

NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO NO BRASIL

NEW LEGAL FRAMEWORK FOR BASIC SANITATION: A CONTRIBUTION TO THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO DRINKING WATER AND SANITATION IN BRAZIL

Alyre Marques Pinto¹
Lídia Maria Ribas²

RESUMO: O presente artigo examina as alterações da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) promovidas por meio da Lei nº 14.026/2020 e sua contribuição para a garantia do direito humano à água e ao saneamento no contexto brasileiro. Para tanto, discorre, inicialmente, sobre a evolução dos direitos humanos, evidenciando sua historicidade, com fundamento teórico na doutrina de Norberto Bobbio, e ressaltando a importância da declaração de direitos em prol de sua efetividade. Nessa conjuntura, examina a afirmação do direito à água potável e ao saneamento como direitos humanos no plano internacional e o reconhecimento de tais direitos fundamentais no cenário nacional. Em sequência, apresenta um breve panorama do déficit histórico do saneamento básico no Brasil, identificando alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020 aptas a contribuir para a realização do direito analisado. A conclusão do artigo é pela positividade da reforma legislativa como instrumento favorável à realização do direito humano à água potável e ao saneamento. O método de abordagem utilizado é o dedutivo, com apoio na pesquisa bibliográfica, do tipo exploratória e qualitativa, de forma a delimitar o conceito geral de direitos humanos, buscando sua particularização quanto ao direito humano fundamental à água potável e ao saneamento, avançando em uma abordagem crítica à Lei nº 14.026/2020.

Palavras-chaves: Direitos Fundamentais. Declaração. Saneamento Básico. Reforma Legislativa. Políticas Públicas e Efetividade.

ABSTRACT: This article examines the changes of the National Basic Sanitation Law (LNSB) promoted by Law nº 14.026/2020 and its contribution to guaranteeing the

¹ Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialista em Direito do Saneamento pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - ICJP/FD.ULISBOA (2020). Pós-Graduada em Direito Tributário pela Universidade Católica Dom Bosco em convênio com o Instituto Nacional de Pós-Graduação - UCDB/INPG (2001). Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União - AGU (desde 2006). mp_alyre@hotmail.com Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6030-0417>

² Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. limaribas@uol.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4764-6661>

human right for water and sanitation in the Brazilian context. Therefore, it initially discusses the evolution of human rights, highlighting its historicity, with theoretical foundation in Norberto Bobbio's doctrine, and emphasizing the importance of the declaration of rights in favor of its effectiveness. In this context, it examines the affirmation of the right to drinking water and sanitation as human rights at the international level and the recognition of such fundamental rights on the national scene. In sequence, it presents a brief overview of the historical deficit of basic sanitation in Brazil, identifying changes promoted by Law nº 14.026/2020 able to contribute to the realization of the analyzed right. The conclusion of the article is for the positivity of legislative reform as an instrument favorable to the realization of the human right to drinking water and sanitation. The method of approach used is deductive, with support from bibliographic research, of an exploratory and qualitative type regarding the delimitation and general concept of human rights, seeking their fundamental human right to drinking water and sanitation, advancing in approach a critique of Law nº 14.026/2020.

Keywords: *Fundamental Rights. Declaration. Sanitation. Legislative Reform. Public Policies and Effectiveness.*

Recebido em: 22/05/2021
Aceito para publicação em: 29/06/2022

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente artigo insere-se no contexto da discussão da água e do saneamento como direitos humanos fundamentais, direitos distintos, porém, incluso no mesmo estatuto jurídico, qual seja, o direito humano a um nível de vida adequado, que encontra previsão na Declaração Universal de Direitos Humanos³ (DUDH) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴ (PIDESC).

No direito internacional, a água é concebida como *un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud*⁵ (ONU, Comentário Geral nº 15, 2002, p. 1), sendo assegurado a toda pessoa o direito a uma quantidade suficiente de água potável para uso pessoal e doméstico (ONU, Comentário Geral nº 15, 2002, p. 5).

O saneamento, por sua vez, relaciona-se à salubridade, ou seja, ao conjunto de requisitos adequados à saúde pública, além de representar um dos principais mecanismos de proteção das reservas de água potável. A então Relatora Especial da ONU para o direito humano à água potável e ao saneamento, Catarina de Albuquerque, sob a perspectiva de direitos humanos distintos, propôs a seguinte definição para o saneamento: “o saneamento pode ser definido como um sistema de coleta, transporte, tratamento e eliminação ou reutilização de excrementos

³ Conforme art. 25 da DUDH, “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, 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 em circunstâncias fora de seu controle.”

⁴ Conforme art. 11 do PIDESC, “1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.”

⁵ “um recurso natural limitado e um bem público fundamental para a vida e a saúde” (tradução livre)

humanos e a correspondente promoção da higiene”⁶ (ONU, A/HRC/12/24, 2009, p. 22, tradução nossa).

Neste aspecto, restou reconhecido internacionalmente que todos têm o direito de acesso ao saneamento adequado e seguro que protege a saúde pública e o meio ambiente. Tal concepção mais abrangente traz conotação à expressão saneamento ambiental, envolvendo a salubridade ambiental e a conservação dos recursos naturais como parte do sistema.

Trata-se, portanto, de direitos essenciais à sadia qualidade de vida de toda pessoa humana, indispensáveis à sua dignidade e imprescindíveis à proteção do meio ambiente e crescimento econômico, no cenário do desenvolvimento sustentável.

No âmbito nacional, contudo, não ganharam o status de direito fundamental expresso. Adotou-se a expressão saneamento básico, englobando os serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, tal como previsto no Marco Legal do setor, instituído pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 – Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF) delimitou as competências constitucionais sobre a matéria, reservando à União a tarefa de instituir as diretrizes nacionais para a referida política pública (art. 21, inciso XX, da CF), e a todos os entes, em conjunto, promover a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, inciso IX, da CF), mediante cooperação, nos termos fixados em lei complementar.

A titularidade dos serviços, por sua vez, restou reservada aos municípios e ao Distrito Federal, sob a concepção de tratar-se de serviços de interesse local (art. 30, incisos I e V c/c art. 32, § 1º, da CF).

A temática sempre foi preocupante, uma vez que o saneamento básico nacional apresenta um déficit histórico que caminha a passos lentos de uma solução,

⁶ “el saneamiento se puede definir como un sistema para la recogida, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene” (ONU, A/HRC/12/24, 2009, p. 22).

impactando negativamente a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS 2019, mais de 50% do esgoto gerado sem tratamento é despejado no meio ambiente (SNIS/Diagnóstico, 2019, p. 58). Além disso, regiões brasileiras menos adensadas sofrem com a ausência de rede coletora de esgoto e abastecimento de água irregular e ineficiente. Merece destaque também o índice de perda de água na distribuição, o qual atinge o elevado percentual de 39,2% (SNIS/Diagnóstico, 2019, p. 84).

