste (Belford Roxo, integrante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro); 1 cidade do Centro-Oeste (Aparecida de Goiânia); 2 cidades do Nordeste (Caucaia, componente da Região Metropolitana de Fortaleza, no Ceará e Jaboatão dos Guararapes, que faz parte do Grande Recife) e 6 cidades da Região Norte (com destaque para Ananindeua, que faz parte da Região Metropolitana de Belém, Capital do Estado do Pará, e Porto Velho, Capital do Estado de Rondônia, que contam com alarmantes índices na casa dos 30 por cento).

Mais uma ilustração em favor da tese de que, apesar de haver a nota forte da desigualdade regional e social, a questão é dotada de complexidades: na parte de cima dessa tabela, composta pelas cidades de melhores índices de atendimento total de água, são apresentadas 22 cidades com índices de 100 por cento. Os 4 primeiros nomes dessa tabela são de cidades de 3 Estados da Região Nordeste (João Pessoa, capital do Estado da Paraíba; as pernambucanas Caruaru e Petrolina; e a baiana Vitória da Conquista). O número de 4 cidades na parte superior da tabela é o mesmo alcançado pela Região Sul (Curitiba, Florianópolis, Canoas e Porto Alegre). A demais 14 cidades apresentadas com 100 por cento de atendimento total de água são da Região Sudeste (13 paulistas e a carioca Niterói).

Na tabela do Ranking das 10 cidades com piores índices de atendimento total de esgoto, a maioria delas é nortista (7 cidades, sendo 5 delas capitais de Estado, 3 delas do Estado do Pará (Belém, a Capital, a limítrofe Ananindeua e Santarém); nordestinas somos 2 (Teresina, Capital do Estado do Piauí e Jaboatão dos Guararapes, limítrofe à Capital pernambucana do Recife e local de desembarque para o Estado por ser onde se localiza o Aeroporto Internacional; e sulina 1 (Gravatá, cidade do mais populoso Estado da Região Sul, o Rio Grande do Sul).



Quanto aos índices de esgoto tratado referido à água consumida, o Ranking das 10 piores cidades apresenta um espraiamento territorial diverso, com cidades integrantes da Região Norte (novamente 3 delas de um mesmo Estado: Belém, a Capital do Estado do Pará, sua limítrofe Ananindeua, componente da Região Metropolitana de Belém, e Santarém). A maioria, todavia, das cidades dessa tabela são integrantes da Região Sudeste, a mais rica das regiões brasileira (2 cidades paulistas: Guarulhos, cidade limítrofe à Capital São Paulo, integrante da Região Metropolitana e porta de entrada-mor do Estado, da Região e do País, por contar com o maior Aeroporto Internacional do Brasil, e Bauru; 3 cidades cariocas: Belford Roxo, Nova Iguaçu, e São João do Meriti, municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; e Governador Valadares no Estado de Minas Gerais).

2.3. O futuro que esperamos.

Nosso engajamento no tema é iluminado pela consciência da necessidade do empenhamento de todos os esforços, intelectuais, políticos, administrativos, financeiros, empresariais, coletivos e individuais para que haja o incremento em prol da universalização do acesso da população brasileira ao saneamento ambiental, com todas os benefícios dele decorrentes. Se falta de educação e saúde são problemas constantes e de maior amplitude, a fratura social da falta de saneamento, a nosso ver, junto com a violência urbana, constituem dois obstáculos tremendos a serem superados pelo Brasil.

Feita a apresentação da situação e mesmo uma declaração assemelhada a uma profissão de fé²¹, passo à problemática que pretendemos enfrentar:

21 Como teria dito o PAPA INOCÊNCIO III a São Francisco, "...me convenci de que era preferível acender uma luzinha do que atacar as trevas", *apud* in I. LARRAÑGA, *O Irmão de Assis*, 20ª ed., São Paulo, Paulinas, 2012, p. 238.

a governança cooperativa no federalismo brasileiro do saneamento ambiental, a ser vencida a questão, às vezes paralisante, da titularidade do serviço²².

3. A quem compete sanear?

Dentre as inúmeras questões a serem trabalhadas na problemática do saneamento no Brasil, escolhemos uma que nos parece prévia a maior parte das demais: a quem compete, na organização própria do Estado Federal do Brasil, o exercício de competências legislativas e a titularidade administrativa do serviço de saneamento. A característica brasileira de ter os municípios como integrantes da Federação traz complicador ao tema da distribuição de competências, tema marcado pela necessária busca de frutíferas descentralização e cooperação e pela constante crise fiscal²³.

Passemos ao ferramental normativo de natureza constitucional, nos permitindo enriquecer a motivação com repasse histórico.

3.1. A federação e os textos constitucionais brasileiros

O Império não teve organização federal. Era Estado Unitário com províncias sem autonomia pujante. Os regimes constitucionais republicanos anteriores ao vigente não adotaram a autonomia administrativa, legislativa

22 Ao analisar o desempenho do setor no Brasil, Rui Cunha Marques enumera, entre os problemas: "...o conflito existente entre os diferentes níveis de governo, relativamente à gestão e às atribuições destes serviços ..." R. C. MARQUES. *A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais*, Lisboa, ERSAR\CESUR, 2011, p. 100.

23 Publicando em 2002, Gilberto Bercovici bem contextualiza a questão, reconhecendo a importância, mas evitando nomear a crise fiscal como chave única para os problemas do federalismo brasileiro: "A crise fiscal é, hoje, vista como elemento central dos problemas do federalismo no país. Realmente, o problema fiscal é de fundamental importância, mas ele não explica nem resolve, por si só, os impasses do federalismo brasileiro. O real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a união, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto". G. BERCOVICI, "A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro", *Revista de Direito Sanitário*, vol. 3, nº1, Março de 2002, p. 25.



e financeira para os municípios, alçados a integrantes de Federação como pessoas políticas apenas pela Carta da República de 1988.

Trago notas sobre cada uma das Cartas Políticas brasileiras e sua relação com o Federalismo, especialmente com a autonomia municipal.

3.1.1. O Império

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824 era própria de um estado unitário que expressamente inadmitia qualquer “laço algum da União, ou federação, que se opponha á sua independência” (artigo 1º). Apesar de o território ser dividido em províncias (artigo 2º) não havia nota alguma de autonomia para as mesmas, vigorando fortemente o princípio de unidade ou homogeneidade nacional. Como observa Pimenta Bueno, “o Império é um e único” e sua divisão em províncias tem fins meramente administrativos²⁴.

3.1.2. A República

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891²⁵ não enumerou os municípios em sequência à União e aos Estados dentro das Disposições Preliminares de seu Título I (Da organização federal). Nessas disposições, em que constam incumbências, competências e proibições, da União e Estados, a palavra município aparece para ilustrar que a Capital da União, que era conhecida como município neutro no re-

24 J.A. PIMENTA BUENO, *Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império. Estados Unidos do Brasil*, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 958, p. 22. Digno de nota que Pimenta Bueno exortava os leitores a uma melhor divisão do território imperial, a fim de evitar “ambições federais”.

25 Os textos das Constituições do Brasil podem ser acessados no endereço eletrônico do Planalto, na parte de legislação no item Constituições anteriores, disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1> (acedido em 25 de Setembro de 2019).

gime monárquico, passaria a ser chamada de Distrito Federal (artigo 2º). A autonomia municipal para aquilo que se relaciona ao peculiar interesse consta bem mais à frente do texto constitucional de 1891, como consequência da forma de organização dos Estados (artigo 68).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, já em seu dispositivo inaugural, excluía aos municípios o status de componente da Nação brasileira. Expressando a continuidade da República federativa proclamada em 1891, a Carta considerava a Nação como união indissolúvel e perpétua de Estados, Distrito Federal e Territórios (artigo 1º).

Aos municípios era assegurada organização protetiva de seu peculiar interesse, com eletividade do Prefeito e Vereadores; decretação de impostos e organização de serviços. Nota curiosa é a de que os governadores poderiam escolher os Prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais (artigo 13, caput, incisos I, II, III e § 1º). A estreiteza da autonomia municipal era ilustrada pela previsão de o Estado criar órgão de assessoria técnica para os temas de administração e finanças municipais, bem como pela possibilidade de intervenção dos estados nos municípios para regularização de finanças em casos determinados de impontualidade de pagamentos e dívidas (artigo 13, §§ 3º e 4º).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, ao tratar da organização do nacional, manteve o Brasil como República, destacando emanar do povo o poder, que seria exercitado em seu nome (artigo 1º). Estabelecia a Carta que o Brasil era um Estado federal constituído pela união indissolúvel de estados, territórios e distrito federal (artigo 3º). Os municípios não eram, portanto, pessoas políticas componentes da Federação. Em nível de autonomia significativamente inferior, sua organização era prevista de forma que fosse preservada sua autonomia para seu peculiar interesse (artigo 26). O prefeito não era eleito, mas escolhido pelo governador (artigo 27).

O instante de avanço da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 estava na previsão de agrupamento de municípios, com personalida-



de jurídica própria, que estava limitada aos fins específicos de “instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns”. A possibilidade e a forma de criação desses agrupamentos era de competência do Estado correspondente (artigo 29, caput, e parágrafo único). Tem-se por esse dispositivo a primeira ideia em texto constitucional de uma espécie de região metropolitana, aos moldes de uma autarquia, por possuir personalidade jurídica²⁶.

Também em 1946, a Constituição promulgada no pós-guerra não inseriu os municípios no rol de integrantes da Federação: a União compreendia Estados, Distrito Federal e Territórios (artigo 1º, caput e parágrafos). A autonomia municipal era assegurada pela eleição de Prefeito e vereadores e a administração de seu peculiar interesse na instituição de tributos e prestação de serviços locais (artigo 28). Perceba-se o uso da expressão serviço local pela primeira vez, expressão talvez germe do interesse local de 1988²⁷.

Seguindo a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, mas não em relação de reprodução plena, era prevista possibilidade de nomeação dos Prefeitos das Capitais pelos Governadores dos territórios e

26 Há quem acredite que a Região Metropolitana foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo regime constitucional de 1967 (artigo 157, § 10º) e mantida em seu espelho de 1969. Nesse sentido: W.A. RIBEIRO e R. LAMBOGLIA GUIMARÃES, “Região Metropolitana e competência Municipal”, in A.N. DAL POZZO, J. R. PIMENTA BUENO e R. BERTOCCELLI DE PINHO (Coord.), *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no Direito Brasileiro*, São Paulo, Contracorrente, 2017, p. 509. Os autores remontam à origem da região metropolitana a debates da década de 1940, no seio dos quais surgiu seminal artigo de Hely Lopes Meirelles sobre o tema, intitulado “Autarquias municipais” (H. LOPES MEIRELLES, in *Tratado sobre o marco regulatório*, p. 510).

27 “As municipalidades gozam do direito de legislar sobre assuntos de interesse local e, por isso, melhor conhecidos em suas particularidades pelos habitantes da cidade ou vila. A restrição especial a semelhante respeito consiste em se não permitir antinomia com as leis básicas ou ordinárias superiores, isto é, da União e do Estado”. C. MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, Vol. 1, Rio de Janeiro, Livraria Editora Freitas Bastos, 1948, p. 358. Percebe-se da cita a ausência de dignidade da legislação municipal: O parâmetro que hoje é o de repartição de competências era então o de hierarquia, estando as normas dos municípios em nível inferior às normas da União e dos Estados. Mesmo assim, e sob as luzes de seu tempo, Carlos Maximiliano, após reconhecer que a autonomia municipal nunca existiu efetivamente (p.350) consigna que: Na Constituinte de 1946 predominou “zêlo ardoroso pelos interesses dos municípios” (p.354).

pelos Governadores dos Territórios e dos Estados e das estâncias hidro-minerais, com detalhamento de serem as estâncias naturais e beneficiadas pela União ou Estados²⁸. A nomeação deveria ocorrer em casos de segurança nacional com previsão legal para municípios declarados bases ou portos importantes para a defesa externa (artigo 28, §§ 1º e 2º).

A Constituição do Brasil decretada em 1967 abandonou a denominação Estados Unidos, mas manteve o Brasil como República Federativa composta pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (artigo 1º). As competências municipais não possuíam enumeração em capítulo próprio, fazendo parte do Capítulo III (Da Competência dos Estados e Municípios). A autonomia era assegurada pela eleição de Prefeito, Vice e vereadores e pela administração própria em prol de peculiar interesse, com tributação e organização de serviços públicos locais (artigo 16, caput, I e II, 'a' e 'b'). Como em ordens constitucionais anteriores, havia a nomeação de Prefeito de Capitais e de estâncias hidrotermais, bem como em casos de legalmente declarado interesse de segurança nacional (artigo 16, § 1).

Para serviços de interesse comum, havia a possibilidade de celebração de convênios (artigo 16, § 4º), como também havia previsão expressa, no título Da Ordem Econômica e Social, para o estabelecimento de regiões metropolitanas, a serem criadas por lei complementar da União e com vinculação socioeconômica para fins de serviços de interesse co-

28 A hoje curiosa menção a estâncias minerais, hidrominerais ou termais será constante nas Cartas Políticas, ocorrendo até o final da década de 1960. Refletem o chamado termalismo como medida profilática e até podem servir de exemplo de intervenção do estado na economia, quando há participação de entes públicos. No Brasil, as estâncias eram frequentadas, por exemplo, pelo Presidente Getúlio Vargas e seus poderes de cura e restabelecimento eram considerados em tão alta conta que teriam sido responsáveis pelo fim da esterilidade da Princesa Isabel(A. ALMEIDA ROCHA, *Histórias do saneamento*, São Paulo, Blucher, 2016, pp. 121-122).



num (artigo 157, § 10). Nesse ponto, houve a retomada constitucional, com detalhamento e alteração, de previsão inicialmente componente da Carta de 1937 (artigo 29, caput e parágrafo único).

Em 1969, o Congresso Nacional decretou e promulgou longa emenda à Constituição de 1967. Cuidou-se da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. o texto de 1967 foi revogado em sua inteireza e substituído por outro a ele muito semelhante, mas com alterações. No que pertine ao tema que estamos tratando, não houve significativas mudanças, tirante, por exemplo, a numeração dos artigos: a autonomia e regras gerais do município foram para o artigo 15, foram aumentadas as possibilidades de intervenção (artigo 15, § 3º) e controle (artigo 16), foi suprimida a previsão de convênios para serviços e interesse comum e mantida a previsão de regiões metropolitanas no Título Da Ordem Econômica e Social (artigo 164).

