

SANEAMENTO BÁSICO: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL¹

BASIC SANITATION: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

Josiana Kelly de SOUZA²

Daiene Kelly GARCIA³

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é realizar uma análise das políticas públicas envolvendo o saneamento básico no Brasil, um dos temas mais desafiadores do setor público e do direito contemporâneo, visto que nosso arcabouço jurídico embora salvaguarde o direito social ao saneamento básico, carece de políticas públicas de governo duradouras e efetivas. Em suma, essa pesquisa falará sobre a viabilidade de serem atingidas as metas propostas pelo Novo Marco Legal, de modo a garantir o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto.

Palavras-chave: Marco Legal. Justiça Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The objective of this research is to carry out an analysis of public policies involving basic sanitation in Brazil, one of the most challenging issues in the public sector and contemporary law, since our legal framework, although safeguarding the social right to basic sanitation, lacks public policies of lasting and effective government. In short, this research will talk about the feasibility of achieving the goals proposed by the New Legal Framework, in order to ensure that 99% of the population is served with drinking water and 90% of the population is served with sewage collection and treatment.

Keywords: Legal Framework. Social justice. Public policy.

¹ O presente artigo sintetiza a monografia de conclusão da pesquisa, realizada para o Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2020-2021) da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP.

² Discente da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP. Bolsista do Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2020-2021).

³ Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (2014). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (2009). Advogada inscrita na OAB em SP e MG. Possui experiência docente em cursos de Direito (graduação e pós-graduação), produção científica e trabalhos técnicos. <https://orcid.org/0000-0003-2801-5346>.

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico é essencial para a sociedade, especialmente pessoas mais pobres. Tem papel fundamental para promover a melhoria de vida da população, devido aos benefícios à saúde, educação, trabalho e renda, imóveis e turismo, além de prevenir doenças, reduzir a mortalidade infantil e ajudar na proteção ao meio ambiente. Garantir que toda a população tenha acesso aos serviços de saneamento básico com qualidade, contudo, continua sendo um grande desafio para o poder público no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 prevê uma série de direitos sociais, entre eles o direito ao saneamento básico, sendo dever do Estado garanti-lo por ser inerente ao direito à saúde, à vida e à dignidade da pessoa humana, bem como uma exigência dos princípios da erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais⁴. Está disposto na Carta Magna em seu art. 23, IX, "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico", sendo de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o caput do artigo.

O Saneamento Básico é regulamentado pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que sistematiza sobre o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o saneamento básico corresponde:

Conjunto de ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida dos meios urbano e rural, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de águas pluviais e o manejo de resíduos sólidos⁵.

⁴ FAZZA, Ana Luiza Lima. **O papel do Judiciário frente às políticas sanitárias**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3820, 16 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26153>. Acesso em: 1 jul. 2021

⁵ IBGE, Diretoria de Geociências. **Atlas de saneamento**, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv53096_glossario_equipetec.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (PNSB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, cerca de 9,6 milhões de domicílios do País ainda não dispunham de abastecimento de água adequado. Cerca 34,1 milhões de domicílios não possuíam esgotamento por rede.

Com aprovação da Lei nº 14.026/2020, que regulamenta o Novo Marco Legal do saneamento básico, destaca-se entre seus dispositivos, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico com metas audaciosas, porém de extrema importância a serem alcançadas.

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento⁶.

Portanto, para se atingir o objetivo pretendido, qual seja, o de atingir a meta proposta com atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto se faz necessário que o novo modelo regulatório não esbarre nas transições dos próximos governos do país, tampouco, permitir que a privatização prevista no Novo Marco Legal seja responsável pelo retrocesso dos serviços existentes prestados à população.

⁶ BRASIL. **LEI 14.026/2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm#>. Acesso em: 01 set. 2021.

Por fim, verificamos que o saneamento básico é essencial para que o país seja considerado desenvolvido, pois se trata de um aspecto fundamental para a qualidade de vida da população o acesso à água tratada e à coleta e tratamento dos esgotos, devido à ligação direta com a saúde, diminuição da mortalidade infantil, educação, desenvolvimento regional, crescimento do turismo, aumento do emprego e renda dos trabalhadores e preservação do meio ambiente devido à despoluição dos rios.