Contudo, ganhou relevo no cenário nacional, em meados do ano passado, em razão da reforma do Marco Legal do Saneamento Básico, por meio da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a qual vem sendo identificada como “Novo Marco Legal do Saneamento”, que dentre outras novidades impôs metas de universalização para o saneamento nacional até o ano de 2033, quando 99% da população brasileira deverá ter acesso à água potável e 90% acesso ao tratamento de esgoto, fundamentadas em uma profunda remodelação da política pública do setor.

Diante de um cenário de crise e propostas ambiciosas, é importante questionar se a reforma do Marco Legal do Saneamento Básico Nacional, por meio da Lei nº 14.026/2020, poderá contribuir para a efetividade do direito humano fundamental à água potável e ao saneamento, no Brasil.

Para o fim aqui proposto, discorre-se, inicialmente, sobre a evolução dos direitos humanos, evidenciado sua historicidade, com fundamento teórico na doutrina do jurista e filósofo Norberto Bobbio, referenciada em sua obra “A era dos direitos”, e ressaltando a importância da declaração de direitos em prol de sua efetividade. Nessa conjuntura, examina-se a afirmação do direito à água potável e ao saneamento como direitos humanos no plano internacional e o reconhecimento de tais direitos no cenário nacional. Em sequência, apresenta-se um breve panorama do déficit histórico do saneamento básico no Brasil, evidenciado, ao final, alterações

promovidas por meio da Lei nº 14.026/2020, aptas a contribuir para a realização do direito analisado.

A técnica de pesquisa é a bibliográfica, do tipo exploratória e qualitativa, contemplando análise da doutrina, legislação e documentos internacionais, leis vigentes no Brasil, exposição de dados, jurisprudência, orientada pelo método de abordagem dedutivo, de forma a delimitar o conceito geral de direitos humanos, buscando sua particularização quanto ao direito humano fundamental à água potável e ao saneamento, avançando em uma abordagem crítica da Lei nº 14.026/2020, com o objetivo de analisar sua contribuição para a efetividade dos direitos analisados.

2 "A ERA DOS DIREITOS"

Para o jurista e filósofo italiano Norberto Bobbio (2004, p. 13), o elenco dos "direitos do homem", ou melhor, direitos humanos, em uma visão contemporânea não etnocêntrica, constitui uma "classe variável", em constante evolução, que se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, reveladora de novos carecimentos e interesses, classes dominantes, meios disponíveis para realização dos direitos, transformações tecnológicas, dentre outros fatores, não sendo difícil prever que, "no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar".

Dessa forma, por mais fundamentais que sejam, os direitos humanos são direitos históricos, relativos, ou seja, "nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas" (BOBBIO, 2004, p. 9), o que dificulta uma noção precisa sobre seu conteúdo.

A referida historicidade, ademais, comprova, segundo Bobbio (2004, p. 13), que não existem direitos fundamentais por natureza, pois "o que parece fundamental

numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.”

Nessa perspectiva, Bobbio (2004, p. 13) defende que não se pode propor um fundamento “absoluto, irresistível, inquestionável” (BOBBIO, 2004, p. 9) a direitos historicamente relativos. Ademais, adverte que tal discussão, de fato, perde relevância, quando o problema maior é de sua efetividade: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.” (BOBBIO, 2004, p. 16).

Por outro lado, o filósofo pondera que a discussão acerca do fundamento teve sua solução com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, representativa da maior prova histórica de consenso geral sobre alguma coisa que a humanidade já teve, logo constitutiva de um “sistema de valores humanamente fundado”, ou como teriam falado os jusnaturalistas, *consensus omnium gentium* ou *humani generis* (BOBBIO, 2004, p. 17).

Em outra diretriz, Marconi Pequeno (2008, p. 2), ao exaltar que os direitos humanos servem para assegurar ao homem o exercício da liberdade, a preservação da dignidade e a proteção da sua existência, propõe uma definição para a expressão: “Trata-se, portanto, daqueles direitos considerados fundamentais que tornam os homens iguais independentemente do sexo, nacionalidade, etnia, classe social, profissão, opção política, crença religiosa ou convicção moral.”

Em que pese concordar com Bobbio de que o problema maior é evitar que os direitos humanos sejam violados, negados, ignorados, Pequeno (2008, p. 3-4) vislumbra na ideia de dignidade o seu fundamento. Dignidade esta representativa da “qualidade que define a essência da pessoa humana, ou ainda é o valor que confere humanidade ao sujeito.” (PEQUENO, 2008, p. 3).

Para Fábio Konder Comparato (1997, p. 7; 19), o fundamento ou razão de ser dos direitos humanos é o próprio homem, considerado em sua dignidade substancial de pessoa, diante da qual as especificidades individuais e grupais são sempre secundárias, o que os eleva à categoria de direitos próprios de todos os homens, logo, universais.

Em outra oportunidade, Comparato (2019, p. 22-26) leciona que foi durante o período axial (entre os séculos VIII e II a.C.) que se enunciaram os grandes princípios e se estabeleceram as diretrizes fundamentais da vida, despontando a ideia de uma igualdade essencial entre todos os homens, em vigor até hoje. Abandonaram-se as explicações mitológicas e as visões de alguns dos maiores doutrinadores do centro do período axial (entre 600 e 480 a.C.), como Zaratustra na Pérsia, Buda na Índia, Lao-Tsé e Confúcio na China, Pitágoras na Grécia e Dêutero-Isaiás em Israel, passaram a demarcar uma nova visão do mundo. “Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes.” (COMPARATO, 2019, p. 25).

No entanto, foram necessários vinte e cinco séculos, “para que a primeira organização internacional, a englobar a quase totalidade dos povos da Terra, proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que ‘todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos.’” (COMPARATO, 2019, p. 26).

Neste aspecto, Bobbio (2004, p. 18-19) reitera que com a Declaração, pela primeira vez na história, um sistema de valores comuns foi acolhido pelo universo dos homens. Pondera, porém, que esse universalismo foi uma lenta conquista, distinguindo, pelo menos, três fases, na história da formação das declarações de direitos: a teoria jusnaturalista; a teoria positiva individualista; e, por fim, a afirmação de direitos de modo universal e positivo.

Enquanto teorias filosóficas, com origem no jusnaturalismo moderno, cujo pai é John Locke, os direitos humanos foram concebidos, inicialmente, como direitos naturais universais, como um ideal a perseguir, um dever ser, e assim, limitadas, em sua eficácia, a proposições para um futuro legislador (BOBBIO, 2004, p. 18).