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada a 5 de Outubro de 1988, rompendo com longo período de exceção e estabelecendo o Estado Democrático de Direito, concedeu aos municípios status por eles jamais tido. De centros de vida ou organizações autônomas apenas administrativamente, os municípios ganharam, pela primeira vez desde sempre, natureza de pessoas políticas integrantes da Federação Brasileira (artigo 1º).

Essa condição municipal e a indissolubilidade da União entre Estados e Municípios é cláusula pétrea do ordenamento constitucional, não podendo ser objeto de emenda constitucional que tendente a suprimi-la (artigo 60, § 4º).

De uma maneira geral, a enumeração de competências das entidades federativas e a natureza das mesmas (exclusivas, comuns, concorrentes) ganhou tratamento mais longo e denso. Os municípios ganharam capí-

tulo próprio dentro do Título III - Da Organização do Estado. Cuida-se do Capítulo IV – Dos Municípios, composto por detalhados artigos 29 e 30. Mais próximos a este trabalho, estão as competências municipais para legislar sobre interesse local (artigo 30, I) e para organizar e prestar serviços de interesse local (a titularidade sobre tais serviços).

As Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, a serem estabelecidas por lei do Estado correspondente, estão previstas no artigo 25, § 3º. Demandam a condição de serem os municípios limítrofes e haver funções públicas de interesse comum a serem organizadas, planejadas e executadas.

Mais: a Constituição da República de 1988 trouxe a previsão expressa da figura das Regiões, a serem estabelecidas para efeitos administrativos, colimando desenvolvimento e redução de desigualdades (artigo 43). Apesar da relevância de sua previsão e de seus fins que são tão próprios aos fins mesmos de um Estado Federal²⁹, não houve uma instituição de nova figura federativa. As regiões não são elementos indissolúveis da Federação e sua normatividade não pertence à organização do Estado brasileiro, mas pertence à Seção IV do Capítulo VII, destinado a tratar da Administração Pública)³⁰.

A Constituição de 1988 rompeu o dualismo tradicional de nossa Federação trazendo para dentro de si os Municípios. Essa inovação, sacramen-

29 “A estruturação federal pressupõe transferência considerável de recursos públicos entre as regiões, fundamentada no princípio da solidariedade”, como observa G. BERCOVICI, *Revista de Direito Sanitário*, vol. 3, nº 1, Março de 2002, p. 25.

30 Paulo Bonavides é entusiasta da previsão constitucional de Regiões, advogando evolução para o tratamento do tema, ao tratar de “marcha para a constitucionalização política das Regiões” (P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 15ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004, pp. 358-360). Para estudo mais prolongado do autor sobre o tema: P. BONAVIDES, “Federalismo regional num país periférico”, in P. BONAVIDES, G. MARQUES DE LIMA e F. SILVEIRA BEDÊ (Coord.), *Constituição e Democracia. Estudos em homenagem ao Professo J.J. Gomes Canotilho*, São Paulo, Malheiros Editores, 2006.



tada desde muito, foi recebida com entusiasmos por parte dos autores³¹. Contou também com críticos, que não consideravam a inovação ser alvis-sareira ou mesmo adequada sob aspecto jurídico-político³².

4. MUNICÍPIO, SANEAMENTO E FEDERALISMO COOPERATIVO

31 anos depois da promulgação da Constituição de 1988 e em razão da necessidade de resolução dos problemas do Estado e do Povo brasileiros, acreditamos que não é mais a condição do Município como entidade federativa que haveria de ser posta sob escrutínio. Na verdade, a medida dessa autonomia e as relações entre as entidades em prol da consecução das finalidades públicas e do bem comum é que devem compor a pauta.

Se em regra e tradicionalmente a nota básica das normas municipais são a territorialidade, por ser o território limite espacial de competência,

31 Paulo Bonavides tratou o tema como “o mais considerável avanço” e alteração radical do dualismo federativo (P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, pp. 344 e 345). Ainda segundo Bonavides: “Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia” (P. BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 347).

32 José Afonso da Silva foi o autor com maior respaldo acadêmico e social que se mostrou avesso à inovação. Para ele, fazendo alusão aos debates constituintes e à tese vencedora capitaneada por Hely Lopes Meirelles: “A Constituição consagrou tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. Data venia, essa é uma tese equivocada (...) Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe Federação de Estados (J. A. DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional positivo*, 15ª ed, São Paulo, Malheiros Editores, 1998, pp. 474-475).

fator determinante e elemento definidor, na situação da prestação de serviços públicos de saneamento ao lado dessa nota, agrega-se a interação com demais municípios, estados e mesmo a União.³³

Se não mais centro de vida com autonomia pouca, mas Pessoa Política com status de elemento constituinte da República Federativa do Brasil, o município não pode destacar dessa autonomia sua condição de ilha.

Cooperação é necessária e atrelada à natureza mesma de um Estado federal que atue para a consecução dos frutos de políticas públicas cuja execução se espalharia por territórios de diversos entes, desconhecendo - por razões de base empírica - pelo menos a rigidez de limites e fronteiras territoriais. As águas de bacias hidrográficas não conhecem fronteiras municipais; infraestruturas utilizadas nos serviços de saneamento são usualmente compartilhadas por mais de 1 município, por exemplo.

A forma como se dá uma cooperação deve vir a lume após ideação e experiência, atentando-se para aspectos gerais e peculiaridades, tanto dos entes envolvidos diretamente, Estados e Municípios quanto de sua União (direção, planejamento e financiamento, v.g.), quanto da natureza mesma da política e dos consequentes serviços a serem implementados.

A proximidade das relações, a natureza da questão do saneamento e a comunhão de interesses deve reverter em comunhão de esforços e reconhecimento da natureza comum dos interesses, a serem trabalhados sob governança cooperativa.

Usando como ponto de partida a descentralização de políticas públicas de educação e saúde, Gilberto Bercovici estudou a repartição de competências no federalismo cooperativo, apresentando pontuações interessantes, como³⁴:

33 J. MIRANDA, *Teoria do Estado e da Constituição*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2002, p. 297.

34 G. BERCOVICI, *Revista de Direito Sanitário*, vol. 3, nº. 1, Março de 2002, p. 17.



O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da federação. Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em âmbito federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento de políticas públicas.

Identificamos uma dificuldade marcante dos intérpretes em geral com o tema da repartição de competências constitucionais. Alguns entes os conduzem a uma visão parcial, incompleta ou mesmo diversa daquela que se obteria por reflexões sistêmicas, tanto do sistema normativo, quanto do sistema fático a ele atrelado.

Há um foco desmedido no interesse local como característica do serviço público de saneamento. Por esse foco, a titularidade do serviço de saneamento seria dos municípios, nos termos do artigo 30, I e V, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Existem decerto interpretações ricas, que alcançam complexidade do tema e da realidade a ele atrelada. Vinícius Marques de Carvalho, por exemplo, faz a enumeração daquilo que cabe a cada uma das entidades federadas no tema saneamento.

Para a União, a principal competência é a do estabelecimento das diretrizes, que muito lucidamente Vinícius Marques de Carvalho insere concretude. Diversamente de uma ideia de normas gerais abstratas, o autor identifica nas

diretrizes uma porção executiva, as caracterizando como “concretização da função planejadora da União”³⁵. Reconhece, vale frisar, grande limite a essa função, qual seja, a preservação da autonomia dos demais entes federados.

Ao tratar da competência dos Estados, Carvalho traz desde o início a nota de polêmica ao tema, centrando foco no caso das regiões metropolitanas, que seria fenômeno inquestionável e dotado de interesse; o interesse comum metropolitano. Fiando-se na expressão constitucional “funções de interesse comum”, a tese do autor destina aos Estados, em casos de regiões metropolitanas, além de execução em si do serviço público de saneamento, seu financiamento, controle, planejamento e fiscalização ³⁶.

Nas palavras do autor³⁷:

Identifica-se, como pressuposto desses novos mecanismos institucionais, a necessidade de se arrefecerem as tensões entre as esferas federativas, o que constitui uma exigência de gestão dos serviços de saneamento básico. Como essa dimensão territorial comanda a dinâmica metropolita, quando nos referimos às funções públicas de interesses comuns na gestão dos serviços públicos não pretendemos fazer alusão à organização mais direta de sua execução, no tocante ao controle e à fiscalização do prestador da atividade, mas à sua regulamentação mais ampla, abrangendo desde a disciplina do uso do solo e o estabelecimento de parâmetros ambientais até a formulação e a implementação de políticas

35 V. MARQUES DE CARVALHO, “Cooperação e planejamento na gestão de serviços de saneamento”, in C. MOTA (Coord). *Saneamento Básico no Brasil-Aspectos jurídicos da Lei Federal n.º 11.445/07*, São Paulo, Quartier Latin, 2010, p. 66.

36 V. MARQUES DE CARVALHO, *Saneamento Básico no Brasil-Aspectos jurídicos da Lei Federal n.º 11.445/07*, p. 67.

37 V. MARQUES DE CARVALHO, *Saneamento Básico no Brasil-Aspectos jurídicos da Lei Federal n.º 11.445/07*, p. 68.



públicas. Há, assim, conforme cada caso, o compartilhamento de funções de planejamento, financiamento, controle e fiscalização.

Finalmente quanto aos Municípios, Carvalho destaca que a Constituição da República Federativa de 1988, alterando os regimes constitucionais anteriores adotou, para as competências municipais, a expressão interesse local em vez de peculiar interesse. Em razão da falta de definição dos serviços sob encargo municipal abrangidos pelo conceito de interesse local, Carvalho advoga a utilização de considerações históricas e geográficas; apesar de reconhecer a possível insuficiência das mesmas. Enfrentando especificamente o que chama de controvérsia da titularidade do serviço de saneamento em face das competências constitucionais, a conclusão é de serem os municípios os titulares. Continuando o raciocínio, se mostra contrário à transferência dessa titularidade para Estados em casos de regiões metropolitanas, aceitando para esses casos, a titularidade dos municípios em comunhão com Estado³⁸.

É comum a identificação desse posicionamento, como também é comum a apresentação do mesmo em idas e vindas. Na complexidade do tema, a titularidade exclusiva municipal não é defesa das mais fáceis, apesar de parecer, muitas vezes, uma âncora que não se consegue alçar. Um obstáculo epistemológico que obnubila a visão plena do panorama.

Se a municipalização do Estado Federal é cláusula pétrea, o preenchimento do conceito indeterminado de interesse local não pode ser barreira intransponível para o alcance de uma conclusão mais frutífera do que aquela que contribuiu para nos trazer parcela do presente que sofremos. Como observa Gadamer com apoio em Bultmann, ao tratar de pré-compreensão: "...toda compreensão pressupõe uma relação vital do intérprete com o texto, uma re-

38 V. MARQUES DE CARVALHO, *Saneamento Básico no Brasil-Aspectos jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07*, p. 68-71.

lação prévia com o tema mediado”³⁹. Não apenas na norma, mas também no tema, na conjuntura relacional de base empírica e nas necessidades a serem vencidas há de repousar a melhor solução para a interpretação/aplicação.

5. A QUESTÃO AMBIENTAL: A INAFSTABILIDADE DO TODO E A DIGNIDADE DA PARTE.

Ao menos no enfrentamento da questão da titularidade e do serviço e na competência constitucional para saneamento, a questão ambiental é, por vezes, esquecida, se não em discurso, em compreensão e ação. Como também a questão da água⁴⁰ e de um modo geral, a natureza transdisciplinar do saneamento, que envolve as já citadas água e ambiência, como também saúde, urbanismo, educação e economia. Os argumentos se fixam apenas nas normas constitucionais de repartição de

39 H.G. GADAMER, *Verdade e Método I. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*, 9ª ed., Petrópolis, Editora Vozes, 2009, p. 434

40 A imbricação das políticas de recursos hídricos e saneamento é óbvia. O regime que se pretendeu estabelecer por meio da Medida Provisória n.º 868/2008, que alçaria a Agência Nacional de Águas (ANA) à condição de entidade autônoma reguladora geral do sistema se alimentara dessa obviedade. (Artigo 1º da Medida Provisória n.º 868, de 27 de Dezembro de 2018: Esta lei cria a Agência nacional de Águas-ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico, e estabelece regras para sua atuação, a sua estrutura administrativa e as suas fontes de recursos). Sobre a imbricação, descreveu Alexandre dos Santos Cunha “É verdade que os serviços de saneamento básico geram externalidades significativas no que diz respeito ao regime hídrico, alterando o volume e a qualidade da água disponível para outros setores da economia e vice-versa. Contudo, apesar de a cadeia industrial do saneamento básico utilizar a água como principal matéria-prima, não existe uma superposição entre as duas áreas. A água também é a principal matéria-prima da agricultura e não se imagina que a política de recursos hídricos deva subordinar a política agrícola. De fato, as interfaces entre o saneamento básico e os recursos hídricos estão bastante bem regulamentadas pela Lei de Águas (Lei federal nº 9.433/1997). A DOS SANTOS CUNHA, *Saneamento básico no Brasil: Desenho institucional e desafios federativos*, Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 21, disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1338> (acedido em 25 de Setembro de 2019).



competências mais próximas ao saneamento, com menção a regras das regiões metropolitanas no adensamento das teses (artigos 21, XX, 25 § 3º, 30, I e V, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) – sendo comum, repiso, o encandeamento do entendimento pela força do argumento do interesse local e a dignidade federativa municipal).

As competências de proteção ambiental são comuns a todos os entes federativos⁴¹, e é concorrente a natureza da competência legislativa sobre o tema.
⁴² Compreender a atuação em políticas públicas de saneamento apartadas da proteção ao meio ambiente constitui um erro. Um erro por subtração.

A proteção do meio ambiente, da casa-comum, é tema que deve fertilizar a conduta humana, individual ou coletiva ou estatal, pública, privada ou híbrida. No caso do saneamento, por ser a efetivação de suas ações via de proteção ambiental, a compreensão do saneamento é a compreensão do saneamento ambiental. O termo saneamento básico é uma etapa anterior, é uma parte daquilo que é o todo: o saneamento ambiental.

Dicionário técnico científico originariamente destinado às Ciências Ambientais ao definir o conceito de saneamento ambiental assim o faz:

Conjunto de ações para conservar e melhorar as condições do meio ambiente em benefício da saúde, do bem-estar e da melhoria da

41 Artigo 23, incisos VI, VII, IX, da Constituição Federal de 1988. “Artigo 23. Competência comum.(...) VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas VII- preservar as florestas, a fauna e a flora (...) IX- promover programas de construção de melhoria as condições habitacionais e de saneamento básico.”