2 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O saneamento básico é um direito fundamental da população brasileira, tal direito é vital para assegurar condições dignas de moradia, saúde e desenvolvimento. É composto pelos serviços de infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais, porém, os serviços mais conhecidos e que serão alvo desta pesquisa dizem respeito ao esgotamento sanitário e abastecimento de água. “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 a produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica⁷”.

2.1 GESTÃO SOCIAL DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A Gestão Social deve se valer de ações e programas a fim de melhorar as condições de serviços de água e esgoto no país, visando à prevenção de controle de doenças e ao aumento dos serviços de forma sustentável para a população, garantindo um aumento da qualidade de vida e saúde humana, além da proteção e valorização do meio ambiente.

O subsídio é o instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente

⁷ TRATA BRASIL. O QUE É SANEAMENTO? Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/o-que-e-saneamento>>. Acesso em: 10 out. 2021

para populações e localidades de baixa renda, conforme disposto no Inciso VII do Art. 3º da Lei 11.445/2007.

No referido diploma legal, com intuito de fomentar ações de saneamento básico como a universalização e a sustentabilidade dos serviços, estabelece a “obrigatoriedade do Controle Social nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico⁸.” Trata-se de uma medida que almeja assegurar à população que as suas necessidades básicas e essenciais sejam plenamente garantidas pelas políticas públicas.

A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) apoia os municípios brasileiros com até 50 mil habitantes na elaboração de seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e adota a seguinte gestão dos sistemas de saneamento básico:

Trata-se de uma ação/atividade estruturante que tem como finalidade o fortalecimento das estruturas e da gestão dos serviços de saneamento, por meio de mecanismos e estratégias, tais como: apoio técnico e financeiro, intercâmbio, estudos, pesquisas, produção conjunta do conhecimento e transferência de tecnologias, incluindo a adequada gestão de recursos humanos e seu aperfeiçoamento, por meio da capacitação⁹.

O Programa também apoia a “estruturação da gestão e o desenvolvimento institucional dos serviços de saneamento numa abordagem de atuação territorial, permitindo um funcionamento integrado, tendo como orientação a relação entre saneamento, saúde e meio ambiente¹⁰”. O desenvolvimento institucional, a capacitação de recursos humanos e o plano municipal, intermunicipal e/ou regional de saneamento básico são atividades que recebem o apoio técnico do programa.

⁸ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Apoio a Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico**. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/apoio-a-gestao-dos-sistemas-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 15 out. 2021

⁹ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Apoio a Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico**. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/apoio-a-gestao-dos-sistemas-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 15 out. 2021

¹⁰ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Apoio a Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico**. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/apoio-a-gestao-dos-sistemas-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 15 out. 2021

Outrossim, o programa cuida de “Fomentar e assessorar os municípios na implantação e a implementação de modelos de gestão de modo que a prestação dos serviços de saneamento básico seja feita de forma adequada, atendendo aos requisitos legais, as necessidades básicas da população, a sustentabilidade dos serviços e a inclusão social¹¹”. A definição da política tarifária também definida pelo programa visando “assegurar a sustentabilidade dos serviços de saneamento mediante estudos adequados que garantam a arrecadação de receitas decorrentes de preços públicos ou de taxas, para realização de despesas e investimentos nos termos da legislação vigente e a realidade local¹². Por fim são apoiados pelo programa o combate ao desperdício e controle de perdas de água e o gerenciamento da informação para a implantação de sistema de informação em saneamento ambiental.

2.2 O SANEAMENTO BÁSICO E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O Direito ao Desenvolvimento tutela e protege a vida digna do homem; o saneamento básico é um direito fundamental, nesse sentido se faz necessário qualquer pessoa tenha atendidas minimamente suas necessidades básicas. Nessa senda, Juliana Rodrigues Freitas ilustra:

Neste sentido, pode-se mesmo concluir que o Direito ao Desenvolvimento legitima a própria atuação e funcionamento do Estado Democrático de Direito brasileiro!