Nesse caminhar, evoluíram como direitos concretos, direitos positivos particulares, quando acolhidas pela primeira vez por um legislador, o que ocorre com a Declaração do Bom Povo de Virgínia de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 da França, decorrentes do movimento pela independência das colônias inglesas na América do Norte e da Revolução Francesa. Nessa passagem, a afirmação dos direitos humanos ganha em concreticidade, mas perde em universalidade, uma vez que válidos somente no âmbito do Estado que os reconhece (BOBBIO, 2004, p. 18-19).

A afirmação dos direitos humanos ocorrida no século XVIII resulta de uma radical inversão de perspectiva na ordem política, característica da formação do Estado moderno, não mais centrada nos deveres dos súditos em relação ao Estado, mas sim na prioridade dos direitos do cidadão, em correspondência à visão individualista de sociedade, sob a concepção dos indivíduos que a compõem, em contraposição à teoria organicista tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos (BOBBIO, 2004, p. 7-8; 93-94).

Das primeiras declarações seguiram-se outros documentos relevantes, porém, ainda, de forma individualizada, sob a concepção de cada Estado, dentre os quais destaca-se a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 (COMPARATO, 2019, p. 65-66). Estas, ao contrário das primeiras Declarações, centradas na defesa da burguesia contra um regime de privilégios estamentais, trouxeram a plena afirmação dos novos direitos humanos de caráter econômico e social, fruto da organização da classe trabalhadora, frente ao sistema capitalista de produção, que acabou por gerar uma atomização social, com crescente pauperização das massas proletárias.

Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase na história da formação das declarações de direitos, um pacto de pretensão universal, deflagrado após as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial.

A partir desse marco histórico, os direitos humanos passam a ser concebidos como direitos universais e positivos, direitos do homem enquanto cidadão do mundo, representando a consciência histórica da humanidade sobre seus valores fundamentais na segunda metade do século XX, “uma síntese do seu passado e uma inspiração para o futuro”, considerando a necessária evolução (BOBBIO, 2004, p. 20-21),

Na visão de Comparato (2019, p. 219), as consciências se abriram, uma vez que o lançamento da bomba atômica, ao fim da Segunda Guerra, soou como o prenúncio de um apocalipse. O homem passou a ter ciência de seu poder de destruir toda a vida na face da Terra, logo a sobrevivência da humanidade exigia a colaboração de todos os povos, na reorganização das relações internacionais com base no respeito incondicional à dignidade humana.

No processo de proteção global dos direitos humanos, pode se conceber a Declaração de 1948 como um ponto de partida para uma meta progressiva, inclusive, a partir da qual, surgiram outros documentos interpretativos, ou mesmo complementares, com intuito de fornecer garantias válidas aos direitos declarados, mas também objetivando aperfeiçoar continuamente o conteúdo da Declaração, “articulando-o, especificando-o, atualizando-o, de modo a não deixá-lo cristalizar-se e enrijecer-se em fórmulas tanto mais solenes quanto mais vazias.” (BOBBIO, 2004, p. 21).

Neste aspecto, destacam-se alguns exemplos que se seguiram à Declaração Universal, como a Declaração dos Direitos da Criança (1959); a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953); a Declaração sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1963); a Declaração de Independência dos Países e

Povos Coloniais (1960); o Pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e o Pacto sobre os direitos civis e políticos (1966), entre outros (BOBBIO, 2004, p. 21).

Segundo Flávia Piovesan (2019, p. 55), "O sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui o legado maior da chamada 'Era dos Direitos', que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do Direito Internacional contemporâneo", revelando um direito anterior e outro posterior à Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, como pondera Bobbio (2004, p. 96), os direitos do homem ainda se encontram no "mundo do dever ser", resplandecendo nas declarações solenes, porém, muitas vezes, sem convergência com o mundo real, "que nos oferece um espetáculo bem diferente, onde se evidencia uma sistemática violação dos direitos humanos em quase todos os países do mundo, nas relações entre um país e outro, entre poderosos e fracos, entre ricos e pobres, entre maiorias e minorias, entre violentos e conformados", inclusive, advertindo, que o desejo de potência dominou e continua a dominar o curso da história.

No entanto, como todo ideal, os direitos humanos se projetam nos tempos longos, logo são capazes de subverter o sentido do tempo, trazendo esperança para o futuro, já que o tempo vivido, em uma visão histórica, é um presságio para o futuro (BOBBIO, 2004, p. 97):

A única razão para a esperança é que a história conhece os tempos longos e os tempos breves. A história dos direitos do homem, é melhor não se iludir, é a dos tempos longos. Afinal, sempre aconteceu que, enquanto os profetas das desventuras anunciam a desgraça que está prestes a acontecer e convidam à vigilância, os profetas dos tempos felizes olham para longe. (BOBBIO, 2004, p. 96)

Em uma "era de direitos" proclamados, a água potável e o saneamento ganham relevância como direitos humanos aptos a dar qualidade de vida e dignidade

a toda pessoa humana, não se furtando a comunidade mundial ao reconhecimento da sua importância e consequente declaração solene, como será visto a seguir.

3 O DIREITO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO COMO DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

Direitos humanos, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais. De fato, muitas são as expressões para designar os direitos essenciais do indivíduo, fruto da própria evolução da proteção de certos direitos (RAMOS, 2019, p. 51-52).

Expressões recorrentes do século XXI são “Direitos humanos” e “Direitos fundamentais”. Os primeiros representando os direitos reconhecidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, e os “direitos fundamentais” representando os direitos reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado específico (RAMOS, 2019, p. 52).

Contudo, como ressalta André de Carvalho Ramos (2019, p. 53) essa diferenciação perde a importância diante da ocorrência de um processo de aproximação e mútua relação entre o direito internacional e o direito interno na temática dos direitos humanos, surgindo expressões mais condizentes com essa realidade, como “direitos humanos fundamentais” ou “direitos fundamentais do homem”.

3.1 A afirmação no plano internacional

Como consignado, a transformação dos direitos humanos como instituição política só aconteceu na Idade Moderna, com o jusnaturalismo, encontrando sua primeira expressão politicamente relevante nas declarações de direitos do fim do século XVIII.

Nesse contexto, a doutrina, há longo tempo, vem se detendo no estudo da evolução histórica dos direitos humanos, inclusive, classificando-os de acordo com a sua "dimensão" ou "geração".

Segundo Flávio Martins (2020, p. 28), atualmente, vem se preferindo a expressão "dimensão", isso porque "geração" dá a ideia de substituição do velho pelo novo, o que não ocorre com os direitos fundamentais, uma vez que uma nova dimensão de direitos fundamentais não substitui a primeira, pelo contrário, ambas coexistem e se complementam.

No mesmo sentido, Ricardo Castilho (2019, p. 209) esclarece que a análise dos direitos fundamentais não pode ser feita de maneira compartimentada ou estanque, uma vez que "todos eles formam um único sistema que, em última análise, visa a garantir a plena proteção da dignidade da pessoa humana."