42 Artigo 24, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1988. “Artigo 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:(...) VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII- proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.”

qualidade de vida de uma população. Origina-se da aplicação de princípios da Engenharia, Medicina, Biologia, Física, Química e outras áreas do conhecimento para o controle ambiental. Visa alcançar níveis crescente de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, recuperação de áreas degradadas ou contaminadas, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis, e demais serviços e obras especializados.⁴³

Elucidativamente, o dicionarista ao definir em sequência a expressão saneamento básico, a coloca como solução de problemas relacionados a um rol mais limitado de ações e conclui que: “alguns autores defendem a inclusão de outros problemas e, neste caso sob uma ótica mais abrangente é melhor utilizar saneamento ambiental”.⁴⁴

Épocas marcadas pelo saneamento focado tão só na questão da saúde ou na organização da ocupação urbana ou mesmo no desenvolvimento econômico são épocas que podem ter tido sua justificativa. O desenvolvimento da compreensão, a continuidade da reflexão do gênero humano e a conscientização das capacidades próprias da contemporaneidade já não mais permitem essa limitação.

Saúde, economia e urbanismo não foram afastados, mas receberam o acompanhamento da defesa ambiental. Acompanhamento esse que não é estanque, e sim prenhe de interações. É um todo inafastável que não nega a dignidade das partes.

43 A. NUVOLARI, *Dicionário de Saneamento Ambiental*, São Paulo, Editora Oficina de Textos, 2013, pp. 281-282.

44 A. NUVOLARI, *Dicionário de Saneamento Ambiental*, p. 282.



Argutamente observa Raimundo Bezerra Falcão⁴⁵:

(...) é da natureza do sistema ser uma unidade. Mas não se trata de uma unidade morta, parada, apenas física, como, por exemplo, uma casa o é. Trata-se de uma unidade funcional, em que cada elemento ou parte, mesmo sem perder sua forma ou base física, tem de contribuir para o funcionamento do todo. Cada parte ou elemento do sistema somente adquire sentido em função todo. Só parte também há o todo. No todo. Para todo. Isso é a lógica dos elementos. É lógica elementar. Essencial.⁴⁶

E mais:

(...) a parte fora do sistema não é propriamente parte. É pedaço. É fração. Por isso não aconselhamos especiais incentivos a posturas interpretativas isolacionistas ou a esforços hermenêuticos estimuladores das tentativas de captar o sentido pela via parcial de dispositivos individualmente visualizados. Insistir numa inexistente completude da parte em si mesma é um indisfarçável ilogismo.

Dificuldade de compreensão da questão em seus aspectos gerais e em suas particularidades nos parece algo presente e indesejável. Compreensão aqui sendo utilizada como apreensão racional da essência e dos acidentes da situação do saneamento no Brasil para conduzir à proposição de normas, políticas e atuação prática adequadas para o incremento das condições de universalização.

45 R. BEZERRA FALCÃO, *Hermenêutica*, 1ªed., 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros editores, 2000, p. 188.

46 R. BEZERRA FALCÃO, *Hermenêutica*, p. 205.

Sem se afastar do foco central de seu trabalho: relação saúde e saneamento, Mendonça e Motta, ao apresentarem a candente conclusão de que investir em saneamento gera melhores resultados para a diminuição da mortalidade infantil do que investir em medidas de saúde defensiva, não olvidam o quão positivo é para o meio ambiente o acesso populacional aos serviços de saneamento⁴⁷:

Considerando que o acesso aos serviços de saneamento são medidas preventivas que, além das externalidades positivas ao meio ambiente aqui não contabilizadas, evitam os riscos e desconfortos das doenças, nossos resultados sugerem que as ações preventiva de saneamento, em particular no tratamento da água, seriam mais justificáveis economicamente para a contínua redução da mortalidade infantil do que os gastos defensivos nos serviços de saúde

Retomando Gilbeto Bercovici, citado acima para ilustrar o federalismo cooperativo em trabalho publicado em 2002, destaco que o professor voltou ao tema 3 depois, desta vez centrando forças na questão do saneamento. Sobre a natureza do serviço público de saneamento, após esquadriñar as normas constitucionais envolvidas e apontar a não identificação do titular do serviço pelo Marco Legal do Saneamento, conclui por ser essa natureza comum e que o saneamento, a integração e o federalismo estão irmanados:

A Lei n. 11.445/2007 explicitamente deixou de identificar o titular dos serviços de saneamento básico. Esta aparente omissão da legislação justifica-se pelo fato de o saneamento básico não ser titularidade exclusiva de nenhum ente da Federação, mas ser um serviço público de competência comum, conforme explicita

47 M.J. CARDOSO DE MENDONÇA e R. SEORA DA MOTTA MOTTA, *Saúde e saneamento no Brasil*, Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2079>, p. 12. (acedido 20 de Setembro de 2019).



o artigo 23, IX, da Constituição Federal de 1988 (...) A conclusão da leitura do texto constitucional de 1988 só pode ser uma: a titularidade dos serviços de saneamento básico é comum a todos os entes da Federação Brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), devendo ser implementados por meio de políticas conjuntas (...) A política do saneamento básico é, assim, uma comprovação de que o federalismo é um instrumento de integração.”

A visão sistêmica aqui proposta serve para a Federação, que há de ser vista dinâmica e em interação cooperativa e serve para a inserção da questão ambiental no saneamento que deve ser saneamento ambiental, e não apenas básico.

Conforme lembra Dinorá Adelaide Musetti Grotti, apoiada em Marçal Justen Filho, o conceito de saneamento básico não é jurídico, e sim científico⁴⁸. Portanto, ainda que a lei utilize a expressão saneamento básico, a descrição do conjunto de serviços que compõe o saneamento, apresentado de forma ampla, designa o que cientificamente é conceituado de saneamento ambiental.

6. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 1842/RJ: DESCRIÇÃO DA DEMANDA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

O conflito de interesses, pressões e debates sobre as competências constitucionais e titularidade do serviço de saneamento ambiental recebeu agente novo no final dos anos de 1990.

Em 1998, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade para ver declaradas contrárias à constituição

48 D.A. MUSETTI GROTTI, “Evolução jurídica do serviço público de saneamento básico”, *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no Direito Brasileiro*, pp. 123-124.

normas do Estado Fluminense que haviam criado e regulado a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos. As normas postas sob escrutínio do Supremo Tribunal Federal promoviam a transferência de competências e titularidade dos municípios para o Estado do Rio de Janeiro, especialmente quanto ao saneamento básico, promovendo usurpação, conforme a demanda ajuizada, em favor do ente federativo estadual, de funções de estrita competência dos entes federativos municipais. Havia, portanto, o ferimento do equilíbrio federativo, da autonomia municipal e da não-intervenção. A pretensão se fundamentava na aplicação dos artigos 1º; 23, I e VI; 60, § 4º; 18; 29; 30, I, V e VII; 35, 182 e § 1º e 225 e na inaplicação do artigo 25, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Entrava em cena, portanto, o Supremo Tribunal Federal para exercer a “suprema inspeção da nação”⁴⁹

A demanda foi autuada como ADI 1842-RJ.

Durante seu trâmite, o Advogado-Geral da União, no exercício da função autônoma estabelecida pelo artigo 103, § 3º da Constituição⁵⁰, se manifestou, quanto ao mérito (que é o que nos interessa neste estudo), pela improcedência da ação em virtude da constitucionalidade dos dispositivos questionados, fiando-se no permissivo constitucional de criação das regiões metropolitanas

49 Na feliz expressão usada por Pimenta Bueno para o Poder Moderador, J.A. PIMENTA BUENO, *Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império. Estados Unidos do Brasil*, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 958, p. 201.

50 Artigo 103, § 3 da CF/88: Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou o texto impugnado. Sobre a natureza da manifestação do Advogado-Geral da união na fiscalização abstrata de constitucionalidade: F. CARVALHO LEITE BUENO “O papel do Advogado-Geral da união no controle abstrato de constitucionalidade: Curador da lei, advogado público ou parecerista” in http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12035/1/2010_art_fcleite.pdf. Acedido em 26 de setembro de 2019.



e sua oportunidade de transferir obras e serviços públicos de alto custo e complexidade para uma administração mais aparelhada e eficiente.

O Procurador-Geral da República, como custos legis, se manifestou pela improcedência da impugnação, por considerar que certas atividades e serviços não mais podem ser consideradas de exclusivo interesse local, merecendo tratamento regional, o que não ofende a autonomia dos municípios.

Fora dos autos, a contextualização do objeto da demanda era de expectativa. O impasse quanto ao tema era animado pelos dos impactos da autonomia municipal do regime de 1988 frente a tradicional política de estadualização do Planasa bem como o papel da União após a reforma do Aparelho do Estado.

Perceba-se que a demanda levou cerca de 15 anos para ser julgada. Durante esse período, a incerteza e ações e inações dela decorrentes ganharam corpo. Houve tentativa de estabelecimento de marcos regulatórios para o setor por iniciativa da União⁵¹. Após frustrações, o Marco Regulatório foi promulgado, sem definição expressa de quem seria o titular do serviço de saneamento. O julgamento chegaria ao final cerca de 5 anos após a Lei n.º 11.445/2007.

O demorado julgamento foi acompanhado por atores de diversas searas envolvidas com a temática, não sendo incomum menção a seu desenrolar em livros, individuais e coletivos, e artigos. De texto publicado em 2009, colhemos a seguinte síntese dos anseios e expectativas quanto ao julgamento⁵²:

51 Jerson Kelman, no capítulo 10 de seu *Desafios do Regulador*, narra a existência de grupo de trabalho interministerial focado no marco regulatório para o saneamento. Narra a apresentação do Projeto de Lei n.º 94147/2001 (não aprovado pelo Congresso Nacional), a controvérsia sobre a titularidade do serviço de saneamento, a promulgação do atual marco regulatório e o acompanhamento do julgamento da ADI 1842, com o detalhamento dos votos proferidos até a publicação da obra. J. KELMAN, *Desafios do regulador*, Rio de Janeiro, Synergia, CEE/FG, 2009, pp. 103-110.

52 A. CÂNDIDO STRINGHINI, F. SCHARLACK MARCATO, “A gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico: Uma proposta para a solução da polêmica da titularidade em regiões metropolitanas”, in G. OLIVEIRA e P. SCAZUFCA (Org.), *A economia do saneamento no Brasil*, São Paulo, Singular, 2009, pp. 41-42. Essa expectativa também é a apresentada na introdução da obra, cuja autoria é de seus organizadores e consta das páginas 21 e 22.

“... a disputa entre Estados e Municípios pela competência para a prestação de serviço de saneamento em regiões metropolitanas ainda representa grande obstáculo para a melhoria desses serviços nos maiores centros urbanos do país. A controvérsia encontra-se em análise no Supremo Tribunal Federal (STF) e parece haver uma expectativa generalizada de que, proferida a decisão do STF, a questão estará resolvida de forma definitiva.”

O compasso de espera em razão da demora do julgamento também veio a lume em sessão do julgamento da ADI 1842. Já próximo do final do julgamento, na penúltima sessão, em 28 de Fevereiro de 2013, chamado a prestar esclarecimentos de fato à Corte e indagado se medida de criação de entidade, prevista nas normas impugnadas, teria sido efetivada, o advogado público, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, assim esclareceu: “Na verdade, até a própria Lei, que veio a ser editada com tentativa de resolver essa questão, ficou no aguardo da decisão do Supremo, porque havia uma incerteza muito grande quanto a isso. Então, certamente, essa questão será resolvida a partir da conclusão da decisão do Supremo”.

6.1. Voto do Ministro-Relator.

Em voto proferido na sessão plenária de 12 de Abril de 2004, o Relator, então ministro Maurício Corrêa, após reconhecer perda do objeto por alterações legislativas supervenientes ao ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgou improcedente as ações. Dos fundamentos do voto, colhe-se que, para o então ministro Maurício Corrêa, a região metropolitana é uma “espécie de instância híbrida na organização estatal brasileira”⁵³ autorizadora de forma administrativa moderna e flexível, garantidora da eficiência dos serviços públicos”.

53 Voto do Ministro-Relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842/RJ, parágrafo 20. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC-&docID=630026>. Acedido em 04 de Setembro de 2019.



Segundo a linha de raciocínio do voto:

Por óbvio, esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados ou interesses de cada núcleo urbano passam a interagir de tal modo, que acabam constituindo um sistema sócio-econômico integrado, sem que com isso possa admitir-se a ocorrência de violação à autonomia municipal, tendo em vista o comando constitucional autorizador.

A instituição da região metropolitana constituiria limitação natural à autonomia municipal, cuja manutenção plena e exercício isolado seria irrazoável e contrária a comunhão superior de interesses⁵⁴.

Após o voto do Ministro-Relator, houve pedido de vista do Ministro Joaquim Barbosa.

6.2. Voto do Ministro Joaquim Barbosa: abertura da divergência e conclusão do julgamento pela Corte

O então Ministro Joaquim Barbosa abriu a divergência votando pela inconstitucionalidade das normas impugnadas e colacionando considerações para a espécie que muito aclarariam o tema. Por seu poder sinóptico do posicionamento adotado, translató o seguinte trecho:

54 Voto do Ministro-Relator Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842/RJ, parágrafo 17. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC-&docID=630026>. Acedido em 04 de Setembro de 2019.

“... a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes dela integrantes, materializado no controle e na gestão solitária pelo estado das funções públicas de interesse comum. Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade ente o estado e os municípios envolvidos.

Aberta a divergência, o julgamento se estendeu até a sessão de 6 de Março de 2013. Os demais votos acrescentaram aqui e ali uma ou outra observação, mas se pode concluir que o quê foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, além da inconstitucionalidade das normas especificamente impugnadas, é que não pode haver uma transferência plena, pela lei de criação da Região Metropolitana e afins, de competências municipais em favor do estado. Não houve, contudo, a adoção de posicionamento de mera defesa da autonomia municipal e do interesse local de forma estática, mas sim o estabelecimento de proposições para o dinamismo das relações interfederativas e de sua governança cooperativa, por meio de decisões colegiadas embasadas em norma estadual constitucionalmente razoável.

Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal, a meu juízo, bem decidiu também por se conter quanto ao detalhamento dessa governança, deixando a cargo dos entes federais envolvidos a escolha dos melhores meios para os fins⁵⁵. STF prestigiou assim os entes federais e seus Poderes Executivo

55 Em sentido contrário, considerando que o Supremo Tribunal Federal deveria ter decidido a questão em detalhes, indicando critério e definição: L. F. Pinto Lima Graziano et alli in A. N. DALL POZZO, J. R. PIMENTA OLIVEIRA e R. DE PINHO BERTOCCELLI (Coord.), *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no Direito Brasileiro*, São Paulo, Contracorrente, 2017, p. 468.



e Legislativo (conforme se manifestou em debates o então Ministro Teori Zavascki: “...essa matéria, no meu entender, está reservada, em grande medida, à discricção política do legislador estadual, que deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios” - penúltima sessão de julgamento, em 23 de Fevereiro de 2013).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É momento de novas ideias e novas ações. É momento de afastar velhas ideias e inações. Ideias velhas que não satisfazem as aspirações de época presente, motivadas por uma realidade complexa cravejada de problemas variados e profundos com capilaridades que se espraiam em áreas diversas da vida da gente brasileira, causando doença, atraso, pobreza.