Porém, pode-se considerar que o Direito ao Desenvolvimento enfrenta no sistema interno, assim como no plano internacional, o problema relacionado à sua efetivação, não apenas por parte do Estado, essencialmente no momento da realização de políticas públicas capazes de suprir as necessidades públicas e as demandas sociais, minimamente necessárias para assegurar uma vida digna,

¹¹ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Apoio a Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico**. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/apoio-a-gestao-dos-sistemas-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 15 out. 2021

¹² FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Apoio a Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico**. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/apoio-a-gestao-dos-sistemas-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 15 out. 2021

tais quais: saúde, educação, saneamento básico, moradia, lazer, alimentação..., como também por parte da própria sociedade, não apenas em razão da ausência da participação popular no momento da discussão e definição das políticas que devem ser priorizadas pelos chefes dos executivos e membros do legislativo, para permitir que essa dignidade seja, enfim, alcançadas pelos cidadãos, mas, pelo fato, de inexistir fiscalização popular e o acompanhamento dos atos praticados pelos seus mandatários durante a sua gestão política¹³.

A população brasileira está concentrada em áreas urbanas e a administração pública não consegue garantir o atendimento das necessidades básicas da população devido ao crescimento desenfreado das grandes cidades, já os pequenos municípios e zonas rurais sofrem com a falta de infraestrutura e logística para receber investimentos em saneamento básico.

Segundo o Ministro Humberto Martins, “O Estado possui o dever constitucional de zelar pela saúde, segurança, bem-estar, saneamento básico e demais direitos sociais que assegurem a existência digna do indivíduo¹⁴”.

A competência comum, como a denomina a Constituição no art. 23, é aquela na qual se atribui a todos os entes federativos a execução de uma relação de atividades ou serviços, e, por essa razão, o dispositivo cuida da competência material, ou administrativa¹⁵.

2.3 OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

No Brasil, 16,3% dos brasileiros não são atendidos com abastecimento de água tratada, de acordo com o Sistema Nacional de

¹³ DIAS, Carlos, J. e SIMÕES, Sandro Alex de Souza (coord.). Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO; Belém, PA: CESUPA, Grupo GEN, 2013. P. 188

¹⁴ BRASIL. STJ. **RESP 1366337/RS**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&tipo_documento=documento&num_registro=201201324659&data=20150430&formato=PDF> Acesso em: 30 out. 2021

¹⁵ CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. **O MUNICÍPIO E O ENIGMA DA COMPETÊNCIA COMUM CONSTITUCIONAL**. Disponível em: <<https://revista.esmesc.org.br>>. Acesso em: 11 nov. 2021

Informações sobre Saneamento - SNIS 2019. Esse número representa 35 milhões de brasileiros sem acesso a esses serviços básicos, em 2016, uma em cada sete mulheres, enquanto um a cada quatro homens, não tinha acesso à água. Entre as crianças e adolescentes, 14,3% não têm acesso à água. Somente 26 municípios possuem 100% da população atendida entre as 100 maiores cidades do país, o que retrata a desigualdade na prestação do serviço¹⁶.

Durante a distribuição de água para consumo, os sistemas sofrem uma perda de 39,2% de água, representando 7,5 mil piscinas olímpicas de água potável são perdidas todos os dias. Essa quantidade seria suficiente para abastecer mais de 63 milhões de brasileiros em um ano, equivalente a 30% da população brasileira em 2019¹⁷.

Dentre os serviços de saneamento básico, o fornecimento de água tem papel primordial na vida da população brasileira. Imperioso destacar as palavras de Felipe da Silva Dias acerca da água:

A água influi direta e indiretamente em muitos campos de atuação da administração pública, da mesma forma como tem influência na vida dos cidadãos paraenses, brasileiros e do mundo. Dessa maneira, é possível observar que a utilização da água é indispensável para implementação de saneamento básico, saúde, irrigação de plantações, agricultura, agropecuária, consumo humano, geração de energia elétrica, ou seja, serviços e atividades essenciais de modo geral, e dessa forma é possível mensurar a importância na regulamentação desse recurso natural e o prejuízo que pode ser ocasionado pela negligência na tutela desse bem¹⁸.