Assim, considerando que as diferentes gerações de direitos humanos representam consagrações cumulativas (CASTILHO, 2019, p. 209), o termo "dimensão", melhor explicita a classificação histórica dos direitos humanos, sem adentrar em sua normatividade, inclusive, aliando-se à teoria de Bobbio, acerca da historicidade de tais direitos.

Relembre-se que os direitos humanos de primeira dimensão têm origem nas revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, em prol de direitos civis e políticos contra o regime feudalista de produção e absolutismo aristocrata, de forma a garantir a não-intervenção do Estado e preservar a liberdade e a propriedade.

Contudo, a disseminação do pensamento econômico liberal-burguês acaba por sedimentar a base da Revolução Industrial do século XIX, gerando concentração de renda para a burguesia e um número cada vez maior de excluídos da sociedade, que passaram a exigir direitos sociais que consolidassem o respeito à dignidade. Surgem, então, os direitos humanos de segunda dimensão, fruto das reivindicações dos movimentos socialistas iniciadas na primeira metade do século XIX, mas

primordialmente como consequência da insuficiência dos direitos de liberdade à proteção do ser humano, em uma sociedade desigual (CASTILHO, 2019, p. 215).

Ao contrário dos primeiros, estes passaram a exigir uma atuação direta do Estado, demandando políticas públicas destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos, de forma a se alcançar uma igualdade material. Tal configuração assinala a passagem do Estado Liberal para o Estado Social.

Por conseguinte, o final da Segunda Guerra Mundial e a proclamação da Declaração Universal de 1948 “simbolizou um marco para uma nova ordem mundial e uma evolução sem precedentes para os direitos humanos.” (CASTILHO, 2019, p. 218). Surgem, então, os direitos humanos de terceira dimensão, transindividuais, direitos de solidariedade ou fraternidade, nos quais se evoca a preocupação com a paz, o meio ambiente, o direito de viver num ambiente não poluído, a comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, evidenciando a passagem ao Estado Democrático de Direito.

E, a evolução prossegue. Em decorrência do desenvolvimento tecnológico e do novo panorama representado pela globalização e pela sociedade de risco contemporânea, juristas já identificam “novas” dimensões de direitos, como os ligados à área da cibernética e à área da genética. Ricardo Castilho (2019, p. 221), contudo, pondera que esses “novos direitos” poderão muito bem ser alocados em uma das dimensões já existentes, não vislumbrando necessidade de uma nova categorização.

Por outro lado, o que interessa ao presente estudo são os direitos de segunda dimensão, ou seja, os direitos sociais, como a saúde, a educação, o trabalho, a assistência aos desamparados, onde o Estado tem o dever principal de fazer, de agir, de implementar políticas públicas que tornem realidade os direitos constitucionalmente previstos (MARTINS, 2020, p. 31).

Estes foram expressamente declarados como “direitos econômicos, sociais e culturais” na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seus artigos 22

a 27 (ONU, 1948), bem como no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966. Para Martins (2020, p. 34), a expressão “direitos sociais”, em sentido amplo, abrangeria os “direitos sociais em sentido estrito” (saúde, moradia, assistência social etc.), bem como os direitos econômicos e culturais (trabalho, cultura, desporto, educação etc.).

Além disso, com o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), conjugado ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966), aprovados em 16 de dezembro de 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, passa a haver uma expressa distinção dos direitos sociais com os demais direitos.

Ademais, reconhece-se taxativamente que os direitos econômicos, sociais e culturais, estes aqui compreendidos como direitos sociais em sentido amplo, decorrem da dignidade inerente à pessoa humana, comprometendo-se cada Estado-Parte, conforme previsão do art. 2º, § 1º, do PIDESC, “[...] a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.” (ONU, 1966).

Explicitando aspectos do referido dispositivo, Flávio Martins (2020, p. 41) destaca o caráter programático da norma, como programa de ação para os Estados-parte, os quais devem priorizar a implantação de políticas públicas em busca da concretização dos direitos sociais, no máximo possível, principalmente, por meio das opções do legislador.

Estabelece, portanto, o Pacto a aplicação progressiva dos direitos sociais, da qual “resulta a cláusula de proibição do retrocesso social, como também de proibição da inação ou omissão estatal, na medida em que é vedado aos Estados o retrocesso ou a inércia continuada no campo da implementação de direitos sociais.” (PIOVEZAN, 2021, p. 275).

Dentre os direitos sociais declarados, o Pacto determina que os Estados-parte reconheçam e implementem um mínimo de direitos relacionados a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família (art. 11) e ao mais elevado nível de saúde física e mental (art. 12). O primeiro, segundo dispõe o próprio Pacto, compreende, inclusive, o direito à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua das condições de vida (art. 11, §1º, PIDESC, ONU, 1966).

Quanto ao direito ao mais elevado nível de saúde física e mental, o Pacto determina que os Estados-parte adotem medidas necessárias para assegurar a diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento sadio das crianças; a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; a prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; e a criação das condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade (art. 12, §2º, PIDESC, ONU, 1966).

Imperioso reconhecer que tais direitos (a um nível de vida adequado e ao mais elevado nível de saúde) relacionam-se intrinsecamente ao direito à água potável e ao direito a uma infraestrutura de saneamento básico adequada, uma vez que o acesso a estes constitui condição prévia para a realização daqueles, indispensáveis, por sua vez, para viver dignamente.

Tal conjuntura sobressai o caráter de interdependência dos direitos humanos, bem como evidencia que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, inter-relacionados e de igual importância, como solenemente declarado na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, ao adotar a Declaração e o Programa de Ação de Viena (ONU, 1993).

Nesse sentido, o Comentário Geral da ONU nº 15, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, emitido em 2002, ao enquadrar o direito à água nos

artigos 11 e 12 do PIDESC, além de prever, em seu artigo I.1⁷ que “O direito humano à água é indispensável para se viver uma vida com dignidade humana e é um requisito para a realização de outros direitos humanos.” (tradução livre) (ONU, 2002).

Como se vê, as bases do direito fundamental à água e ao saneamento estavam lançadas e mereciam evolução, o que de fato, ocorreu. João Negrini Neto e Maria Carolina Negrini (2020, p. 105) ressaltam que, nos últimos 30 anos, emergiu um debate sobre a importância de se reconhecer o acesso à água potável como direito humano e se esse reconhecimento faria diferença, para além da retórica, com consequências práticas e construção de políticas públicas efetivas.

Prosseguem, relatando que as consequências desse amplo debate travado na comunidade internacional começaram a surgir no fim dos anos 2000, e, nesse contexto, em 2008, foi declarado o Ano do Saneamento Básico pelas Nações Unidas (NEGRINI NETO; NEGRINI, 2020, p. 106).

Em sequência, no dia 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), editou a Resolução A/RES/64/292⁸, reconhecendo que “a água segura e potável e o saneamento são direitos humanos essenciais para o pleno gozo do direito à vida e de todos os outros direitos humanos;” (tradução livre) (UN, 2010).