Não se pode falar em dormência para o enfrentamento do assunto. Houve inovações legislativas desde os últimos 12 anos⁵⁶ pelo menos, com a vigência breve e recente de novo sistema e a tramitação do Projeto de Marco Legal Projeto de Lei 3261/2019⁵⁷. Houve a promulgação do Estatuto da Metrópole⁵⁸. As decisões do Poder Judiciário, ora em ativismo, ora em self-restraint. As demandas da sociedade civil organizada, exemplifi-

56 Lei n.º 11. 445/2007, cuja íntegra pode ser encontrada no sítio eletrônico do Planalto. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445.htm e, a Medida Provisória n.º 868/2008, que buscava alterar o marco legal do saneamento e perdeu a eficácia sem sequer ser votada pela Câmara de Deputados. O texto completo da Medida Provisória n.º 868/2008 é acessível no endereço <https://www.congressonacional.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135061> (acedido em 05 de Setembro de 2019).

57 Para conhecimento do texto integral do Projeto de Lei n.º 3261/2019, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EC6B-AB075C3D8EFCFDA895AF32C5D9D1.proposicoesWebExterno2?codteor=1763626&file_nome=PL+3261/2019 (acedido em 05 de Setembro de 2019).

58 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm.

cativamente o Instituto Trata Brasil⁵⁹. A atuação dos Poderes Executivos das entidades federadas, das quais destaco os representantes da Administração Pública Federal mais próximos do enfrentamento da problemática: Fundação Nacional de Saúde e Ministério do Desenvolvimento Regional, anteriormente Ministério das Cidades. Empresas públicas e privadas⁶⁰. Enfim: toda a gente brasileira.

Todavia, se pode falar que os esforços por ideação e ação, sob uma visão nova, calcada na experiência viva, reconhecida a transversalidade e o caráter comum do saneamento ambiental são essenciais para o incremento dos resultados que há muito tardam.

Se não como Velhos do Restelo, cujo saber era só de experiência feito, aqueles que tratam do saneamento (ou de qualquer outro assunto) não podemos desprezar a experiência. Os dados alarmantes do saneamento foram

59 Para mais informações acerca do Trata Brasil visite o endereço eletrônico: <http://www.tratabrasil.org.br/>.

60 Sobre a atuação das empresas privadas na área de saneamento Antônio Carlos Parlatore traz a seguinte peculiaridade: “Vale ressaltar que o Brasil já conta com diversos grupos empresariais atuantes em concessões de serviços de água e esgoto, em geral como atividade paralela à construção civil como empreiteiras de obras públicas, ampliando dessa forma sua atuação”, A. C. PARLATORE “Novo modelo institucional de prestação de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil”, in A. N. DALL POZZO, J. R. PIMENTA OLIVEIRA e R. DE PINHO BERTOCCELLI (Coord.), *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no Direito Brasileiro*, São Paulo, Contracorrente, 2017, p. 54. Anoto, que a BRK, maior empresa prestadora de serviço de saneamento ambiental no Brasil, nasceu como um braço do Grupo Odebrecht, recebendo em certa altura o nome de Odebrecht Ambiental. A empresa foi comprada por um grupo canadense e rebatizada de BRK. Disponível em: <https://www.brkambiental.com.br/> (acedido em: 10 de Setembro de 2019). A constatação de Parlatore (a relação de empresas de construção civil e o saneamento básico) conta com exemplos em nossa história. Nos fins dos 1800, durante as reformulações dos centros urbanos em prol do ideário higienista há o seguinte exemplo: “...houve nos anos 1880 algumas tentativas de incentivar empresários da construção civil a erguer moradias baratas para operários. A maior parte das tentativas foi malograda, apesar dos vários privilégios concedidos pelo governo aos investidores. Um dos poucos contratantes que chegou a construir as casas para operários, o engenheiro e empresário Arthur Sauer, dono da Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro...”. S. CHALHOUB, *Cidade febril. Cortiços e epidemias na corte imperial*, p. 62.



postos acima. A dificuldade dos municípios no exercício de titularidade dos serviços são muitas e de diversas naturezas. Não só financeiras ou técnicas, mas também políticas, pois a redução do raio territorial pode trazer a identificação do acirramento das disputas no teatro das operações da política local, com beneficiamento de grupos em detrimento de outros por parquialidades. O Brasil conta com mais de 5 mil municípios⁶¹. Reformular a rota de enfrentamento do tema não seria a negação do status dos mesmos, mas o apurar necessário para a universalização do serviço.

É hora de avançarmos.

Coimbra – Fortaleza, extertor do Verão\albor da Primavera de 2019

61 Mesmo em Portugal, que conta com índices de quase universalização do fornecimento da água, a multiplicidade (bem menor que a nossa) de agentes envolvidos recebe nota crítica: J. MIRANDA. *O direito fundamental à água e à sustentabilidade dos serviços públicos de água em Portugal*, texto pendente de publicação, remetido ao alunado do Curso de Extensão em Direito do Saneamento, em Agosto de 2019.

Salta-Z: Uma alternativa na busca de efetividade do direito humano de acesso à água potável

WYNSTON LIMA ALEXANDRINO¹

Resumo

O Presente trabalho faz uma breve análise da contextualização do direito ao saneamento básico e a água potável como um direito humano na ordem mundial e no ordenamento jurídico brasileiro, transitando por fatos e diplomas normativos para demonstrar a sua evolução histórica até os dias atuais. Feito essa contextualização, apresentamos números do acesso à água potável no território Brasileiro e, de forma pormenorizada, no Estado do Pará, trazendo as dificuldades enfrentadas por esse Estado na busca pela universalização do acesso à água potável que vão das suas peculiaridades territoriais a falta de vontade política. E ao final, apresentamos a SALTA-Z, Solução Alternativa de Tratamento da Água para Consumo Humano com Zeólito, criada

1 Graduado pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Procurador Federal, lotado na Fundação Nacional de Saúde – Superintendência Estadual do Pará – FUNASA/PA, Av. Doca de Souza Franco, 616. Reduto, Belém – Pará, CEP 66053-000, e-mail: wynston.alexandrino@funasa.gov.br.



pela FUNASA, como instrumento simples, barato e de fácil operacionalização para se levar água potável as comunidades rurais e ribeirinhas.

Palavras-Chave: Água, Efetividade dos Direitos Humanos, Acesso à água potável, FUNASA, SALTA-Z.

Abstract

This paper presents a brief analysis of the contextualization of the right to sanitation and drinking water as a human right in the world and in the Brazilian legal system, passing through facts and regulatory standards to demonstrate its historical evolution to the present day. Having done this contextualization, we present numbers of the access to drinking water in the Brazilian territory and, in detail, in the State of Pará, bringing the difficulties faced by this State in the search for universalize the access to drinking water, that goes from its territorial peculiarities to the lack of political will. Finally, we present SALTA-Z, an Alternative Solution for the Water Treatment for Human Consumption made with Zeolite, created by FUNASA, as a simple, inexpensive and easy-to-use tool to bring drinking water to rural and riverside communities.

Keywords: *Water, Effectiveness of Human Rights, Access to Safe Water, FUNASA, SALTA-Z.*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. A ÁGUA COMO UM DIREITO HUMANO; 2.1. O tratamento jurídico da água na ordem internacional: uma digressão ao longo do tempo; 2.2. O tratamento jurídico da água no Brasil; 2.3. O pleno exercício da água como direito humano; 2.4. O papel do Estado na consecução do direito humano à água; 3. A

[Voltar ao índice](#)

SALTA-Z COMO ALTERNATIVA DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL; 4. A REALIDADE DA SALTA-Z NO ESTADO DO PARÁ; 5. A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ÁGUA; 6. CONCLUSÃO; 7. BIBLIOGRAFIA.

1. INTRODUÇÃO

O acesso a água potável é, sem dúvida, um dos maiores problemas que enfrenta a humanidade. Não sendo esse problema afeto apenas às regiões onde a escassez é um fato geográfico, mas uma realidade presente no cotidiano da população mundial.

O Presente artigo foi alicerçado a partir de pesquisa bibliográfica, documental e experiência trocadas em sala de aula, onde os ensinamentos dos mestres mostraram o Norte a ser seguido no tratamento jurídico da água, a bibliografia trouxe a compreensão dos conceitos e as reflexões que motivaram esse estudo e os documentos fundamentam a realidade do Estado do Pará confrontada com a expectativa mundial.

A pretensão é trazer uma visão genérica sobre o enquadramento da água como um Direito Humano, passando pelo tratamento jurídico da água no ordenamento jurídico brasileiro e, finalmente, analisando de forma crítica a efetividade da Solução Alternativa de Tratamento da Água para Consumo Humano com Zeólito, batizado de SALTA-Z, no Estado do Pará.

Essa abordagem se faz necessária tendo em vista que apesar da SALTA-Z ser uma solução barata e eficaz de se levar água potável e de boa qualidade as comunidades carentes, menos populosas, a maioria dos municípios paraenses, elegíveis para receber o sistema, ainda não encamparam essa ideia, tornando o acesso a água potável uma realidade distante da maioria da população do Estado.



Nesse diapasão, percebemos que mesmo com a evolução no tratamento jurídico da água, com a criação de soluções alternativas de acesso e a existência de política e recurso público nesse sentido a efetividade na consecução do direito de acesso a água potável é mínima no Pará.

A falta ou a insuficiência de acesso à água potável deve constituir uma preocupação constante de todos e não apenas dos gestores públicos, devendo, a sociedade como um todo, participar da busca de sua implementação.

A SALTA-Z, pela sua viabilidade, alternativa simples e acessível, precisa ser abraçada por todos para atingir a sua máxima efetividade.

Por esta razão que análise crítica aqui exposta se faz importante, pois dessa forma poderemos verificar as distorções na implementação de tão importante programa, para que assim sejam apontadas novas diretrizes para uma gestão efetiva e eficiente dos recursos disponibilizados e o, conseqüente, acesso pelas comunidades vulneráveis ao direito humano de ter água potável.

2. A ÁGUA COMO UM DIREITO HUMANO

2.1. O tratamento jurídico da água na ordem internacional: uma digressão ao longo do tempo

O enquadramento jurídico da água sempre esteve presente, de uma forma ou de outra, na ordem jurídica mundial, porém, com o avanço das atividades econômicas e o seu uso indiscriminado, tornou-se uma necessidade urgente.

No âmbito Internacional, a água já vinha sendo tratada como um Direito Fundamental, tendo em vista a sua indispensabilidade a vida e a

Dignidade da Pessoa Humana². Fato que foi observado no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

A Conferência da Organização das Nações Unidas- ONU sobre águas de 1977 reconheceu, de forma inédita, o direito das populações, quaisquer que sejam seus estágios de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, o direito ao acesso a água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas.

Em dezembro de 1979, a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, definiu, entre os direitos assegurados as mulheres pelos Estados signatários, o acesso à água potável e ao saneamento básico. A referida convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002, ou seja, 23 anos depois de ser firmada.

Nesse percurso de reconhecimento da água como Direito Humano, podemos citar também a Convenção sobre Direitos da Criança datada de novembro de 1989 e promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 9.710, de 21 de novembro de 1990, no qual a água e o saneamento básico devem ser garantidos a todas as crianças dos países signatários, objetivando combater a desnutrição, doenças e mortalidade infantil.

Tratamento semelhante pode ser visto no 4.º Princípio da Conferência de Dublin de 1992³ que assim expressa: “é vital reconhecer primeiro

2 T. V. Gonçalves e Silva, *O Direito Humano de Acesso à Água Potável e ao Saneamento Básico. Análise da Posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos*, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/projetos/qualidade-da-agua/boletim-das-aguas/artigos-cientificos/o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos/view> (acessado em: 20 de agosto de 2019).

3 Organização das Nações Unidas, *The Dublin Statement on water and sustainable development, 1992*, disponível em: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/english/icwedece.html> (acessado em 10 de agosto de 2019).



o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível”.

Na década de noventa, a preocupação ambiental passa a ocupar a agenda da grande maioria dos Países e de Organismos Internacionais, pois é necessária uma mudança comportamental urgente para não agravar ainda mais a degradação do meio ambiente e o futuro das próximas gerações.

Diante dessa preocupação foi realizado, no Rio de Janeiro, nos dias 03 a 14 de junho de 1992, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92 ou ECO-92, tendo sido elaborada a agenda 21, na qual, entre os muitos temas abordados, consolidou-se o direito de todos os povos à água potável.

Podemos citar, também, a Declaração Política da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, de setembro de 2002, na qual traz a diretriz de que para se garantir a dignidade da pessoa humana é fundamental que seja assegurado o acesso a água potável.

Já no ano de 2004, na Conferência do clima de Berlim, foi qualificado que o acesso à água potável deve ser de forma suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e ofertada para atender as necessidades vitais do ser humano⁴.

No ano de 2006, a convenção sobre direitos das pessoas com deficiência declara que dentro do direito à vida adequada está o direito à água limpa. Referida convenção foi promulgada pelo Brasil em 25 de agosto de 2009, por meio do Decreto n.º 6.949.

4 Organização das Nações Unidas, Organização das Nações Unidas Para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), *Resultados da Reunião Internacional de Peritos sobre o Direito à água*, Paris, 7 e 8 de julho de 2009, disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000185432_eng (acessado em 10 de agosto de 2019).

Finalmente, no dia 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas declarou, por meio da Resolução n.º 64/292, a água potável e o saneamento básico como um Direito Humano essencial a vida⁵.

E não há como ser diferente, posto que não há vida sem água.

Tão essencial quanto o ar que respiramos, devendo-se garanti-la em qualidade e quantidade que garantam a sobrevivência, posto que o acesso à água e ao saneamento básico compõem o núcleo elementar e primário do direito a dignidade da pessoa humana⁶.

Não há como se garantir acesso a outros direitos, tais como à saúde, ao bem-estar, a moradia digna, a alimentação, dentre outros, sem que antes se assegure às pessoas o acesso a uma quantidade mínima de água potável, nesse sentido faz-se necessário compreender como o nosso ordenamento jurídico trata o direito à água.