A coleta de esgoto tem números ainda mais escassos e pouco expressivos dentre os serviços de saneamento básico. O Brasil possui 46% da população sem acesso à coleta de esgoto, representando 100

¹⁶ TRATA BRASIL. **ÁGUA.** Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 10 out. 2021

¹⁷ TRATA BRASIL. **ÁGUA.** Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 10 out. 2021

¹⁸ DIAS, Carlos, J. e SIMÕES, Sandro Alex de Souza (coord.). **Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO; Belém, PA: CESUPA, Grupo GEN, 2013. P. 346

milhões de brasileiros. Entre as 100 maiores cidades do Brasil, 33 têm menos de 60% de sua população atendida com rede de esgoto¹⁹.

O tratamento de águas residuais mantém o número baixo de atendimento no país, apenas 49,1% das águas residuais do país são tratadas, entre as 100 maiores cidades do país, apenas 23 municípios tratam mais de 80% das águas residuais. Em 2019, o percentual de esgoto não tratado representava 5,3 milhões de piscinas olímpicas despejadas na natureza²⁰.

Estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil, elaborou uma comparação internacional com os números do Brasil em relação ao saneamento básico.

No contexto mundial, o Brasil ocupa a 112.^a posição num ranking de saneamento entre 200 países. A pontuação do Brasil no Índice de Desenvolvimento do Saneamento – um indicador que leva em consideração a cobertura por saneamento atual e sua evolução recente – foi de 0,581 em 2011. O índice brasileiro é inferior não só às médias da América do Norte e da Europa, mas também às de alguns países do Norte da África e Oriente Médio, povos de renda média bem mais baixa que do Brasil. Equador (0,719), Chile (0,707), Honduras (0,686) e Argentina (0,667), por exemplo, registraram índices muito superiores aos do Brasil em 2011²¹.

Podemos notar a distorção ao comparar a 112.^a posição ocupada pelo Brasil no ranking de saneamento quando se trata da sétima maior economia do mundo.

3 A ATUAL LEGISLAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

¹⁹ TRATA BRASIL. **ESGOTO.** Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 10 out. 2021

²⁰ TRATA BRASIL. **ESGOTO.** Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 10 out. 2021

²¹ SUSTENTÁVEL BLOG. **Brasil ocupa a 112.^a posição no ranking de saneamento.** Disponível em: <<https://cebds.org/estudo-destaca-beneficios-com-expansao-saneamento-brasil/>>. Acesso em: 18 out. 2021

Dentre os temas que envolvem a garantia de direitos fundamentais, tais como o saneamento básico, indispensável para à população ter uma vida digna, faz-se necessária uma legislação atual e inclusiva para garantir a entrega dos serviços que devem ser prestados. Ressaltam, Andrea Ferreira Caputo, Fernanda Justo Beserra e Ricardo Martins do Carmo, “No Brasil, o acesso universal aos serviços de água e esgoto está amparado em várias legislações, inclusive de áreas afins, como recursos hídricos, meio ambiente, saúde pública, defesa do consumidor e desenvolvimento urbano²²”.

3.1 A PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007

A Lei nº 11.445/07 disciplina sobre o marco regulatório do saneamento básico no Brasil. É responsável pelas diretrizes para a prestação dos serviços; entre suas atribuições, delibera sobre a tarifa de água, uma questão muito delicada em relação à população vulnerável economicamente.

Denominada “tarifa social”, engloba os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nesse aspecto, Andrea Ferreira Caputo, Fernanda Justo Beserra, Ricardo Martins do Carmo lecionam sobre a finalidade da tarifa social. “O objetivo é criar condições para que o maior número de pessoas possa, efetivamente, utilizar os referidos serviços, garantindo-se, portanto, a universalização e o acesso à fruição do direito essencial ao saneamento básico²³”.

Em reflexão à cobrança da tarifa social, os autores ainda destacam a importância para a universalização dos serviços de saneamento básico.