Indo além, o tema foi incluído, em 2015, dentre um dos dezessete objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU: “Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos” (IPEA, 2015), cujo detalhamento traduz metas promissoras até 2030, de acesso universal e equitativo à água potável e acesso adequado e equitativo ao saneamento e higiene para todos.

⁷ [...] *El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.*

⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 64/292. The human right to water and sanitation. [...] 1. Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;

Levando em conta o legado dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, pactuado pelos Estados membros da ONU, no ano de 2000, e procurando avançar nas metas não alcançadas, o compromisso da Agenda 2030 foi o de “não deixar ninguém para trás”, avançando em questões como melhoria da qualidade da água, eficiência do uso da água, gestão integrada de recursos hídricos, proteção dos ecossistemas, cooperação internacional e participação das comunidades locais.

João Negrini Neto e Maria Carolina Negrini (2020, p. 108) ressaltam que tais diretrizes, embora inseridas no sistema internacional por instrumentos de *soft law*, funcionam como força motriz importante para acelerar a implementação do amplo acesso à água potável e ao saneamento básico adequado ao redor do globo.

De fato, a relevância do tema conferida no cenário internacional repercute em muitos Estados nacionais para que adotem medidas concretas, em suas jurisdições, visando a efetividade do direito à água potável e ao saneamento.

Nesse contexto, ganha destaque, no Brasil, a reforma do Marco Legal do Saneamento Básico, por meio da Lei nº 14.026/2020, a qual promove substancial alteração do regime jurídico do setor, com o objetivo primordial de alcançar a universalização dos serviços de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgoto.

3.2 O reconhecimento no cenário nacional

No contexto brasileiro, o direito à água potável e ao saneamento não se encontram expressamente consignados como direitos fundamentais na CF/1998. No entanto, o arranjo jurídico-constitucional nacional indica outra diretriz. Neste aspecto, o direito à água e ao saneamento integram o direito à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, inciso III, do Texto Constitucional.

Além disso, constituem pressupostos para o alcance dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, da Constituição Federal (CF), pois sem acesso à água e tratamento sanitário, torna-se inviável construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

Ademais, viabilizam o pleno exercício de outros direitos fundamentais, como a vida, a saúde, a alimentação, a moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, todos expressamente assegurados no texto constitucional, em prol da dignidade humana.

Dessa forma, em que pese a ausência de previsão constitucional expressa, a conexão da água e do saneamento com o meio ambiente (bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida – art. 225, da CF), com o direito à vida e à igualdade (art. 5º, da CF) e com o direito à saúde, à alimentação e à moradia (art. 6º, da CF), todos garantidos pela CF, em prol da dignidade da pessoa humana, lhe conferem o status jurídico-constitucional de direito fundamental, devidamente reconhecido e protegido pelo direito constitucional brasileiro.

Anote-se, inclusive, que se encontra em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018 - PEC nº 04/2018 (SENADO FEDERAL, 2021), “que inclui, na Constituição Federal, o acesso à água potável entre os direitos e garantias fundamentais”, já com aprovação pelo Plenário do Senado Federal, na data de 31/03/2021, e com remessa à Câmara dos Deputados para análise, onde recebeu nova numeração, PEC nº 06/2021, avançando na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com Parecer do Relator, Deputado Geninho Zuiliani, favorável à admissibilidade da PEC (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022), em 19/08/2021.

Não bastasse isso, o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado em 24/01/1992, com o depósito da Carta de Adesão, conforme Decreto nº 591, de 06/07/1992. Além disso, acolheu a

Resolução A/RES/64/292 da ONU (UN, 2010), ao subscrever a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), a Rio+20, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 13 e 22 de julho de 2012, cujo documento final intitulado “O Futuro que Queremos” reafirmou o compromisso do direito humano à água potável e ao saneamento (UN, 2012, p. 23). Ademais, é compromissário da Agenda 2030 (IPEA, 2015), o que ressalta o dever nacional de implementação do direito humano declarado.

Por outro lado, a Constituição Federal Brasileira delimitou as competências constitucionais sobre a matéria, reservando à União a tarefa de instituir as diretrizes nacionais para a política pública de saneamento (art. 21, inciso XX, da CF), e a todos os entes, em conjunto, promover a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, inciso IX, da CF), mediante cooperação, nos termos fixados em lei complementar.

A titularidade dos serviços restou reservada aos municípios e ao Distrito Federal, sob a concepção de tratar-se de serviços de interesse local (art. 30, incisos I e V c/c art. 32, § 1º, da CF), sem prejuízo da competência compartilhada, quando os serviços forem prestados em região metropolitana, face a configuração de interesse comum, conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na ADI nº 1.842 (STF, 2013).

Além disso, com a edição da lei de diretrizes nacionais do setor –LNSB, em que pese tardiamente, apenas em 2007, o saneamento básico passou a ser tratado como uma política pública de expressão nacional – uma verdadeira política de Estado, que merecia atenção e sistematização, objetivando a universalização do acesso e a efetiva prestação dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, todos componentes dos serviços públicos de saneamento básico.

4 DA PROCLAMAÇÃO DO DIREITO A SUA EFETIVIDADE

Como advertiu Bobbio (2004, p. 16), o problema fundamental em relação aos direitos do homem não é tanto o de justificá-los, mas sim o de protegê-los, trata-se, em verdade, de um problema não filosófico, mas político.

Nessa mesma diretriz, Marconi Pequeno (2008, p. 3) orienta: “os direitos humanos somente adquirem existência efetiva quando são vivenciados. Eis por que precisamos criar os meios que tornem possível a sua realização.”

Para Bobbio (2004, p. 22), não basta proclamá-los, o problema real que temos de enfrentar é o das “medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos.”

Nesse contexto, importante questionar se a reforma do Marco Legal do Saneamento Básico constitui um avanço em relação à legislação pretérita, com aptidão para contribuir à realização efetiva do direito humano fundamental à água potável e ao saneamento, de forma a cumprir os compromissos internacionais do Estado brasileiro, quanto aos direitos em análise.

4.1 Panorama dos serviços de água e esgoto no cenário nacional – um déficit histórico

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), consolidação referente ao ano de 2019, o Brasil conta com uma média nacional⁹ de 83,7% de atendimento com rede de abastecimento de água, com destaque para as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, nas quais os índices médios são de 90,5%, 89,7% e 91,1%, respectivamente. Para as regiões Norte e Nordeste, os índices caem para 57,5% e 73,9% (SNIS/Diagnóstico, 2019, p. 58).

