

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS — UEA
ESCOLA DE DIREITO — ED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL — PPGDA

Nilda Maria Figueiredo da Frota

DESAFIOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO AMAZONAS – EFEITOS E
QUESTÕES TRAZIDAS PELA REGIONALIZAÇÃO SEGUNDO A LEI Nº 14.026/2020

MANAUS - AM

2025

NILDA MARIA FIGUEIREDO DA FROTA

DESAFIOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO AMAZONAS – EFEITOS E
QUESTÕES TRAZIDAS PELA REGIONALIZAÇÃO SEGUNDO A LEI Nº 14.026/2020

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Área de Concentração: Direito Ambiental

Linha de Pesquisa: Conservação Dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável

Orientador: Professor Doutor Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

MANAUS – AM

2025

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

D111d	<p>da Frota, Nilda Maria Figueiredo</p> <p>Desafios do saneamento básico no Estado do Amazonas : efeitos e questões trazidas pela regionalização segundo a Lei nº 14.026/2020 / Nilda Maria Figueiredo da Frota . Manaus : [s.n], 2025.</p> <p>107 f. : ; 21,0 cm.</p> <p>Dissertação - Mestrado em Direito Ambiental- Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2025.</p> <p>Inclui Bibliografia.</p> <p>Orientador: Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho.</p> <p>1. direito de águas. 2. saneamento básico. 3. regionalização;. 4. universalização . 5. competência conciliar. I. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho (Orient.) II. Universidade do Estado do Amazonas. III. Título</p> <p>CDU(1997)349.6(043.3)</p>
-------	---

TERMO DE APROVAÇÃO

Nilda Maria Figueiredo da Frota

Desafios do saneamento básico no Estado do Amazonas – Efeitos e questões trazidas pela
Regionalização segundo a Lei Nº 14.026/2020

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do
Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 22 de janeiro de 2025.

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Orientador/Presidente – PPGDA/UEA

Prof. Dr. Adriano Fernandes Ferreira

Membro interno – PPGDA/UEA

Prof. Dr. Bernardo Silva de Seixas

Membro externo - UFAM

Dedico a minha avó, Maria de Nazaré Almeida Frota (*in memoriam*) que, com seu amor, exemplos de dignidade, e princípios éticos, nortearam meus passos nos caminhos do crescimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente a Deus, pelo dom da vida e por guiar diariamente meus passos. Sem Ele nada seria possível.

À Universidade do Estado do Amazonas – UEA, nas pessoas dos professores e servidores do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental – PPGDA, da Escola de Direito, pelo crédito na minha proposta e pelo trato eficiente e atencioso.

Aos meus pais, Ademar Frota e Adriana Frota que são minha base e minha força. Tudo o que sou e conquistei devo ao amor incondicional e ao apoio incansável de vocês. Obrigada por estarem sempre ao meu lado.

Ao Professor Doutor Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, meu dileto orientador, que aceitou conduzir o meu trabalho de pesquisa e por me conceder liberdade de escrita para a realização deste trabalho.

Aos meus irmãos, Ademar Neto e Antônio Frota, cuja existência me motiva e enche de orgulho. Amo vocês eternamente.

À Chilli Pepper e Frida, minhas fiéis companheiras de quatro patas, cuja alegria contagiante e amor incondicional iluminaram meus dias de pesquisa e escrita.

Às minhas amigas Eva Pontes, Nayara Trajano e Amanda Barreto, por sempre me motivarem ao longo da minha trajetória acadêmica. A amizade de vocês foi um suporte fundamental e uma fonte constante de força.

Ao meu amigo Rodrigo, com apoio incondicional, palavras certas e uma amizade que foi luz nos momentos difíceis.

Aos meus amigos de turma por compartilhar momentos de alegria, desafios e aprendizado, em especial Yury Dutra e Berenice Batista. Cada conversa, risada e incentivo foram fundamentais nesta jornada acadêmica.

À família CR, que me acolheu não apenas como profissional, mas como parte de um legado de trabalho, dedicação e união. Agradeço aos meus tios Fábio Prieto e Rauria Baracho, e à minha prima Camila Rodrigues, trabalhar ao lado de vocês é um privilégio que enriquece não só minha carreira, mas também minha vida.

Ao Professor Bernardo da Silva Seixas, que se tornou um grande amigo ao longo desta trajetória. Sou imensamente grata pelos sábios conselhos e pelas excelentes referências bibliográficas recomendadas.