É impossível falar em universalização do acesso à água e saneamento, em um país como o Brasil, sem que haja a previsão e larga aplicação de uma tarifa que contemple o acesso da parcela mais vulnerável da população a este recurso e a infraestrutura necessária para sua oferta. Cumpre destacar que em 2019, segundo dados do IBGE, existiam 13,5 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza,

²² GOMES, Fabio. L. (coord.) **Saneamento básico: Aspectos Jurídicos**. São Paulo: Almedina, 2021. P. 46

²³ GOMES, Fabio. L. (coord.) **Saneamento básico: Aspectos Jurídicos**. São Paulo: Almedina, 2021. P. 46

a maior parte da região nordeste do Brasil, cidadãos que também precisam ser atingidos por redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Com o advento da Lei 14.026/2020, foi atribuída a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico²⁴.

3.2 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

O projeto do novo Marco Legal do Saneamento Básico foi aprovado através da Lei Nº 14.026/2020 com a perspectiva de solucionar a universalização dos serviços de fornecimento de água e tratamento de esgotos no Brasil. Em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) que prevê o acesso universal a água potável e serviços de saneamento e higiene para a população até 2030 "quando é constante e regularmente garantido para todos, independentemente de sua condição social, econômica ou cultural, de gênero ou etnia²⁵".

A Lei nº 14.026/2020 alterou vários dispositivos da Lei nº 11.445/2007. Podemos destacar a atenção com relação à segurança jurídica entre as partes e à atração de investidores na iniciativa privada, pois a arrecadação com as privatizações injetará bilhões de reais aos cofres públicos; a exemplo, temos o leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) em abril de 2021 arrecadou R\$ 22,6 bilhões com as outorgas. Abaixo o infográfico com as informações a respeito do investimento necessário para universalizar os serviços de saneamento.

²⁴ BRASIL. LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 20. Out 2021

²⁵ BELCHIOR, WILSON SALES. CONJUR. Os impactos do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-ago-19/wilson-belchior-impactos-marco-saneamento>>. Acesso em: 10 out. 2021

Conforme demonstrado no infográfico é necessário um investimento de R\$ 753 bilhões para alcançar as metas de universalização do saneamento básico no Brasil, sendo R\$ 144 bilhões de investimentos para o fornecimento de água e R\$ 354 bilhões em tratamento de esgoto, apenas para a expansão da infraestrutura atual, conforme estudo feito pela KPMG.

Importante o estudo de Mariana Gutierrez Arteiro da Paz sobre a universalização dos serviços de saneamento básico:

Em países em desenvolvimento, a universalização ainda é um desafio, e deve ser tratada principalmente do ponto de vista de gestão, sendo vários modelos possíveis, e geralmente os modelos que apresentam mais sucesso são os descentralizados e/ou que envolvem a comunidade (casos hispanoamericanos, francês e dos países nórdicos). Os países que tem a questão da universalização resolvida lidam agora com o envelhecimento da rede e problemas trazidos pela modernidade, como novas formas de poluição das águas²⁶.

Nessa perspectiva, Andrea Ferreira Caputo, Fernanda Justo Beserra, Ricardo Martins do Carmo observam sobre o dever da administração pública:

A imperatividade relacionada com o dever da Administração Pública de ofertar a todos os bens essenciais mínimos à subsistência é decorrente, dentre outros, do princípio da universalização dos serviços públicos, segundo o qual, em sua prestação, o Poder Público deverá disponibilizar tais serviços a toda população, sem fazer qualquer distinção de acesso entre as pessoas. Com efeito, a universalização do serviço de abastecimento de água é um objetivo legítimo das políticas públicas, tendo em vista os impactos importantes sobre a saúde, o ambiente e a cidadania²⁷.