⁹ Considerando a população atendida informada pelos prestadores de serviço e população residente estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Relativamente ao atendimento por esgotamento sanitário, os índices destoam consideravelmente, com apenas 54,1% de atendimento total por rede coletora de esgoto. O menor índice fica para a região Norte, com apenas 12,3% da população atendida com esgotamento sanitário, e o maior com a região Sudeste, que alcança a média de 79,5%. Centro-Oeste, Sul e Nordeste apresentam as médias de atendimento de 57,7%, 46,3% e 28,3%, respectivamente (SNIS/Diagnóstico, 2019, p. 58).

Quanto ao tratamento dos esgotos gerados, o índice médio do país chega ao percentual de 49,1%. Na comparação entre as macrorregiões, os menores índices também ficam com as regiões Norte e Nordeste. A primeira com apenas 22,0% de esgoto gerado tratado. E, a segunda com índice de 33,7%. As demais regiões se aproximam ao índice médio nacional, sendo 47,0% de esgoto tratado para a região Sul, 55,5% de esgoto tratado para a região Sudeste e 56,8% de esgoto tratado para a região Centro-Oeste (SNIS/Diagnóstico, 2019, p. 58).

Anote-se, ainda, que os avanços no setor caminham a passos vagarosos. Consoante informações do SNIS – Painel do Setor Saneamento (2019), de 2010 a 2019, os índices totais do país evidenciaram uma variação pouco significativa, de 81,1% (2010) para 83,7% (2019), para água, e de 46,2% (2010) para 54,1% (2019), para esgoto. De fato, o crescimento do setor, experimentado na década de 1970, quando do lançamento do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA pelo regime militar, cujo objetivo era incentivar a criação de Companhias Estaduais de Saneamento (CESBS) e linhas de financiamento para investimentos, visando garantir 80% de água potável e 50% de esgoto para a população urbana, até o ano de 1980 (BERTOCCELLI, 2020, p. 22), estacionou e pouco evoluiu.

Igualmente preocupante é o índice de perda de água na distribuição, o qual atinge o elevado percentual de 39,2% (SNIS/Diagnóstico, 2019, p. 84), evidenciando um descaso com um bem tão precioso, escasso e do qual muitos brasileiros não possuem acesso ou o possuem de forma precária, seja pela inexistência de

canalização interna nos domicílios; água fora dos padrões de potabilidade; intermitência; uso de cisterna para água de chuva, fornecendo água sem segurança sanitária e, ou, em quantidade insuficiente para a proteção à saúde; e uso de reservatório abastecido por carro pipa, situação que atinge quase 37,4% da população, segundo informa o vigente Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB 2014-2033 (2019, p. 35-36).

Ilustrando e quantificando o referido cenário, Édison Carlos (2020, p. 12), então Presidente Executivo do Instituto Trata Brasil, em apresentação à obra “O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico”, aponta que, no país, são quase de 35 milhões de brasileiros sem água limpa sequer para lavar as mãos; a coleta de esgoto não chega a mais de 100 milhões de brasileiros que habitam residências, acabando na natureza; o percentual insuficiente de tratamento do esgoto gerado corresponde ao lançamento diário de quase seis mil piscinas olímpicas de esgoto sem tratamento na natureza.

Sobre a histórica deficiência dos serviços de tratamento de esgoto, destaca-se narrativa de Laurentino Gomes sobre a insalubre realidade da cidade do Rio de Janeiro, na época do Brasil-Colônia, quando os dejetos das residências eram despejados no mar:

Devido à 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 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 Freyre diz que a facilidade de dispor de ‘tigres’ e seu baixo custo retardou a criação de redes de saneamento nas cidades litorâneas brasileiras. (2014, p. 130, posição 1962)

Como se vê, avanços ocorreram, mas ainda insuficientes, fazendo com que realidades do passado ainda se façam presentes. Assim, em que pese tratar-se de um direito humano fundamental reconhecido e proclamado nas declarações solenes, permanece sem efetividade, ou parcialmente assegurado, principalmente em relação à população menos favorecida e àquela residente fora do contexto urbano.

As metas de universalização, ao contrário, traçam um horizonte deveras desejável, universalizar os serviços até 31 de dezembro de 2033, com alcance dos percentuais de 99% de abastecimento de água potável e 90 % de coleta e tratamento de esgotos, para toda a população brasileira, consoante expressamente consignado no artigo 11-B da LNSB, incluído pela Lei nº 14.026/2020, que atualiza o Marco Legal.

Ao que tudo indica, investimentos de grande monta serão necessários para transformar tal realidade em pouco mais de 12 (doze) anos. Contudo, aportes no setor vem se revelando desproporcionais para metas tão ambiciosas, em curto espaço de tempo. Segundo dados do PLANSAB 2014-2033 (2019, p. 63; 66), entre 2003 e 2017, o montante de recursos orçamentários comprometidos com iniciativas de saneamento foi da ordem de 82,5 bilhões, cabendo aos componentes água e esgoto mais de R\$56 bilhões desses recursos.

No entanto, o próprio PLANSAB (2019, p. 174; 176) projeta uma necessidade de investimentos bem superior, de quase 600 bilhões, em medidas estruturais e estruturantes, para a integralidade dos serviços de saneamento básico, em um período equivalente de 15 (quinze) anos, de 2019 até 2033, visando o alcance das metas de universalização, sendo que desse total, mais de R\$ 350 bilhões são para atender as necessidades abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Importante destacar que a falta de acesso à água tratada, combinada com a ausência de soluções adequadas para a coleta e o tratamento dos esgotos sanitários, resulta em condições precárias de saneamento, favorecendo a proliferação de

doenças parasitárias e infecciosas, impactando, por consequência, o sistema de saúde nacional.

Não é demais observar que, em uma situação de pandemia, como a recente, gerada por um vírus respiratório, o SARS-Cov-2, causador da COVID-19 (síndrome respiratória aguda grave), a questão do saneamento ganha ainda mais relevância, uma vez que um dos meios para se evitar a proliferação do vírus, é exatamente a higienização frequente do ambiente e das mãos, o que só é possível com acesso regular e satisfatório ao abastecimento de água.

Além de sobrecarregar a saúde pública, a ausência de saneamento adequado acarreta a degradação dos corpos hídricos, prejudicando o fornecimento de água segura, bem como o ecossistema aquático e sua biodiversidade.

Ademais, não se pode olvidar que a falta de saneamento traz prejuízos ao desenvolvimento nacional, impactando negativamente na educação, no trabalho e no crescimento econômico.

Necessário, portanto, o fortalecimento de uma consciência nacional de que o saneamento básico desempenha papel fundamental no direito à vida e para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente para a conservação dos recursos hídricos, os quais, constituem, em essência, matéria prima do serviço público de abastecimento de água potável, com reflexos determinantes para o desenvolvimento econômico do País.

Importante, portanto, compreender a opção proclamada pelo Brasil para transformar essa complexa realidade.