Ao Professor Dr. Bianor Saraiva Nogueira Jr. por me aconselhar no ambiente acadêmico e me instruir com sabedoria e paciência no estágio docente;

Ao Professor Dr. Dorli, por me mostrar, desde a 5ª série ao me dar aulas de história no Adalberto Valle, que a carreira docente é tão bela quanto suas aulas.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a mim mesma, por acreditar em mim, por fazer todo esse trabalho duro e por nunca desistir!

[...]

Vem da terra dos barrancos
o jeito doce e violento
da minha vida: esse gosto
da água negra transparente.
A vida vai no meu peito,
mas é quem vai me levando:
tição ardente velando,
girassol na escuridão.

Carrego um grito que cresce
cada vez mais na garganta,
cravando seu travo triste
na verdade do meu canto.

Canto molhado e barrento
de menino do Amazonas
que viu a vida crescer
nos centros da terra firme.
Que sabe a vinda da chuva
pelo estremecer dos verdes
e sabe ler os recados
que chegam na asa do vento.
Mas sabe também o tempo
da febre e o gosto da fome.

Nas águas da minha infância
perdi o medo entre os rebojos.
Por isso avanço cantando.

[...]

Thiago de Mello

RESUMO

Este projeto de pesquisa visa explorar as implicações legais, desafios práticos e perspectivas da regionalização dos serviços de saneamento na Amazônia sob a Lei nº 14.026/2020. Em relação ao método científico adotado na pesquisa, o conjunto de regras utilizadas na investigação a fim de se obter os resultados, foram dedutivo e dialético. A análise incluirá uma revisão das mudanças introduzidas pelo marco regulatório do saneamento, estudos de caso de implementação em diferentes municípios da Amazônia. A hipótese central sugere que, embora a regionalização tenha gerado efeitos positivos em alguns estados brasileiros, sua aplicação no Amazonas enfrenta desafios específicos relacionados à superação de questões técnicas, operacionais e de cobertura, que são agravados pelas características únicas da região amazônica. Nesse contexto, o STF pode ser decisivo ao avaliar se o processo de regionalização preserva a independência dos municípios e os fundamentos do federalismo. Traremos luz a decisões que melhor ilustram as definições jurisprudenciais sobre o uso dos instrumentos de coordenação federativa, bem como demonstram a resolução do conflito legislativo entre o Marco Legal e as normas locais. Serão analisadas as decisões proferidas nos julgamentos das ADI 6.492/DF, ADI 1.842/RJ, ADI 2.077/BA, ADI 2340/SC e ADI 4454/PR.

Palavras-chave: direito de águas; saneamento básico; regionalização; universalização; competência conciliar.

ABSTRACT

This research project aims to explore the legal implications, practical challenges, and perspectives of the regionalization of sanitation services in the Amazon under Law No. 14,026/2020. Regarding the scientific method adopted in the research, the set of rules used in the investigation to obtain the results were deductive and dialectical. The analysis will include a review of the changes introduced by the sanitation regulatory framework, case studies of implementation in different municipalities in the Amazon. The central hypothesis suggests that, although regionalization has generated positive effects in some Brazilian states, its application in Amazonas faces specific challenges related to overcoming technical, operational, and coverage issues, which are aggravated by the unique characteristics of the Amazon region. In this context, the STF can be decisive in assessing whether the regionalization process preserves the independence of municipalities and the foundations of federalism. We will shed light on decisions that best illustrate the jurisprudential definitions on the use of federative cooperation instruments, as well as demonstrate the resolution of the legislative conflict between the Legal Framework and local regulations. The decisions handed down in the trials of ADI 6,492/DF, ADI 1,842/RJ, ADI 2,077/BA, ADI 2340/SC and ADI 4454/PR will be proven.

Keywords: water rights; basic sanitation; regionalization; universalization, conciliar competence.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

CPINDR - Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

CESB's - Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CNAES - Conselho Nacional de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

ICESCR - Convênio Internacional de 1966 sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

DS - Desenvolvimento Sustentável

DHAS - Direito Humano à Água e ao Saneamento Básico

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

FINAM - Fundo de Financiamento da Amazônia

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FRAS - Fundo de Reembolso de Saneamento

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

MAS - Ministério da Ação Social

DNOS - Ministério dos Transportes e Obras Públicas e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento

CMN - Conselho Monetário Nacional

ODS - Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU - Organização das Nações Unidas

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS - Organização Mundial da Saúde

PIDCP - Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PPP - Parcerias Público-Privadas