Para colocar em prática as mudanças nos serviços de saneamento, o novo Marco Legal propõe as seguintes transformações:

²⁶ PAZ, Mariana Gutierrez Arteiro da. **SERVIÇOS DE SANEAMENTO: VISÕES E EXPERIÊNCIAS** Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/asoc/a/4fb74KDY3qhp3ZTyTGpF36f/?format=pdf&lang=pt>>
Acesso em: 23. Out 2021

²⁷ GOMES, Fabio. L. (coord.) **Saneamento básico: Aspectos Jurídicos**. São Paulo: Almedina, 2021. P. 47

- Estabelecer e implementar metas e parâmetros técnicos, e promover mais eficiência de gestão, em todo o país, concentrando atribuições e poder regulatório, de fiscalização e controle, na Agência Nacional de Águas (ANA), por meio de normas de referência;
- Prover mais segurança jurídica para o setor retirando obstáculos que possam dificultar a expansão dos serviços e atrair mais investimentos para viabilizar a universalização;
- Abrir mercado para a iniciativa privada estabelecendo limites e vetos para arranjos entre entes públicos, obrigando-os a substituir os atuais contratos de programa (forma de consórcio firmado entre instâncias estaduais e municipais para o provimento de serviços de saneamento) por concorrências para concessões abertas a empresas privadas²⁸.

É mister analisar se as políticas públicas a fim de alcançar a universalização do serviço de saneamento, serão efetivas diante das Leis nº 14.026/2020 e nº 11.445/2007.

A infraestrutura necessária para a prestação de serviços de tratamento de esgotos e fornecimento de água tem um valor extremamente alto. Será necessário que as licitações sejam rigorosas com os concorrentes, a fim de garantir que a instalação e continuidade dos serviços sejam cumpridas, pois a interrupção pode gerar um retrocesso que a população não pode suportar.

4 O PAPEL DO DIREITO DIANTE O SANEAMENTO BÁSICO

O Direito tem papel fundamental para assegurar o cumprimento da norma legal, por se tratar de uma ciência social, deve se ocupar de questões que envolvam a dignidade da pessoa humana. Sobre o saneamento básico, o Ministro Humberto Martins destaca “o saneamento básico possui intrínseca relação com os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porquanto essencial para que o

²⁸ NAVEZ, Rubens. Conjur. O Supremo Tribunal Federal deve sanear a nova lei do saneamento. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-ago-16/rubens-naves-stf-sanear-lei-saneamento>>. Acesso em 01 out. 2021

indivíduo não viva em contato direto com material orgânico prejudicial à saúde²⁹”. Nessa linha:

O direito à saúde é direito fundamental, estendendo-se ao conceito de bem-estar físico, mental, social, integração ao meio ambiente e à sociedade – bem como à capacidade de exercício de direitos individuais. A falta de saneamento básico pode obstar o gozo do direito à saúde, estando até mesmo relacionado a casos de mortalidade infantil. O saneamento básico, portanto, é pressuposto para o pleno gozo dos direitos à saúde, à vida e à própria dignidade da pessoa humana - fundamento da República, conforme preceituado no art. 1º, III da Carta Maior³⁰.

4.1 A COMPATIBILIZAÇÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL NO QUE TANGE O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO

O princípio da reserva do possível regulamenta a possibilidade e a abrangência da atuação do Estado no que diz respeito ao cumprimento de alguns direitos, como os direitos sociais, subordinando a existência de recursos públicos disponíveis à atuação do Estado³¹.

Nessa senda, os direitos sociais dependem da possibilidade financeira do Estado para se realizarem como é o caso dos serviços de saneamento básico.

Já o mínimo existencial “refere-se ao básico da vida humana e é um direito fundamental e essencial, previsto na Constituição Federal. Sendo assim, sua obtenção independe da existência de lei, pois é considerado inerente aos seres humanos³²”.

²⁹ BRASIL. STJ. **Mínimo Existencial e Meio Ambiente** Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/download/6433/6556>>. Acesso em 05 nov. 2021

³⁰ BRASIL. STJ. **Mínimo Existencial e Meio Ambiente** Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/download/6433/6556>>. Acesso em 05 nov. 2021

³¹ JUSBRASIL. **Princípio da reserva do possível**. Disponível em: <<https://examedaoab.jusbrasil.com.br/artigos/396818165/principio-da-reserva-do-possivel>>. Acesso em: 10 out. 2021

³² JUSBRASIL. **Princípio da reserva do possível**. Disponível em: <<https://examedaoab.jusbrasil.com.br/artigos/396818165/principio-da-reserva-do-possivel>>. Acesso em: 10 out. 2021

Nesse aspecto, destacamos que sem o mínimo existencial não é possível que a população tenha uma vida digna, pois é necessário garantir condições mínimas de subsistência. O Estado deve garantir que os direitos fundamentais sejam integralmente cumpridos, sendo aplicados de maneira efetiva para a população.