4.2 A contribuição da reforma de 2020 – Lei nº 14.026, de 15/07/2020

Diante de um cenário de crise, o caminho eleito foi a atualização do marco legal do setor - Lei nº 11.445/2007 (LNSB), por meio da Lei nº 14.026/2020, a qual vem sendo concebida, por parte da doutrina, como o “Novo Marco Legal do

Saneamento”, introduzindo significativa remodelação das diretrizes nacionais, além da alteração de diversas leis correlatas, como a Lei da Agência Nacional de Águas, a Lei dos Consórcios Públicos, a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos e o Estatuto da Metrópole, sob o compromisso de garantir maior efetividade à política pública do saneamento, de fato, com vistas à universalização dos serviços, como expressamente consignado no texto legal.

Precederam à Lei nº 14.026, as Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, as quais propunham destacadamente a uniformização da regulação e a obrigatoriedade de licitação para a delegação dos serviços, porém, acabaram perdendo a eficácia por decurso do prazo exigido para a necessária conversão em lei.

A Lei nº 14.026 foi sancionada em 15 de julho de 2020, decorrente da aprovação, com emendas, do Projeto de Lei nº 4.162/2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), apresentado pelo Poder Executivo, em 02 de agosto de 2019, com tramitação em regime de urgência.

Na exposição de motivos do projeto de lei, o Governo Federal, por meio dos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional, explicitou as deficiências do setor e uma conjuntura de crise fiscal com restrição de investimentos públicos, elencando como solução “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” (ME; MDR, 2019, parágrafo 7, p. 26).

Ademais, foram indicados como entraves ao desenvolvimento do setor de saneamento básico o monopólio das empresas estaduais e a grande variedade de regras regulatórias, gerando baixa capacidade regulatória, falta de padronização e custos relevantes aos prestadores do serviço (ME; MDR, 2019, parágrafos 8 e 11, p. 26).

Nessa diretriz, o Governo defendeu a segurança jurídica e a regulação adequada como fatores determinantes para o desenvolvimento do setor,

impulsionado por um ambiente competitivo, indicativo de uma clara opção de abertura do saneamento à iniciativa privada.

Desta forma, a matriz proposta, inserida na LNSB, foi a uniformização regulatória em todo o território nacional, por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), estabelecendo padrões mínimos para os contratos assinados, proporcionando maior segurança jurídica aos prestadores e seus financiadores (art. 25-A); a coordenação da política federal de saneamento básico, por meio do Comitê Interministerial de Saneamento Básico – CISB (art. 53-A); incentivo à prestação regionalizada (art. 3º, inciso VI); definição do exercício da titularidade, em caso de interesse local e interesse comum (art. 8º); concorrência na prestação dos serviços, instituindo a obrigatoriedade de licitação para a delegação dos serviços, vedando a celebração de novos contratos de programa com as companhias estaduais (art. 10); metas de expansão para os contratos de prestação dos serviços de saneamento (art. 10-A); e novas condicionantes para acesso aos recursos federais, das quais, destaca-se a observância das normas de referência da ANA e a estruturação de prestação regionalizada (art. 50).

Sobressai do contexto da reforma, a fixação de metas expressas de universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033, com alcance dos percentuais de 99% de abastecimento de água potável e 90 % de coleta e tratamento de esgotos, para toda a população brasileira (art. 11-B).

Neste aspecto, como forma de implementação das referidas metas, a Lei reformadora dispôs que os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico vigentes e os vindouros ficam condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços, na área correspondente, até 31 de dezembro de 2033 (art. 10-B), além de instituir mecanismos de fiscalização do atingimento das metas, a cargo da agência reguladora (art. 11-B, § 5º).

Sobre a exigência da capacidade econômico-financeira da contratada, José Carlos de Oliveira (2021, p. 109) pondera que a referida condição “possibilitará à Administração Pública a segurança necessária para que o contratado cumpra, no decorrer do contrato, as obrigações a que se sujeitou.”.

Além disso, a nova legislação eleva a “conservação” dos recursos naturais como princípio fundamental à adequada prestação dos serviços de saneamento básico, não bastando mais apenas a sua “proteção”, como previsto na lei original (art. 2º, inciso III), propugnando expressamente a integração da política pública de saneamento com a de recursos hídricos, além de reiterar sua articulação com outras políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento seja fator determinante, como 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 interesse social relevante (art. 2º, inciso VI).

Neste aspecto, Granziera e Ferez (2021, p. 3) ressaltam a importância de tal integração, considerando que o setor de saneamento básico, como usuário principal da água, desempenha papel fundamental na proteção do meio ambiente, especialmente no que diz respeito à quantidade e qualidade da água, uma vez que a captação de água para abastecimento público e a disposição final dos esgotos sanitários em corpos hídricos impactam diretamente esse recurso ambiental, o qual só será garantido no futuro com a necessária conservação ambiental.

Outras alterações dignas de nota são a redução e controle das perdas de água, inclusive, na distribuição de água tratada; estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética; ao reúso de efluentes sanitários; e ao aproveitamento de águas de chuva, também elencados como novos princípios fundamentais a serem observados na prestação dos serviços públicos de saneamento básico (art. 2º, inciso XIII), bem como incluídos como diretrizes da política federal de saneamento básico (art. 48, inciso XII).

Tratando-se, em verdade, da normatização de uma cultura de respeito à água, onde essa passa a ser tratada como um bem imprescindível que não pode ser desperdiçado, prevalecendo a responsabilidade de toda a sociedade sobre sua conservação. A nova lei, inclusive, elenca algumas medidas de racionalização a serem observadas pelos usuários e prestadores de serviços, competindo ao poder público o seu incentivo e regulação.

Seth M. Siegel (2017, p. 12-13), em seu livro "Faça-se a água", ao descrever a solução de Israel para um mundo com sede de água, relata uma cultura israelense de profundo respeito à água, enraizada como uma consciência nacional e derivada, em grande parte, da posição geográfica do país, já que a maior parte de Israel é deserto e o resto, terra semiárida, mas, também, de uma cultura religiosa de reverência à água, seja em suas preces, seja na própria Bíblia hebraica.

Como destaca Siegel (2017, p. 12), cultura e tradição são fenômenos duradouros, os quais, no caso de Israel, como evidenciado pelo autor, vem influenciando positivamente na preservação e garantia de um direito fundamental.

Diante de um cenário de escassez hídrica, que já se evidencia em várias partes do mundo, inclusive, no Brasil, onde se destacam notícias diárias sobre os níveis extremamente baixo dos reservatórios nacionais, revela-se sobremaneira importante a disseminação do uso consciente dos recursos naturais, o combate ao desperdício, e indo além, o necessário reaproveitamento das águas. Que tal dimensão cultural se fortaleça e prevaleça, em prol das presentes e futuras gerações.