2.2. O tratamento jurídico da água no Brasil

O Tratamento jurídico das águas, pela sua complexidade e essencialidade para a geração presente, bem como para as gerações futuras, deve partir do prisma fundamental de que, apesar de um recurso natural renovável, não se trata de um bem infinito.

E partindo-se dessa premissa, qual seja, a de que as águas são finitas, é que se deve encarar e construir todo o seu regramento jurídico.

Porém, nem sempre se enxergou o seu tratamento jurídico desta forma. Tendo essa preocupação se tornado mais evidente nas últimas décadas do século passado.

5 S. A. Shimada Kishi, *Acesso à água potável e ao saneamento básico como Direito Humano Fundamental no Brasil, Temas Aprofundados do Ministério Público Federal*, VITO-RELLI, Edilson (Org.), Salvador/BA-Brasil, Editora Juspodivm, p.2, 2014.

6 C. Ferreira Macedo D'ísep, *Água juridicamente sustentável*, Revista dos Tribunais, 2010.



No Brasil, antes de 1988, o regramento das Águas era disciplinado pelo Decreto n.º 24.643/1934, chamado de Código das Águas de 1934⁷, onde as águas eram classificadas, quanto a sua titularidade, em águas públicas, águas comuns e águas particulares. As águas públicas poderiam ser de uso comum ou dominicais.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as águas particulares previstas naquele diploma deixaram de existir em nossa legislação, bem como foi extinta a titularidade pública municipal⁸.

Desta forma, atualmente, não mais existem águas particulares e nem municipais, mas tão somente federais, estaduais e, ainda, águas distritais.

Fato que leva a maioria da doutrina pátria a entender que “todos os corpos de água passaram a ter domínio público, ou seja, não podem ser livremente apreendidos”⁹.

Assim, é necessário compreendermos que os municípios não possuem o domínio ou a titularidade das águas, mas tem o poder-dever de zelar, fiscalizar e buscar a sua proteção, por decorrência mandamental prescrita nos incisos VI e XI, do artigo 23, da Constituição Federal, sendo este poder-dever competência comum de todos os entes federativos.

A nossa Constituição perdeu a oportunidade de ter avançado consagrando as águas como um direito fundamental expresso, fato que elevaria sua proteção e seu acesso.

7 BRASIL, Planalto, Decreto nº. 24.643 de 10 de julho de 1934, *Código das Águas*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm (acessado em 05 de agosto de 2019).

8 E. Moreira Barbosa e M. F. Nóbrega Barbosa, *Direito de Águas, Arranjo jurídico-institucional, política e gestão*, Revista de informação legislativa, v. XLIX, n. 194, pp. 147-157, abr./jun. 2012, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496583> (acessado em: 05 de agosto de 2019).

9 G. P. Primor Ribas, *O tratamento jurídico dos recursos hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América*, Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. XIII, n. 27, pp. 179-207, set./dez. 2016, disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/838> (acessado em 12 de agosto 2019).

Podemos, então, atrelar o direito à água ao princípio da dignidade humana, ao direito à vida, com o direito à saúde e ao bem-estar social.

No nível infraconstitucional, a Lei n.º 9.433/1997¹⁰, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, formatando um novo arcabouço jurídico-institucional ao tratamento jurídico da água no Brasil, qualificando-a como um bem de domínio público, limitado e dotado de valor econômico, conforme podemos extrair do seu artigo 1.º¹¹.

Assim, diferentemente do tratamento dado pelo Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934, a água foi considerada bem de domínio público, ou seja, o seu aproveitamento e exploração deve seguir, em regra, os ditames legais para se obter a devida autorização dos órgãos competentes.

Consagrou-se, assim, a supremacia do interesse público sobre o privado.

A Política Nacional de Recursos Hídricos humanizou o tratamento jurídico das águas ao estabelecer que o seu uso deve ser múltiplo, porém, em casos de escassez, o uso será prioritário para o consumo humano e a dessedentação dos animais¹² (inciso III, do artigo 1.º).

10 BRASIL, Planalto. Lei n.º. 9.433 de 08 de janeiro de 1997, *Política Nacional de Recursos Hídricos*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm (acessado em 05 de agosto de 2019).

11 Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- 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.

12 BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, *Revista do CNMP: água, vida e direitos humanos / Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília: CNMP, 2018, p.193.



E em seu artigo 15, estabelece que a outorga do direito de uso dos recursos hídricos pode ser suspensa total ou parcialmente, em definitivo ou por prazo determinado, a fim de possibilitar a sobrevivência humana e dos animais.

Já o artigo 2.º, da lei n.º 9.433/97, traz os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, que tem estreita relação com o artigo 225 da Constituição Federal Brasileira¹³, posto que este dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, enquanto que aquele traz em seus incisos que sejam assegurados para a geração presente e para as futuras a necessária disponibilidade de água, o seu uso racional, a prevenção e a defesa da água contra eventos hidrológicos críticos e incentiva e promove a captação, a preservação e o aproveitamento das águas pluviais.

No artigo 3.º, estão as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, onde o legislador fixou a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo e, mais especificamente, a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, em seus cinquenta e sete artigos, tratou, entre outros temas, sobre diretrizes gerais de ação para sua implementação, sobre seus instrumentos, dos planos de recursos hídricos, sistemas de informações, enquadramento dos corpos de água em classes segundo o seu uso preponderante, sobre a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, materialização ao princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador ao estabelecer a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e instituiu o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

13 BRASIL, Planalto, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acessado em: 01 de agosto de 2019).

O Legislador infraconstitucional demonstrou, com precisão, que a gestão de recursos hídricos só alcançará sucesso se levar em conta as inter-relações existentes entre esses recursos e os demais recursos naturais.

E foi visando esta inter-relação, que a Lei n.º 11.445/2007¹⁴, que teve seu bojo recentemente alterado pela Lei n.º 13.312/2016, preconizou, em seu artigo 2.º, os princípios fundamentais que nortearão os serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais destacamos os incisos III e IV¹⁵, pois neles temos a vinculação do abastecimento de água, da drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes à saúde pública, segurança da vida e patrimônio

14 BRASIL, Planalto, Lei n.º. 11.445 de 05 de janeiro de 2007, *Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2007/Lei/L11445.htm (acessado em 05 de agosto de 2019).

15 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 manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, 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 infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.
- XIII- adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.



público e privado, o que demonstra o tamanho da importância da água e seu poder transformador na sociedade, já que a sua tutela mínima é capaz de trazer dignidade às pessoas.

2.3. O pleno exercício da água como direito humano

Os direitos humanos, em sua definição, são regras a serem implementadas para que se possa ter uma vida digna, logo, são os direitos capazes de garantir a concretização da dignidade da pessoa humana.

Vamos além, esse conjunto institucionalizado de direitos e garantias servem, também, como forma de proteção contra o arbítrio estatal, de tal forma que estabelecem as condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Como direito humano essencial à vida, o acesso à água potável e ao saneamento básico devem ser garantidos a todos os indivíduos, ricos ou pobres, sejam seus países desenvolvidos ou em desenvolvimento. E esse acesso deve ser contínuo e em quantidade suficiente para o uso pessoal e doméstico e, ainda, de fácil acesso.

Quando falamos em fácil acesso, não significa que todas as casas teriam que ter obrigatoriamente água canalizada, mas que deve haver água potável a uma distância limite de um quilometro entre a fonte e as residências¹⁶.

Infelizmente, apesar do tratamento jurídico dispensado a água na Ordem Internacional, a realidade de sua concretização está longe de ser atingida, posto que somente a existência de legislação não é capaz de alcançar a vontade da lei.

16 R. Oliveira Coelho e I. Chagas Pinheiro, *O direito humano à água e ao saneamento básico e a sua (não) efetivação no direito brasileiro e no direito internacional*, disponível em: direitodiarario.com.br/direito-humano-a-agua/ (acessado em 30 de julho de 2019).

Enquanto as políticas públicas inexistirem, forem ineficientes ou usadas como instrumento eleitoral de políticos inescrupulosos, as populações sofrerão as consequências da falta de acesso à água potável e ao saneamento básico.

Sabe-se que a falta de água potável é responsável por 88% dos casos das doenças diarreicas¹⁷, a segunda causa de mortalidade infantil no mundo, segundo consta do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006.

No Pará, com base tábua de mortalidade divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para o ano de 2017¹⁸, encontramos a projeção de que a chance de uma criança não completar seu primeiro ano de vida é de 16,1%, tendo, no mesmo estudo, o saneamento básico sido relacionado como política pública capaz de impactar, positivamente, nesse número.

2.4. O papel do Estado na consecução do direito humano à água

Como vimos, a preocupação com o acesso à água não é uma preocupação recente, se deu a partir do momento que a população humana começou a crescer, estando intimamente ligado à urbanização e aos múltiplos usos que afetam a sua qualidade e quantidade.

A Realidade do Brasil, apesar de ter apresentado alguma melhora, continua alarmante, a mortalidade infantil apresenta número maior que na Venezuela e na Síria, segundo o portal Index Mundi¹⁹, e no Pará, não obstante a notória existência abundante de água doce, a realidade não é diferente.

17 Organização das Nações Unidas, *O Direito Humano à Água e Saneamento. Comunicado aos Média*, disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf (acessado em: 20 de agosto de 2019).

18 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Tábuas Completas de Mortalidade*, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html?=&t=o-que-e> (acessado em: 15 de agosto de 2019).

19 Index Mundo, *Mapa Comparativo Entre Países. Taxa de Mortalidade Infantil – Mundo*, disponível em: <https://www.indexmundi.com/map/?v=29&l=pt> (acessado em: 15 de agosto de 2019).



Percebemos que o que falta é uma maior vontade política na universalização do acesso à água, os governos necessitam compreender que a crise urbana de água é uma crise de governança, decorrência de políticas e gerenciamentos fracos, e não um problema de escassez, principalmente no Pará, onde é abundante o volume de água doce.

No Brasil temos que um dos princípios fundamentais da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, Lei n.º 11.445/2007, é a universalização (artigo 2.º, inciso I), sendo conceituada como a ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico a todos os domicílios ocupados.

Então, o Estado tem a obrigação de elaborar e implementar programas e ações que possibilitem a universalização do acesso e criar condições para que esse direito seja disponibilizado e alcançado.

A Organização das Nações Unidas, na Resolução n.º 64/292, determinou, também, que o papel do Estado é o de garantir os recursos financeiros e econômicos capazes de proporcionar este acesso.

Tendo em mente que os direitos fundamentais são invioláveis, o Estado tem na sua responsabilidade a obrigação de alocar recursos suficientes e implementar condições para que todos os indivíduos possam acessá-los ou reivindicá-los. A ideia de universalização é a busca por ofertar a todos os brasileiros o acesso aos serviços de saneamento básico, sem barreiras de acessibilidade, seja ela legal, física e ou cultural.

Se o Poder Público se omitir na adoção de políticas de ação com o intuito de prover direitos para que assim todos possam acessá-los por seus próprios meios, já estará incidindo na violação do direito em si, conseqüentemente, em descumprimento da legislação.

De tal sorte que se faz necessária a definição de instrumentos e mecanismos de proteção dos direitos humanos capazes de obrigar o Poder Público a suprir a sua omissão, bem como a exercer o controle dos indivíduos, quando em desacordo com a lei.

Porém, esse princípio fundamental, se mostra uma realidade distante em nosso país, principalmente, nas zonas rurais. Existindo uma desigualdade gritante do acesso ao saneamento básico entre as zonas urbanas e as zonas rurais, sendo os indicadores rurais extremamente desfavoráveis, tanto no acesso à água potável, quanto ao acesso ao esgotamento sanitário, incluindo aqui o acesso a banheiros.

Não há como tratar essas realidades, zona rural e zona urbana, da mesma forma, assim como não é viável apenas a transposição de tecnologias. É preciso insistir em soluções coletivas para as zonas rurais, onde a dispersão populacional, a baixa renda os tornam pouco atrativos para o investimento privado.

Diante do quadro, é urgente, buscar soluções alternativas de baixo custo para levar água potável as populações tradicionalmente esquecidas e relegadas pelo investimento público e privado.

A proteção dos recursos hídricos é, sem dúvida, essencial, pois sabemos da importância que a água tem dentro da concepção de meio ambiente equilibrado e protegido, mas primordial se faz a garantia de acesso a água potável nas comunidades afastadas dos grandes centros urbanos, muitas vezes esquecidas, já que é mister a essencialidade da água para a sobrevivência do homem na terra. Razões pelas quais deve ser tratada como um direito intrínseco à humanidade dos indivíduos.

Assim, a sua proteção passa necessariamente pelo Direito, posto que seu tratamento jurídico, os meios para sua utilização e os mecanismos para



sua defesa devem ser regulados e garantidos pelo Estado, que deve dispor de recursos públicos para a proteção dos recursos hídricos e acesso à água potável de qualidade e em quantidade suficiente para a subsistência.

3. A SALTA-Z COMO ALTERNATIVA DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL

A questão ambiental ligada a saúde pública foi se intensificando nas últimas décadas, ligando a necessidade do progresso com o respeito as questões ambientais. Os Governos foram cada vez mais exigidos a ofertarem às populações melhores serviços públicos, dentre eles, o de universalizar o acesso à água potável e ao saneamento básico.

Porém, essa universalização encontra barreiras de todas as ordens, dentre as quais podemos citar, a escassez dos orçamentos público diante de toda a demanda a ser ofertada pelo Estado, a corrupção, as questões ambientais frente aos interesses econômicos, disputas políticas locais, a desinformação da população e a desídia dos administradores públicos.

O problema do acesso à água potável e ao saneamento básico é ainda mais grave, tendo em vista que o seu não oferecimento reflete na saúde pública, na nutrição, no acesso e rendimento escolar, desenvolvimento humano e econômico e na geração de igualdade entre os povos.

Em que pese a existência de vasta legislação, no ordenamento jurídico brasileiro, tutelando o direito das águas, a verdade é que o desejado acesso universal à água potável e ao saneamento básico é uma realidade ainda distante, segundo dados do site do Instituto Trata Brasil²⁰.

20 Instituto Trata Brasil, *Ranking do Saneamento 2019 (SNIS 2017)*, disponível em: http://tratabrasil.com.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_-_Ranking_Trata_Brasil_2019_v11_NOVO_1.pdf (acessado em: 07 de julho de 2019).

O Brasil tem quase 35 milhões de pessoas sem acesso à água tratada, quase 100 milhões de brasileiros sem esgotamento sanitário e, pasmem, pouco mais da metade dos esgotos gerados no país são tratados.