Com efeito, é possível verificar que a reserva do possível limita a prestação de serviços que garantem o cumprimento dos direitos sociais por parte do poder público na medida de sua possibilidade. Dessa forma, o Estado tem obrigação de cumprir o que está previsto em seu limite orçamentário, ressaltando a importância do plano plurianual.

Imperioso destacar que havendo recursos insuficientes ou inexistentes, o Estado não pode se eximir de garantir o cumprimento de direitos fundamentais devido ao mínimo existencial que garante uma vida digna para a população. Importante lição do Ministro Humberto Martins acerca do mínimo existencial “O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para viver. Não deixar alguém morrer de fome é, certamente, o primeiro passo, mas não é o suficiente para fazê-lo viver com dignidade³³”.

4.2 A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO: LIMITE DA DISCRICIONARIEDADE DO ENTE PÚBLICO

A discricionariedade é a “liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito³⁴”. Vale ressaltar que o poder discricionário não é ilimitado, devendo ser observados limites e critérios estabelecidos em lei. Estão ligados aos princípios da realidade e da razoabilidade.

³³ BRASIL. STJ. Mínimo Existencial e Meio Ambiente Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/download/6433/6556>>. Acesso em 05 nov. 2021

³⁴ PUCSP. Poder discricionário. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/282/edicao-1/poder-discricionario>>. Acesso em 10 out. 2021

Trata-se de um “poder que direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade³⁵”.

Importante a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro que aponta sobre a discricionariedade administrativa:

- 1) de disposição expressa em lei conferindo à Administração a possibilidade do seu exercício;
- 2) da insuficiência da lei em prever todas as situações possíveis;
- 3) da previsão de determinada competência pela lei, sendo ausente à previsão da conduta a ser adotada, que é o que ocorre muitas vezes no exercício do Poder de Polícia; e
- 4) do uso pela lei dos chamados conceitos indeterminados (e.g. bem comum, urgência, moralidade pública)³⁶.

Nas palavras do Ministro Humberto Martins:

[...] observa-se que a realização dos direitos fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Não priorizar os direitos essenciais implica o destrato da vida humana como um fim em si mesmo; ofende, às claras, o princípio da dignidade da pessoa humana³⁷.

Nessa linha, Martins destaca sobre a importância de se assegurar uma vida digna a população: “Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente

³⁵ PUCSP. Poder discricionário. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/282/edicao-1/poder-discionario>>. Acesso em 10 out. 2021

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**, P.48.

³⁷ BRASIL. STJ. **Mínimo Existencial e Meio Ambiente** Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/download/6433/6556>>. Acesso em 05 nov. 2021

definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário³⁸”.

Conforme estudamos, com o advento do novo marco legal do saneamento, o gestor público não pode se abster em enfrentar questões delicadas para a universalização dos serviços, deve ser cumprido o direito fundamental da população de forma plena.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como fecho, verifica-se que a universalização do saneamento básico é uma necessidade para que serviços básicos sejam entregues à toda população como preconiza a Carta Magna. O Brasil devido suas dimensões continentais, sendo o quinto maior país do mundo em área territorial, carece de investimentos da iniciativa privada para resguardar as lacunas da administração pública em relação à prestação de serviços essenciais à população.

Uma alternativa para a efetividade da universalização dos serviços em saneamento básico é a possibilidade de regionalização do serviço de acordo com a realidade e necessidades das regiões que serão atendidas.

Garantir a segurança jurídica dos contratos, competitividade e sustentabilidade pelos prestadores de serviços do setor, garantindo um valor justo pelos serviços aos usuários a fim de cumprir sua finalidade social é um objetivo e ao mesmo tempo será um dos desafios do novo Marco Legal do Saneamento. Outro desafio será em estados e municípios que já possuem a prestação de serviços definida; será necessário analisar como serão feitas as licitações de acordo com a nova Lei de Licitações para abrir concorrência pelo serviço. Talvez uma solução viável seja convidar empresas que ofereçam melhores condições, com menor custo e maior eficiência para determinados municípios ou ainda unir os municípios em consórcio, em que cada município estabelece sua política de saneamento integrada com a política nacional.