Evidencia-se, desse modo, que a Lei nº 14.026/2020, ao dispor sobre metas expressas para a universalização dos serviços de água e esgoto até 2033, como diretriz para a política pública do setor, a serem observadas nos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento, acompanhadas de mecanismos de fiscalização do atingimento das metas, contribui para que os referidos direitos sejam, num futuro próximo, garantidos e ganhem, de fato, efetividade, para toda a população brasileira, avançando em áreas ocupadas por população de baixa renda,

população rural, comunidades tradicionais e indígenas, como expressamente consignado nos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, renovados por meio da Lei reformadora do Marco Legal.

Além disso, instituiu-se como condicionante à prestação dos serviços de saneamento básico a conservação dos recursos naturais, de forma que haja um equilíbrio entre a exploração dos serviços e a preservação daqueles, no contexto do desenvolvimento sustentável, para que os recursos não se esgotem, em prol do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Por fim, destaca-se, ainda, como importante contribuição da Lei nº 14.026, uma proposta de mudança do paradigma sobre o uso da água, incentivando expressamente sua conservação e racionalização, contribuindo para a formação de uma nova consciência nacional acerca da essencialidade e escassez dos recursos hídricos.

Como diria Bobbio (2004, p. 91; 97), tal inovação legislativa, com o forte propósito de assegurar efetividade a direitos humanos fundamentais, é um “sinal dos tempos”, trazendo esperança para o futuro, já que o tempo vivido, em uma visão histórica, é um presságio para o futuro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme acentuado neste artigo, o reconhecimento internacional do direito à água potável e ao saneamento como direitos humanos repercute nas jurisdições nacionais, funcionando como força motriz importante para acelerar a implementação do amplo acesso à água potável e ao saneamento adequado ao redor do globo.

De fato, constitui compromisso internacional de todos os Estados Parte do Sistema ONU melhorar a gestão dos recursos hídricos e fornecer a todos o acesso à água potável e ao saneamento seguros e acessíveis financeiramente, adotando as

medidas legislativas necessárias e respectivas políticas públicas para sua implementação, de forma progressiva, usando o máximo de recursos disponíveis.

Nesse contexto, ganha destaque, no Brasil, a reforma do Marco Legal do Saneamento Básico, por meio da Lei nº 14.026/2020, a qual promoveu substancial alteração do regime jurídico do setor, com o objetivo primordial de alcançar a universalização dos serviços de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgoto, no cenário nacional.

Denota-se da reforma legislativa, que além da definição e garantia formal do direito, existiu a preocupação com sua efetividade, através do detalhamento de políticas públicas, objetivos e metas a serem alcançados e prazos para sua consecução, além de meios institucionais objetivando sua implementação e monitoramento.

Neste aspecto, depreende-se do Marco Legal renovado, instrumentos eleitos com a tarefa de efetivar a expansão dos serviços de forma universal, como a regionalização, a competitividade na prestação dos serviços, a regulação por performance em função de metas contratuais de universalização, entre outros, evidenciando um novo direcionamento da ação governamental em busca de resultados concretos e primordialmente no alcance da efetividade do direito fundamental à água potável e ao saneamento.

Dessa forma, a aprovação da Lei nº 14.026/2020 renova as esperanças de avanços no setor, contribuindo positivamente para que o direito à água potável e ao saneamento sejam, num futuro próximo, garantidos e ganhem, de fato, efetividade, para toda a população brasileira, aliados à necessária conservação dos recursos naturais e ao fomento de uma consciência nacional de preservação e racionalização do uso da água.

REFERÊNCIAS

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento Básico: a evolução jurídica do setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 17-33.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.162, de 2019**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221320>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2021**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2277279>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional. **Exposição de Motivos ao projeto de lei que atualiza o marco legal do**

saneamento. Brasília, DF: Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional, [2019]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node018gxunsr8bqjrdtiq0ae2sz355390689.node0?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento [2019]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS).** *Diagnóstico 2019.* Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento [2019]. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico_SNIS_AE_2019_Republicacao_31032021.pdf. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS). Painel do Setor Saneamento.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento [2019]. Disponível em: <http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. Plataforma Agenda 2030. **Objetivo 6: Água Potável e Saneamento.** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), [2015]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods6.html>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018.** Brasília, DF: Senado Federal, [2021]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ.** Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux, Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes, 06 mar. 2013. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>.

Acesso em: 12 dez. 2021.

CARLOS, Édison. Transformar em realidade a solução para o saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 11-13.

CASTILHO, Ricardo. **Direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos direitos humanos. In: **Instituto de Estudos Avançados da USP**. São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

GOMES, Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Globo, 2014. *E-book*.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; JEREZ, Daniela Malheiros. O papel do saneamento básico na proteção dos recursos hídricos. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; OLIVEIRA, Carlos Alberto de (Org.). **Novo marco do saneamento básico no Brasil**. 1. ed. Indaiatuba/São Paulo: Editora Foco, 2021. p. 3-12.

MARTINS, Flávio. **Direitos sociais em tempos de crise econômica**. 1.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

NEGRINI NETO, João; NEGRINI, Maria Carolina. Princípios do marco legal do saneamento Básico, com as alterações determinadas pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 105-115.

OLIVEIRA, José Carlos de. O processo de contratação das empresas: licitação e contratos. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; OLIVEIRA, Carlos Alberto de (Org.). **Novo marco do saneamento básico no Brasil**. 1. ed. Indaiatuba/São Paulo: Editora Foco, 2021. p. 105-113.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Conferência Mundial Sobre os Direitos Humanos. Viena, 1993. Disponível em:

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>
Acesso em: 12 dez. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ONU. **Comentário Geral nº 15 = Observación general nº 15: El derecho al agua**. (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Ginebra: ONU, 2002. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf?view=1>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ONU. **Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento**, Catarina de Albuquerque. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, A/HRC/12/24, 2009. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/informe-de-la-experta-independiente-sobre-la-cuesti%C3%B3n-de-las-obligaciones-de-derechos>. Acesso em: 27 jun. 2022.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)**. Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas. 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

PEQUENO, Marconi. O fundamento dos direitos humanos. In: Maria de Nazaré Tavares; et al. **Direitos humanos: capacitação de educadores**. v. 1: Fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos da educação em direitos humanos. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/redhbrasil/wp-content/uploads/2014/04/O-FUNDAMENTO-DOS-DIREITOS-HUMANOS.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

PIOVEZAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PIOVEZAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SIEGEL, Seth M. **Faça-se a água: a solução de Israel para um mundo com sede de água = Let there be water: Israel's solutions for water-starved world**. Tradução: Silvia Waisse. São Paulo: EDUC, 2017.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 n. 64/292 The human right to water and sanitation**. New York: 28 jul. 2010. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/687002#record-files-collapse-header>. Acesso em 05 set. 2021.

UNITED NATIONS. **The future we want**. Rio de Janeiro: 20-22 jun. 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-quer-emos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.