Ainda, segundo o Instituto Trata Brasil, entre o universo das cidades com mais de 300 mil habitantes, estão entre as piores cidades, no quesito atendimento de esgoto, as cidades de Belém, Manaus, Macapá, Santarém, Porto Velho e Ananindeua. Todas cidades da Região Norte, sendo quatro capitais (Belém-PA, Manaus-AM, Macapá-AP, Porto Velho-RO) e as outras duas cidades do Estado do Pará.

Segundo dados oficiais constante SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento), 83,3% dos brasileiros são atendidos por água tratada, porém são 35 milhões de Brasileiros que não tem acesso à água potável, dentre estes, 14,3% são crianças e adolescentes.

Outra questão a ser dita, relacionada a questão da água em nosso país, está relacionada a aplicação dos recursos nessas áreas. Em 2015 foram 13,26 bilhões de reais os investimentos em água e esgoto. No ano de 2016 foram 11,51 bilhões de reais, vemos uma diminuição de quase 2 bilhões de reais.

Esses valores não serão suficientes para cumprirmos o compromisso de universalizar o acesso à água potável e coleta e tratamento de esgoto até 2033, conforme prevê o Plano Nacional de Saneamento Básico, e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), metas assumidas junto à Organização das Nações Unidas.

A Região Norte apresenta muita quantidade de recursos hídricos, no entanto, suas cidades apresentam sérios problemas referentes ao abastecimento de água e, nesse cenário encontra-se também a Cidade de Belém, Capital do Estado Pará, mesmo sendo uma das principais Cidades da Amazônia e banhada por grandes rios e igarapés.



A Região Norte tem apenas 59,2% dos domicílios ligados à rede geral de distribuição, bem menos que os 85,7% do registrado nacionalmente e os 92,5% do Sudeste.

Enquanto isso, é mais comum nesta região o abastecimento por poço profundo ou artesiano (19,6% contra 6,6% no país) e poço raso freático ou cacimba (15,0% contra 3,3% nacionalmente).

Em relação ao esgotamento sanitário, enquanto a média nacional de domicílios ligados à rede geral ou via fossa é 66%, na Região Norte, 69,2% das residências despejam seu esgoto em fossas não ligadas à rede, conforme consta da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Características dos Moradores e dos Domicílios, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2018²¹.

Nesse contexto, tem-se na região norte do Brasil, onde está localizado o Estado do Pará, a região com a menor porcentagem de população atendida pelos serviços de abastecimento de água o que retrata a precariedade do fornecimento na região e o descaso com o qual o Poder Público tem tratado essa região do país²².

O Estado do Pará integra a região norte do Brasil e é o segundo Estado mais extenso. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população atual é estimada em 8.602.865, com uma densidade populacional de 6,7 habitantes/km², possuindo área total de 1.247.954,666 km²³.

21 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e> (acessado em 07 de setembro de 2019).

22 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência IBGE, *Norte e Nordeste convivem com restrições no acesso ao saneamento básico*, 2018, disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20979-norte-e-nordeste-convivem-com-restricoes-no-acesso-a-saneamento-basico> (acessado em 10 de setembro de 2019).

23 BRASIL, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, *Relatório Situacional Referente ao Projeto SALTA-Z – Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento de Água no Estado do Pará. Funasa/Superintendência Estadual do Pará*, Belém, Funasa, 2019.

Possui cento e quarenta e quatro municípios e é dividido em seis mesorregiões: Região Metropolitana de Belém, Região do Baixo Amazonas, Região do Marajó, Região do Nordeste Paraense, Região do Sudeste Paraense e Região do Sudoeste Paraense.

Belém é a maior cidade do Estado, sendo também sua capital, sendo também a mais populosa, possuindo população estimada de 1.492.745 habitantes, passando de mais de dois milhões de habitantes quando somados com as populações das cidades que integram a Grande Belém.

As outras regiões paraenses são bem distantes de Belém e pela sua geografia, dimensão e pela quantidade de rios e igarapés que circundam todo o estado dificultam ainda mais a universalização do abastecimento de água potável e o saneamento básico.

Nessas regiões grande parte de sua população ainda obtém água de poços perfurados em seus terrenos ou mesmo de rios e de suas ramificações.

Então, diante de todo esse panorama inicial, surgiu a necessidade dentro do corpo técnico da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA de buscar soluções alternativas e simplificadas para levar às comunidades rurais e ribeirinhas o acesso à água potável.

A Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, Fundação Pública Federal vinculada ao Ministério da Saúde e integrante do Sistema Único de Saúde - SUS, tem como missão institucional promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

Assim, buscando implementar, na prática, a sua missão institucional, no ano de 2009, os servidores ELÁDIO BRAGA DE CARVALHO e JOÃO NUNES MONTEIRO, técnicos do Serviço de Saúde Ambiental - SESAM, integrantes do quadro de pessoal da Superintendência Estadual da FUNASA no Estado



do Pará desenvolveram uma tecnologia produzida com baixo custo, cuja manutenção é barata e de fácil manuseio e que vem sendo aperfeiçoada e testada ano após ano, tendo sido batizada com o nome de SALTA-Z.

A SALTA-Z é uma Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento de Água, a ser destinada ao consumo humano, e que, está em conformidade com a definição preconizada na Portaria Federal (PRC Nº. 05 de 28 de setembro de 2017), Anexo XX, Artigo 5.º, Inciso VII²⁴.

A SALTA-Z é uma ferramenta de grande relevância social, pois além de ser facilmente aplicada devido a sua viabilidade técnica e operacional, utilizando uma estrutura física simplificada e processo convencional para tratar a água, se tornou um instrumento de transformação social e ambiental.

Conforme exposto na Nota Informativa, de julho de 2018, elaborada pela Coordenação de Controle da Qualidade da Água para Consumo Humano, a SALTA-Z trata a água com metodologia convencional completa, usando as etapas de coagulação, floculação, sedimentação, filtração e cloração. Sendo estas as mesmas etapas usadas pelas estações de tratamento de água dos grandes sistemas de abastecimento, em se tratando de mananciais superficiais.

A SALTA-Z é, além de uma tecnologia simplificada e barata de tratamento de água, um instrumento eficaz no suprimento de água potável de populações onde os serviços públicos dificilmente serão prestados na mesma qualidade e intensidade que são nas grandes e médias cidades.

A solução sugerida pelo sistema consiste em melhorar as características organolépticas, físicas, químicas e bacteriológicas da água, a fim de que se torne

24 BRASIL, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, *Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará*, Brasília, Funasa, 2017.

adequada ao consumo humano, objetivando reduzir ou até mesmo eliminar o consumo de água diretamente do rio, muitas vezes poluída ou contaminada.

O alvo inicial é atingir pequenas comunidades rurais e escolas, proporcionando melhores condições de saúde para essas populações.

A fabricação da SALTA-Z era feita exclusivamente pela Superintendência Estadual da FUNASA no Estado do Pará. Porém, no ano de 2016, o Presidente da FUNASA entendeu que essa tecnologia social deveria pertencer a Instituição e sua utilização ser estendida para todas as unidades da federação.

Desta forma, os técnicos da FUNASA-PA realizaram encontros para capacitar outros técnicos das demais Superintendências Estaduais, objetivando ensiná-los a compreender a nova tecnologia, bem como o seu modo de fabricação, uso, seus mecanismos de tratamento, implementação, manutenção e acompanhamento.

Com a realizações dessas oficinas, pode-se dizer que as Superintendências Estaduais de todas as Unidades da Federação possuem o conhecimento sobre toda a tecnologia do SALTA-Z, estando aptas a implantar a nova ferramenta em seus Estados.

Conforme, já informado acima, a princípio, a utilização de recursos com a fabricação da SALTA-Z se concentrou na Superintendência Estadual da FUNASA no Estado do Pará, tendo em vista ser a única fabricante.

No entanto, essa metodologia foi encampada pelo Presidente da Funasa, em 2016, por entender como estratégica na modificação social de pequenas comunidades.

Foi estabelecido que as Superintendências Estaduais firmariam com os municípios interessados um Acordos de Cooperação Técnica para a instalação dos kits da SALTA-Z, tal acordo é um instrumento em que a Administração Pública formaliza parcerias com outros entes públicos visando a soma de esforços para se atingir um objetivo comum de interes-



se público²⁵. Há nesse instituto, pela sua natureza, a união de esforços e colaboração para a consecução de interesses convergentes.

A FUNASA, por meio de sua equipe técnica, ao firmar o Acordo de Cooperação Técnica, assume as seguintes obrigações:

1. capacitar técnicos municipais e representantes das comunidades beneficiadas com relação aos aspectos técnicos-operacionais da SALTA-Z, com o intuito de fomentar a sustentabilidade dos sistemas;
2. fornecer as unidades da solução alternativa SALTA-Z para o Município, em conjunto com dosadores, para monitoramento de cloro residual e coagulantes e comparador colorimétrico, além dos insumos necessários para a instalação da SALTA-Z;
3. apoiar as ações de controle da qualidade da água, sob responsabilidade dos gestores da Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento e Abastecimento de Água Potável, conforme Portaria MS nº 2914/2011, Portaria Funasa nº 190/2014 e Plano de Trabalho firmados com os Municípios para ser cumprido dentro da vigência do Acordo;
4. orientar a seleção dos locais a serem implantados com os critérios para utilização da SALTA-Z;
5. apoiar tecnicamente as equipes dos Municípios oferecendo capacitação para formação de multiplicadores no campo da Educação em Saúde Ambiental;
6. orientar as equipes técnicas municipais ao monitoramento dos indicadores de saúde relativos a comuna-

25 M. S. Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, 32.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2019.

de beneficiada com a implantação da SALTA-Z visando a análise futura do impacto decorrente de tal ação;

7. designar técnicos para apoiar e acompanhar o cumprimento do presente Acordo, conforme metas definidas em Plano do Trabalho e Designar equipe técnica para monitorar e avaliar o desempenho do Programa.

Os Municípios, em convergência, visando atender à necessidade das comunidades especiais e rurais no que se refere a água de qualidade potável para o consumo humano, como resultante da implantação da tecnologia denominada SALTA-Z, se comprometem, dentre outras obrigações, a:

1. construir o suporte(elevado) para sustentação do reservatório de 5.000 litros, bem como manter a segurança dos equipamentos instalados;
2. constituir formalmente grupo técnico composto por servidores municipais de sua respectiva Secretaria de Saúde, assegurando a participação de um educador, para desenvolver todas as atividades relacionadas a implantação da SALTA-Z, desde a sua implantação, operação, manutenção e controle da qualidade da água, visando interlocuções futuras com a FUNASA e o apoio permanente a comunidade, como forma de assegurar sustentabilidade;
3. participar com técnicos municipais e representantes das comunidades beneficiadas dos cursos ofertados pela FUNASA visando a capacitação e a execução do equipamento e promoção da saúde ambiental;
4. selecionar as comunidades dentro dos critérios estabelecidos no Plano de Trabalho;



5. promover o controle e a vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, divulgando os resultados à comunidade beneficiada, nos termos da Portaria MS n.º 291/2011 e do Decreto n.º 5440/2005;
6. disponibilizar os meios, instrumentos e insumos necessários para o efetivo funcionamento e conservação da SALTA-Z.

Esclarecido, de forma sucinta, as incumbências assumidas pela FUNASA e pelos Municípios ao firmarem acordo para instalação da SALTA-Z, passemos a fazer um diagnóstico dos acordos firmados de dezembro de 2017 a setembro de 2019.

4. A REALIDADE DA SALTA-Z NO ESTADO DO PARÁ

Como etapa sequencial e com anuência do Ministério da Saúde, a Presidência da FUNASA adquiriu, já em escala industrial, 1.125 unidades da SALTA-Z a serem implantadas em todo o país nos anos 2018 e 2019.

Das 1.125 unidades adquiridas, 18% (205) foram solicitadas pela Superintendência Estadual do Pará e ofertados aos municípios a fim de fomentar o controle da qualidade da água para consumo humano por meio de doação desse sistema.

Para instalação das 205 (duzentos e cinco) unidades da SALTA-Z, entregues a Superintendência Estadual da FUNASA no Estado do Pará, foram celebrados Acordos de Cooperação Técnica com 20 (vinte) municípios paraenses, conforme dados colhidos junto ao SESAM – Serviço de Saúde Ambiental²⁶.

26 BRASIL, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, *Relatório Situacional Referente ao Projeto SALTA-Z – Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento de Água no Estado do Pará. Funasa/Superintendência Estadual do Pará*, Belém, Funasa, 2019.

Visando apresentar a situação atual, apresenta-se a situação dos Acordos de Cooperação Técnica firmados pela Superintendência Estadual do Pará- SUEST-PA, assim como as quantidades do SALTA-Z implantados e a implantar por cada município.

Quadro 01-

Quantidade de SALTA-Z implantadas e funcionando, segundo populações atendidas por municípios, quantidade a instalar, dezembro de 2017 a setembro de 2019.

Nº	Município	Quantidade de população atendidas	Quantidade de Salta-z solicitada	Quantidade de Salta-z implantadas nas comunidades	Quantidade de Salta-z funcionando	Quantidade de Salta-z a instalar em 2019
01	Abaetetuba	26.062 Hab.	54	46	46	08
02	Goianésia do Pará	1.540 Hab.	03	03	02	00
03	Prainha	924 Hab.	04	03	03	01
04	Limoeiro do Ajuru	17.765 Hab.	50	35	35	15
05	Acará	945 Hab.	02	02	02	00
06	Portel	910 Hab.	05	05	05	00
07	Igarapé Miri	2.550 Hab.	03	03	03	00
08	Almeirim	195 Hab.	03	03	03	00
09	São Sebastião da Boa Vista	946 Hab.	03	03	03	00
10	Santarém	6.390 Hab.	25	02	00	23
11	Nova Esperança do Piriá	1.1051 Hab.	05	00	00	05
12	Cametá	3.032 Hab.	05	00	00	05
13	Porto de Moz	315 Hab.	03	01	01	02
14	Gurupá	1.557 Hab.	05	00	00	05
15	Placas	633 Hab.	05	00	00	00
16	Itaituba	960 Hab.	06	00	00	00
17	Bagre	665 Hab.	05	00	00	00
18	Garrafão do Norte	1.129 Hab.	05	00	00	00
19	Juruá	813 Hab.	03	00	00	00
20	Jcuruí	920 Hab.	05	01	01	04
Total		79.302 Hab.	199	107	104	68

Fonte: Equipe Técnica do Sesam.

 Legenda – Municípios com Acordo de Cooperação Técnica expirados/cancelado.



Quadro 02

Número de Acordos de Cooperação Técnica celebrados com os municípios, segundo vigência, patrimônio, termos de Cessão de Uso e Doação e nº de processo.