Com a universalização dos serviços de saneamento por parte da iniciativa privada, é provável que o custo do serviço se eleve para a

³⁸ BRASIL. STJ. **Mínimo Existencial e Meio Ambiente** Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/article/download/6433/6556>>. Acesso em 05 nov. 2021

população, porém a possibilidade da cobrança de uma tarifa social pode minimizar esse transtorno para a população vulnerável economicamente.

Portanto, não é somente a aprovação do novo Marco Legal do Saneamento que conseguirá dirimir as desigualdades, as políticas públicas precisam ser efetivas, estamos falando da sétima maior economia do mundo que ocupa apenas a 112ª no ranking mundial de saneamento, onde figuram 200 países.

Ao examinar este contexto, conclui-se ser imprescindível a continuidade das políticas públicas de Estado, pois, as políticas de Governo são transitórias e privilegiam o pensamento e características daqueles que ocupam cargos políticos. É necessário obrigar o Governo a dar sequência nas políticas públicas de Estado voltadas para a universalização do saneamento básico. As peças orçamentárias tornam-se uma importante ferramenta para vincular as políticas de Estado independente do Governo, através do Plano plurianual (PPA), da Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) ao incluir o saneamento básico como prioridade junto com a saúde, pois cada real investido em saneamento gera uma economia de nove reais em saúde.

É imperioso que uma Lei de Responsabilidade fiscal obrigue os gestores públicos a garantirem a prestação e manutenção do saneamento básico à população. A universalização dos serviços por meio da privatização embora seja passível de críticas, caso seja bem implementada, torna-se aliada na prestação de serviços em saneamento básico.

REFERÊNCIAS

BELCHIOR, WILSON SALES. CONJUR. **Os impactos do Novo Marco Legal do Saneamento Básico**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-ago-19/wilson-belchior-impactos-marco-saneamento>>. Acesso em: 10 out. 2021

BRASIL. **LEI 14.026/2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm#> Acesso em: 01 set. 2021.

BRASIL. STJ. **RESP 1366337/RS**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&tipo_documento=documento&num_registro=201201324659&data=20150430&formato=PDF> Acesso em: 30 out. 2021

DIAS, Carlos, J. e SIMÕES, Sandro Alex de Souza (coord.). **Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: METODO; Belém, PA: CESUPA, Grupo GEN, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**, P.48.

FAZZA, Ana Luiza Lima. **O papel do Judiciário frente às políticas sanitárias**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3820, 16 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26153>. Acesso em: 1 jul. 2021.

GOMES, Fabio. L. (coord.) **Saneamento básico: Aspectos Jurídicos**. São Paulo: Almedina, 2021.

IBGE, Diretoria de Geociências. **Atlas de saneamento, 2011**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv53096_glossario equipetec.pdf> Acesso em: 1 jul. 2021.

NAVEZ, Rubens. Conjur. **O Supremo Tribunal Federal deve sanear a nova lei do saneamento**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-16/rubens-naves-stf-sanear-lei-saneamento>>. Acesso em 01 out. 2021

PAZ, Mariana Gutierrez Arteiro da. **SERVIÇOS DE SANEAMENTO: VISÕES E EXPERIÊNCIAS** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/4fb74KDY3qhp3ZTyTGpF36f/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 23. Out 2021

PUCSP. **Poder discricionário**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/282/edicao-1/poder-discricionario>>. Acesso em 10 out. 2021

SUSTENTÁVEL BLOG. **Brasil ocupa a 112.ª posição no ranking de saneamento**. Disponível em: <<https://cebds.org/estudo-destaca-beneficios-com-expansao-saneamento-brasil/>>. Acesso em: 18 out. 2021

TRATA BRASIL. **O QUE É SANEAMENTO?** Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/o-que-e-saneamento>>. Acesso em: 10 out. 2021