Nº	Município	Nº do Processo -SEI	Acordo de Cooperação Técnica	ACT Assinado/ publicado	Vigência dos ACT	Termo de Cessão de Uso/ Doação	Emissão de nº de Patrimônio
01	Abetetuba	25200.006462 /2017-61	02/2017	23.11.2017/ 24.11.2017	23.11.2018 prorrogado para 23.11.2020	Sim	Sim
02	Goianésia do Pará	25200.006694 /2017-10	13/2018	17.04.2018/19 .04/2018	17.04.2018a 17.04.2020	Sim	Sim
03	Prainha	25200.000288 /2018-24	14/2018	27.04.2018/30 .04.2018	27.04.2018 prorrogado para 27.04.2020	Sim	Sim
04	Limoeiro do Ajuru	25200.000077 /2018-91	18/2018	18.06.2018/19 .06.2018	18.06.2018 Prorrogado para 16.12.2019	Sim	Sim
05	Acará	25200.000885 /2018-59	19/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019	Sim	Sim
06	Portel	25200.002045 /2018-21	22/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019	Sim	Sim
07	Igarapé Miri	25200.000677 /2018-50	29/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019	Sim	Sim
08	Almeirim	25200.006091 /2017-18	31/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019	Sim	Sim
09	São Sebastião da Boa Vista	25200.002345 /2018-18	32/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019	Sim	Sim
10	Santarém	25200.007206 /2017-91	02/2018	22.01.2018/29 .01.2018	22.01.2018 prorrogado para 22.01.2020	Sim	Sim
11	Nova Esperança do Piriá	25200.002961 /2018-61	23/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 prorrogado para 02.10.2019	Sim	Sim
12	Cametá	25200.001480 /2018-38	28/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 prorrogado para 02.10.2019	Sim	Sim
13	Porto de Moz	25.200.00089 3/2018-03	30/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 prorrogado para 02.10.2019	Sim	Sim
14	Gurupá	25200.001.19 03/2018-10 25200.002561 /2019-36	26/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2019 Novo ACT sendo Celebrado		
15	Placas	25200.001585 /2018-97	25/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019		
16	Itaituba	25200.001027 /2018-21	20/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019		
17	Bagre	25200.000121 /2018-63	21/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019		
18	Garrafão do Norte	25200.001966 /2018-76	24/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019		
19	Curuá	25200.001372 /2018-65	27/2018	04.07.2018/06 .07.2018	04.07.2018 a 04.07.2019		
20	Tucuruí	25200.001195 /2019-06	06/2019	12.08.2019/26 .08.2019	12.08.2019 a 12.08.2020	Sim	Sim

Voltar ao índice

Verifica-se, pelo cotejamento dos quadros 01 e 02, que apenas 05 (cinco) Municípios, dentre os 20 (vinte) que firmaram Acordos de Cooperação Técnica com a FUNASA para instalação da SALTA-Z em seus territórios cumpriram integralmente os compromissos assumidos e os equipamentos encontram-se operantes e levando água potável as comunidades atendidas, são eles: Acará (02), Portel (05), Igarapé Miri (03), Almeirim (03) e São Sebastião da Boa Vista (03).

Os Municípios de Placas (05), Itaituba (06), Bagre (05), Garrafão do Norte (05) e Curuá (03), tiveram seus instrumentos cancelados a pedido ou por descumprimento das obrigações assumidas.

Os Municípios de Nova Esperança do Piriá (05), Cametá (05), Gurupá (05), firmaram seus Termos de Cooperação Técnica, mas até o momento nenhum dos equipamentos foram instalados. Diante de tal quadro, houve a prorrogação dos instrumentos dos dois primeiros Municípios pelo prazo de 90 (noventa) dias.

Em relação ao Município de Gurupá o termo de acordo teve seu prazo expirado, porém, como foi demonstrado pelo gestor municipal que o elevado para receber o equipamento fora construído, foi autorizado a convenção de novo Acordo de Cooperação Técnica.

O Município de Abaetetuba, recebeu 54 (cinquenta e quatro) kits da SALTA-Z, já foram instalados 46 (quarenta e seis) equipamentos, estando todos em pleno funcionamento e fornecendo água potável, cumprindo com as exigências da Portaria do Ministério da Saúde, sendo cadastradas no SISÁGUA, faltando a instalação de 08 equipamentos. Conforme informação do SESAM, o Município já solicitou a conclusão da instalação.

A Prefeitura de Abaetetuba instituiu o Grupo Técnico – GTM, cuja a Coordenação do Projeto SALTA-Z ficou sobre a responsabilidade da Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SEMAGRI. Este GTM é composto por 01 coordenador, 01 instalador e 01 desenvolver de ações de Educação em



Saúde Ambiental. Sendo da Secretaria de Agricultura e Abastecimento a responsabilidade de aquisição dos insumos, bem como de sensibilização da comunidade para gerenciar e tomar para si a responsabilidade de gerir, preservar e transmitir os ensinamentos recebidos.

O município de Abaetetuba ainda está com somente 85% das unidades requeridas funcionando, mas já demonstra preocupação em ter uma estrutura de retaguarda capaz de gerir o sistema e mantê-lo em pleno funcionamento, com a possibilidade de em pouco tempo atingir a meta de 100%, já é considerado um exemplo a ser seguido.

No Município de Goianésia foram solicitados e instalados três equipamentos, sendo que nenhum dos equipamentos encontram-se em funcionamento, um deles não está funcionando, em face do furto do motor da bomba que integra o equipamento, os outros dois por falta dos insumos necessários para tornar a água potável.

No Município de Prainha, foram solicitados 04 kits da SALTA-Z, destes apenas um ainda não foi instalado, porém a informação prestada é que a conclusão do elevado para instalação do equipamento dar-se-á até o final do mês de setembro de 2019. Foi instituído Grupo Técnico, composto por 04 (quatro) servidores, sendo seu Coordenador o Secretário Geral da Prefeitura.

O Município de Limoeiro do Ajuru recebeu 50 equipamentos, destes foram instalados e estão em funcionamento 25 (vinte e cinco), sendo que os 15 (quinze) kits faltantes estão sendo instalados. Foi instalado Grupo Técnico composto por 03 (três) servidores, sendo seu coordenador o Secretário de Saúde do Município.

Em Porto de Moz, dos três equipamentos ofertados apenas um está instalado e em funcionamento, os outros dois esperam a conclusão do elevado para serem concluídos.

Dentre os Municípios, com acordo de cooperação técnica vigente, o mais atrasado é o Município de Santarém, para o qual foram disponibilizados 25 equipamentos, apenas dois foram instalados, porém nenhum em funcionamento.

Os dois equipamentos instalados não estão em funcionamento por falta de insumos que custam para o período de três em torno de R\$ 80,00(oitenta reais), tamanho é o descaso.

É importante trazer a informação constante dos relatórios internos do SESAM que toda a água, proveniente dos mananciais superficiais dos municípios objeto deste estudo antes de serem tratadas com a SALTA-Z, foram analisadas, apresentando resultado bacteriológico com presença de *Escherichia coli*- indicando contaminação fecal e, por conseguinte, imprópria para consumo humano.

Como podemos observar, metade dos municípios acima relacionados não adotaram as providências assumidas para que os equipamentos da SALTA-Z fossem instalados ou entrassem em pleno funcionamento.

Fato este que demonstra que, muito além da falta de recursos orçamentários, falta vontade política e conscientização dos gestores públicos de que o investimento em saneamento básico gerará ganho social e financeiro, posto que nos municípios nos quais o equipamento foi instalado e encontram-se em funcionamento houve diminuição nos índices de internamento por causa de diarreias.

Em uma análise próxima, o percentual de 50% de efetividade na adoção da SALTA-Z não parece ser tão alarmante, porém, se levarmos em consideração que o Pará possui 144 municípios, que em sua maioria estão localizados em zonas rurais, o fato de apenas vinte municípios buscarem esta alternativa de acesso à água potável e somente dez deles de fato a implementarem, o Estado do Pará está aquém das expectativas no fomento da realização do direito humano ao acesso à água.



5. A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ÁGUA

É um sentimento generalizado de que o Estado é o maior violador de direitos, a população é bombardeada com a informação de que os Governos não possuem a capacidade, vontade e interesse para investir na realização dos direitos da população, de tal forma que aqueles que estão em situação de vulnerabilidade ficam completamente desamparados.

De forma sucinta, o Estado não se posiciona como garantidor da proteção dos direitos humanos e não investe em instrumentos que possam garantir a sua efetivação.

O direito humano ao acesso à água e ao saneamento básico não poderá ser assegurado se não deixarem de ser vistos como normas meramente programáticas ou retóricas e passarem a serem vistas como cogentes, vinculantes.

A única saída é seguir pelos caminhos dos princípios dos Direitos Humanos: universalidade, inalienabilidade, indivisibilidade e interdependência, pois só assim o direito será garantido a todos.

Enquanto isso, o que percebemos é o Poder Público caminhando na contramão, o acesso à água potável é direito humano, que deve ser, com base na Constituição Federal, provido de forma igualitária (impessoal), mas as populações carentes continuam sendo ceifadas do seu direito, por mera falta de vontade política.

Instrumentos para que o Estado promova a universalização ao acesso à água potável não faltam, a SALTA-Z é um exemplo prático, barato e de fácil aplicação, ainda mais em um estado como o Pará em que há abundância de rios.

O acesso à água potável não é uma opção, mas uma necessidade, sua implementação é um meio de trazer dignidade a população, no momento que o Poder Público se comporta de forma omissa passa a violar o ordenamento jurídico.

Com a criação da SALTA-Z deu-se um largo passo na direção de promover a realização do direito humano ao acesso à água potável às populações emergentes, surgira um instrumento modificador poderoso, mas, infelizmente, a efetividade desta política pública ainda é muito baixa.

Em alguns casos o acordo é firmado com objetivo eleitoral, porém, após o período de campanha há a desistência do município em dar seguimento ao acordo firmado, como é evidente nos acordos firmados entre a FUNASA e os Municípios de Placas, Itaituba, Bagre, Garrafão do Norte, Curuá, São Sebastião da Boa Vista e Goianésia, que foram celebrados em 04 de julho de 2018, último dia do início do defeso eleitoral e sem que tenham sido submetidos a análise prévia da Procuradoria Federal Especializada que atua junto a FUNASA/PA.

A realidade brasileira é múltipla, como também serão múltiplas as soluções para suas problemáticas. A fotografia muda de uma de uma região para outra, fato que requer das gestões locais a busca incessante da solução mais adequada para sua realidade.

Se as gestões municipais não tomarem para si a responsabilidade de implementar as políticas públicas que estão afetas ao seu dia-a-dia, tal como é neste caso a de se buscar e implementar soluções alternativas para levar à maior quantidade de pessoas o acesso a água potável, as populações mais distantes dos grandes centros urbanos continuarão esquecidas e submetidas as condições sub-humanas a espera de que promessas seculares sejam um dia atendidas.

Do mesmo modo, é igualmente indispensável a participação das populações envolvidas. É necessário o entendimento de que a construção de um futuro melhor depende da participação e do engajamento da população na escolha das melhores soluções a serem implementadas e sobre as quais todos precisam ser agentes transformadores.



Enquanto as populações permanecerem inertes diante do quadro social em que vivem, esperando o movimento da classe política, não haverá futuro melhor.

Os técnicos da FUNASA, visando empoderar as comunidades agraciadas com a SALTA-Z, promovem oficinas nas quais repassam todas as informações necessárias sobre o equipamento que estão recebendo, instruindo-as a mantê-lo, inclusive com a sugestão pela divisão dos gastos entre eles, fato que os libertariam da vontade política dos gestores municipais, que muitas vezes são omissos em fornecer os insumos para a purificação das águas coletadas, tamanha a falta de compromisso do Poder Público local para a efetivação do Direito ao acesso à água.

O poder dessas oficinas é de extrema significância, promove a libertação das comunidades que, agregando as informações à sua rotina, podem alterar qualitativamente a sua realidade.

Não obstante a conscientização dos gestores municipais, a participação efetiva da população envolvida se faz fundamental e urgente, bem como a participação efetiva dos órgãos de fiscalização, tais como os Tribunais de Contas e do Ministério Público que no âmbito de suas respectivas competências devem participar ativamente na cobrança, fiscalização e na apuração das omissões dos agentes que não cumprirem com os compromissos públicos assumidos e, desta forma, deixaram de dar efetividade ao Direito Humano de acesso à água potável.

6. CONCLUSÃO

Após uma breve análise do tratamento jurídico que o acesso à água potável recebe na ordem internacional e pelo ordenamento jurídico brasileiro, somado com a sua importância na manutenção da vida, é possível

concluir que muito há a ser feito para ser assegurado efetividade e universalidade a esse Direito Humano.

Para alcançar esse objetivo, não basta apenas a sua consagração expressa nos mais variados dispositivos legais, sendo necessário que as políticas públicas existentes sejam encaradas de forma séria por todos os agentes sociais envolvidos, sob pena de serem apenas normas sem aplicabilidade concreta.

A falta de efetividade das políticas públicas de acesso à água potável das populações mais carentes do Brasil, passa não somente pela escassez de recursos orçamentários e a infinidade de problemas a serem solucionados pela Administração Pública, mas também pela falta de vontade política e comprometimento dos gestores na consecução de direitos fundamentais.

A SALTA-Z é uma alternativa barata e criativa, capaz de promover uma transformação significativa nas comunidades em que é instalada, mas que, pela sua simplicidade, muitas vezes não traz os dividendos eleitorais que a classe política tanto deseja na utilização dos recursos públicos.

O que fica exposto é a completa falta de compromisso e omissão do Poder Público local na efetivação do direito ao acesso à água potável.

No Estado do Pará encontramos abundância de rios e igarapés, logo, não é por causa de escassez de água, mas sim por pura omissão que o número de pessoas que não possuem acesso à água potável permanece acima dos 3 milhões e meio.

Dos 144 municípios que integram o Estado, apenas 20 procuraram acessar a SALTA-Z, dentre os quais apenas 25% atingiram a sua plena efetividade.

Desta forma, sem a convergência dos esforços de todos os atores sociais envolvidos, distante continuara o objetivo de se levar água potável a todos cidadãos brasileiros.



7. BIBLIOGRAFIA

A. B. G. Silveira, Estratégias para a universalização do saneamento rural: um estudo baseado em experiências internacionais, (Dissertação) Mestrado Profissional em Gestão e Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2013.

Á. J. Maia Melo, O direito humano à água e ao saneamento básico e sua aplicação prática no Brasil: Considerações sobre uma perspectiva a partir do paradigma da complexidade, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3937230de3c8041e>> (acessado em: 12 de agosto de 2019).

Agência Nacional de Águas, Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2018, Brasília, 2018, disponível em: http://arquivos.ana.gov.br/porta/publicacao/Conjuntura_2018.pdf (acessado em: 06 de agosto de 2019).

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, Revista do CNMP: água, vida e direitos humanos / Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2018, p.193.

BRASIL, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Manual da solução alternativa coletiva simplificada de tratamento de água para consumo humano em pequenas comunidades utilizando filtro e dosador desenvolvidos pela Funasa/Superintendência Estadual do Pará, Brasília, Funasa, 2017.

BRASIL, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Relatório Situacional Referente ao Projeto SALTA-Z – Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento de Água no Estado do Pará. Funasa/Superintendência Estadual do Pará, Belém, Funasa, 2019.

BRASIL, Planalto, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acessado em: 01 de agosto de 2019).

BRASIL, Planalto, Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, disponível em: (acessado em: 09 de setembro de 2019).

BRASIL, Planalto, Lei n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1997, Presidência da República: Casa Civil, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm (acessado em 02 de agosto de 2019).

C. Ferreira Macedo D'isep, Água juridicamente sustentável, Revista dos Tribunais, 2010.

E. Moreira Barbosa e M. F. Nóbrega Barbosa, Direito de Águas, Arranjo jurídico-institucional, política e gestão, Revista de informação legislativa, v. XLIX, n. 194, pp. 147-157, abr./jun. 2012, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496583> (acessado em: 05 de agosto de 2019).

G. P. Primor Ribas, O tratamento jurídico dos recursos hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América, Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. XIII, n. 27, pp. 179-207, set./dez. 2016, disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/838> (acessado em: 12 de agosto de 2019).

Index Mundo, Mapa Comparativo Entre Países. Taxa de Mortalidade Infantil – Mundo, disponível em: <https://www.indexmundi.com/map/?v=29&l=pt> (acessado em: 15 de agosto de 2019).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência IBGE, Norte e Nordeste convivem com restrições no acesso ao saneamento básico, 2018, disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20979-norte-e-nordeste-convivem-com-restricoes-no-acesso-a-saneamento-basico> (acessado em 10 de setembro de 2019).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Estimativas da população para o ano de 2017, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads> (acessado em 07 de setembro de 2019).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, disponível em: <https://www.ibge.gov>



br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e (acessado em 07 de setembro de 2019).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população Brasileira, 2018, disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf> (acessado em 10 de setembro de 2019).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Tábuas Completas de Mortalidade, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html?=&t=o-que-e> (acessado em: 15 de agosto de 2019).

Instituto Trata Brasil, Ranking do Saneamento 2019 (SNIS 2017), disponível em: <http://tratabrasil.com.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio - Ranking Trata Brasil 2019 v11 NOVO 1.pdf> (acessado em: 07 de julho de 2019).

J. S. Paim, Universalidade, integralidade e equidade, in S. C. Rezende (coord.), Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil, Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. pp. 20-58. p. 31.

M. S. Zanella Di Pietro, Direito administrativo, 32.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2019.

Organização das Nações Unidas, O Direito Humano à Água e Saneamento. Comunicado aos Média, disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf (acessado em: 20 de agosto de 2019).

Organização das Nações Unidas, Organização das Nações Unidas Para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Resultados da Reunião Internacional de Peritos sobre o Direito à água, Paris, 7 e 8 de julho de 2009, disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000185432_eng (acessado em 10 de agosto de 2019).

Voltar ao índice

Organização das Nações Unidas, The Dublin Statement on water and sustainable development, 1992, disponível em: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/english/icwedece.html> (acessado em 10 de agosto de 2019).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano 2006: Além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água, New York, PNUD, Lisboa, 2006.

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), Centro sobre direitos à habitação e despejo (COHRE), Associação americana para o avanço da ciência (AAAS), Agência suíça para o desenvolvimento e cooperação (SDC). Manual sobre o Direito à Água e Saneamento. 2007, disponível em: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2536> (acessado em: 15 de agosto de 2019).

R. Oliveira Coelho e I. Chagas Pinheiro, O direito humano à água e ao saneamento básico e a sua (não) efetivação no direito brasileiro e no direito internacional, disponível em: direitodiario.com.br/direito-humano-a-agua/ (acessado em 30 de julho de 2019).

S. A. Shimada Kishi, Acesso à água potável e ao saneamento básico como Direito Humano Fundamental no Brasil, Temas Aprofundados do Ministério Público Federal, VITORELLI, Edilson (Org.), Salvador/BA-Brasil, Editora Juspodivm, 2014.

T. V. Gonçalves e Silva, O Direito Humano de Acesso à Água Potável e ao Saneamento Básico. Análise da Posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/projetos/qualidade-da-agua/boletim-das-aguas/artigos-cientificos/o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos/view> (acessado em: 20 de agosto de 2019).



Nota Biográfica dos Autores



Adelaine Feijó Macedo

Procuradora Federal. Coordenadora do contencioso em matéria finalística da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA. Especialista em direito processual e em saneamento ambiental.



Adriana de Luca de Alvarenga

Graduada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Membro da Advocacia-Geral da União. Procuradora Federal em exercício na Fundação nacional de Saúde no Estado do Rio de Janeiro.



Alyre Marques Pinto

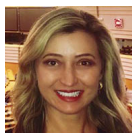
Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União. Graduada em Direito pelas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso – FUCMT (1993). Pós-Graduada em Direito Tributário pela Universidade Católica Dom Bosco em convênio com o Instituto Nacional de Pós Graduação – INPG (2001). Procuradora Municipal - Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS (1995/2003). Agente Fiscal de Rendas - Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS (2003/2006).

[Voltar ao índice](#)



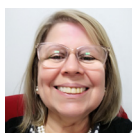
Ana Salett Marques Gulli

Procuradora Federal da Advocacia Geral da União. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário do Distrito Federal - AEUDF. Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal Especializada da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA. Ex Procuradora-Chefe da Agência Nacional de Mineração. Ex Defensora Pública do Estado do Tocantins.



Andrea Paula Andreassa

Procuradora Federal em exercício na unidade de execução da Procuradoria Federal da FUNASA no Estado do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.



Angela Maria Rocha de Almeida Lima

Angela Maria Rocha de Almeida Lima é advogada, graduada pela Universidade Federal de Alagoas-UFAL, foi Advogada da Companhia de Saneamento de Alagoas-CASAL e Consultora contratada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura- Unesco e atualmente é Assessora Técnica na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde-FUNASA.



Cassia Hoshino

Procuradora Federal em exercício da Unidade de Execução da Procuradoria Federal Especializada da FUNASA em São Paulo, graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Pós-Graduada Lato Sensu em Direito Administrativo pela Pon-



tífica Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito.



Cristiane Souza Braz Costa

Procuradora Federal. Graduada em Direito (UFBA). Especialista em Direito Civil (UFBA). Coordenadora de Convênios na Fundação Nacional de Saúde-FUNASA.



Dandara Viégas Dantas

Procuradora Federal, Graduada em Direito (UFPE) e em Relações Internacionais (FIR), Especialista em Direito Tributário (IBET) e Mestre em Direito Ambiental (UEA). Atua no consultivo da PFE/FUNASA/AM e-mail: dandara.dantas@agu.gov.br. Endereço profissional: R. Oswaldo Cruz, S/N - Glória, Manaus- AM, 69027-000



Daniel Viana Teixeira

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2002) e mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (2008). Procurador Federal da Advocacia-Geral da União. Possui publicações sobre os temas: ética capitalista, teoria da democracia e desigualdade de gênero. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6839726061333920>



Darlene Pereira Martins

Natural de Cristalina/GO, Advogada, Servidora Pública há mais de 10 anos, experiente em convênios e ajustes congêneres. Assistente de Procuradoria na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde desde 2013, Bacharel em Direito, em 2009, pelo Centro Universitário de Desenvolvimento do Cento Oeste – UNIDESC. Es-

Voltar ao índice

pecialista em Direito Administrativo pela Faculdade Grande Fortaleza e em Direito do Saneamento na ICJP em parceria com a FVG. Endereço profissional: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) - Quadra 701 - Lote D - Edifício PO 700 - Brasília/DF - CEP 70070-069. Telefone: +55 (61) 3314-6624; endereço eletrônico: e-mail funcional: darlene.martins@funasa.gov.br; e-mail pessoal: darleneplemes@gmail.com.br.



Fatima Regina Ribeiro

Graduada em Direito pela Faculdade Integrada Augusto Motta no Rio de Janeiro (1987). Procuradora Federal da Procuradoria Federal Especializada da Fundação Nacional de Saúde, no Rio de Janeiro.



Fernanda Rodrigues de Morais

Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em Direitos Humanos Internacionais (Teoria, Direito e Prática) pela London School Of Economics and Political Science. Coordenadora de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde. E-mail: fernanda.morais@funasa.gov.br/fernanda.morais@agu.gov.br. Endereço Profissional: SRTN, Q.701, LOTE D, 70719-040, Asa Norte, Brasília-DF.

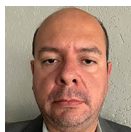


Flávio Marzano

Flavio Brasil Marzano é nascido em 31/01/1968. Formado em Ciências da Computação e Direito, com diversos cursos de especialização em Ciências da Computação e em Direito. Pós Graduado em Didática do Ensino Superior, Mestre em Adminis-



tração Pública. cursou também o mestrado em Direito Empresarial além de dois módulos do doutorado em Direito Constitucional na UBA (Universidade de Buenos Aires). Foi professor universitário de cerca de 20 matérias do curso de Direito em diversas faculdades e universidades, além dos cursos de Contabilidade e Administração de Empresas. Lecionou também em cursinhos preparatórios para concursos. Foi Editor e Apresentador do programa DIREITO EM ACAA, na Rádio Favela, em Belo Horizonte por cinco anos. Conselheiro da Cruz Vermelha do Brasil Filial Minas Gerais. Foi advogado e auditor na área tributária, empresaria e criminal. M. I. I. da GLMMG. Há cerca de vinte anos é Procurador Federal atualmente lotado na FUNASA – Fundação Nacional de Saúde em Minas Gerais.



Ilko Machado

Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Membro da Advocacia-Geral da União, na carreira de Procurador Federal. Em exercício Procuradoria na Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde.



Ivanilde Herculano da Silva Alves

Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade Unidas de Várzea Grande/MT (1997). Especialista em Auditoria pela Universidade de Brasília/DF (2006). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Brasília/DF (2012). Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil desde (2012). Assistente de Procuradoria na Coordenação de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde.

[Voltar ao índice](#)



José Welton Medeiros Ferreira

Procurador Federal em exercício na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde- FUNASA



Karla Baião de Azevedo Ribeiro

Karla Baião de Azevedo Ribeiro, graduada em direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC em 1995, Procuradora Federal da Procuradoria Geral Federal/Advocacia Geral da União, em exercício na Procuradoria Federal Especializada da Fundação Nacional de Saúde, no Piauí.



Luiz Henrique de Castro Pereira

Mestrando em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Procurador Federal responsável pela Unidade de Execução da PGF/PFE/FUNASA/SP. E-mail: luiz.castro@funasa.gov.br, endereço profissional: Rua Bento Freitas, 46, 5º andar, Vila Buarque, CEP: 01220-000, São Paulo-SP.



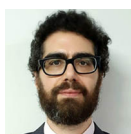
Luiz Paulo Ferreira

Graduado em direito pela Universidade Federal do Piauí – UFPI em 1991, Procurador Federal da Procuradoria Geral Federal/Advocacia Geral da União, em exercício na Procuradoria Federal Especializada da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, no Piauí.



Marcela Sales Meinerz

Procuradora Federal. Graduada em Direito (UNIFOR). Especialista em Direito Público (Universidade Anhanguera). e-mail: marcela.meinerz@funasa.gov.br/marcela.meinerz@agu.gov.br. Endereço Profissional: SRTN, Q.701, LOTE D, 70719-040, Asa Norte, Brasília-DF.



Osvaldir Magnani Junior

Procurador Federal em exercício na Unidade de Execução da Procuradoria Federal Especializada Junto à Superintendência Estadual da FUNASA em São Paulo; Pós-Graduado Lato sensu em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Pós-Graduado Lato sensu em Direito Tributário pela Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo; Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.



Renata Tatiana Nunes Junqueira Franco

Procuradora Federal em exercício na Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional de Saúde no Mato Grosso. Graduada em Direito (UFMT). Pós-graduada em Advocacia Pública (Escola da AGU/Instituto para o Desenvolvimento Democrático-IDDE). Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (Anhanguera-UNIDERP). Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil (UCDB).

Voltar ao índice



Rubem Aranovich

Procurador Federal responsável pela Consultoria da Funasa no RS, Especialista em Direito Ambiental pela UFRGS, Especialista em Direito do Consumidor e Direitos Fundamentais pela UFRGS, Especialista em Direito Internacional Público e Privado pela UFRGS. Especialista em Educação Técnica e Profissional pela Universidade Gama Filho.



Sandra Valença Santos

Licenciada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1999). Pós-graduada em Direito Tributário pela Universidade Federal de Pernambuco (2000). Procuradora Federal desde 2003.

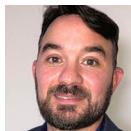


Tércio Aragão Brilhante

Procurador Federal desde Agosto de 2002. Iniciou sua atuação na advocacia pública federal no contencioso, acompanhando processos judiciais no STF, STJ e TST. Atuação em consultoria e assessoramento jurídicos na Procuradoria Federal Especializada/FUNASA de final de 2003 a 2006 e de 2007 até o presente, com intervalo de 1 ano e 3 meses (circa) em que foi cedido para a Presidência da República a fim de ocupar cargo de Corregedor Setorial do Ministério da Justiça, da Controladoria-Geral da União. É o responsável pela Unidade da PFE/FUNASA no Ceará desde 2008. Coordenador, substituto, do Colégio de Consultoria das procuradorias federais junto às autarquias e fundações públicas federais no Ceará, escolhido pelos pares (biênio 2019/2021). Editor-associado da Revista Opinião Jurídica. Graduado em Direito (2001) e Mestre em Direito Consti-



tucional (2011) pela Universidade de Fortaleza/Unifor.
Contato: tercioaragao@hotmail.com



Wynston Lima Alexandrino

Graduado pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Procurador Federal, lotado na Fundação Nacional de Saúde – Superintendência Estadual do Pará – FUNASA/PA, Av. Doca de Souza Franco, 616. Reduto, Belém – Pará, CEP 66053-000, e-mail: wynston.alexandrino@funasa.gov.br.