PLANSAB - Plano Básico Nacional de Saúde
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PASS - Programa de Ação Social de Saneamento
PMSS - Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PRONURB - Programa de Saneamento de Centros Urbanos
PNCDA - Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água
PND - Programa Nacional de Desestatização
PROSEGE - Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento
SEDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEPURB - Secretaria de Política Urbana
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SFS - Sistema Financeiro do Saneamento
SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNIS - Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento
SUCAM - Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 SANEAMENTO BÁSICO E DIREITOS HUMANOS	3
1.1 A EVOLUÇÃO DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E SANEAMENTO.....	5
1.2 A CONSOLIDAÇÃO, APLICAÇÕES E ABRANGÊNCIA DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL.....	17
1.3 A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL POR MEIO DO SANEAMENTO BÁSICO.....	28
2 A LEGISLAÇÃO NACIONAL E OS INSTRUMENTOS POLÍTICOS UTILIZADOS NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO	36
2.1 O PANORAMA HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO AMAZONAS.....	37
2.2 O DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO DE SANEAMENTO NO BRASIL.....	46
2.3 OS INSTRUMENTOS POLÍTICOS NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO.....	52
3 A REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NA AMAZÔNIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS LEGAIS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS SOB A LEI Nº 14.026/2020	64
3.1 IMPACTO DA LEI Nº 14.026/2020 NAS BASES DO SANEAMENTO.....	66
3.2 DAS ABORDAGENS ESTRATÉGICAS NO CENÁRIO DO MARCO DO SANEAMENTO	74
3.3 IMPLEMENTANDO A REGIONALIZAÇÃO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....	78
4. O STF E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	85
4.1 O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO.....	86
4.2 ADI 6.492/DF.....	88
4.3 ADI 1.842/RJ.....	91
4.4 ADI 2.077/BA.....	92
4.5 ADI 2.340/SC.....	93
4.6 ADI 4.454/PR.....	95
4.7 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E A COMPETÊNCIA CONCILIAR: O STF SOLUCIONADOR DE CONFLITOS.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

A água possui uma rica simbologia, sendo frequentemente associada à vida, à purificação e à renovação. É um elemento essencial para a vida humana, e sua importância transcende as necessidades básicas de sobrevivência. Não é de hoje que cientistas e filósofos têm refletido sobremaneira acerca da natureza da água e sua relação intrínseca com a existência humana. A água já foi considerada a substância primordial de todas as coisas, uma visão que destaca a centralidade desse recurso na vida e no pensamento humano.

A nível nacional, a Constituição Brasileira estabelece que a água é um direito fundamental, essencial para a dignidade humana e a qualidade de vida. Na literalidade do artigo 225 da Constituição Federal, *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*. Esse princípio constitucional reflete a importância da água não apenas como recurso natural, mas como um direito humano fundamental constitucionalmente garantido no Brasil.

Assim, a falta de acesso à água potável e ao saneamento básico é uma violação dos direitos humanos e óbice ao desenvolvimento social e econômico. Essencial para a sobrevivência, desempenha um papel vital na cultura, na economia e no meio ambiente, fruto de uma relação complexa e multifacetada do ser humano com este precioso bem. Portanto, não se pode afastar a gestão sustentável da água de uma abordagem integrada que considere os aspectos sociais, econômicos e ambientais.

Como desdobramento do direito à água, dos direitos humanos em si e da evolução dos direitos de 3º dimensão, principalmente do Direito Ambiental, o tratamento adequado do esgoto sanitário é uma parte fundamental da gestão pública e da vida em sociedade organizada. A falta de tratamento contamina os corpos d'água, prejudica a saúde pública e o contribui significativamente para a deterioração do meio ambiente. O artigo 200 da Constituição de 1988, estabelece algumas das atribuições de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), das quais podemos destacar as de *colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho* e a atuação do Sistema na prevenção e controle de poluição e participação *da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico*.

A reflexão sobre nossa relação com esse recurso vital perpassa por conceitos filosóficos, especialmente no que diz respeito à característica de essencialidade da água.

Alguns teóricos do pensamento humano classificam a água como a origem de todas as coisas, uma visão que rememora a conexão entre a água e a vida. Outros, argumentam que a água era apenas um dos quatro elementos fundamentais, juntamente com o fogo, o ar e a terra. Independentemente do conceito elaborado, é sempre destacada a importância de uma abordagem holística, de certa forma, na gestão dos recursos naturais.

É inegável, como se apresentará no decorrer desta dissertação, que a gestão sustentável da água e o tratamento adequado do esgoto sanitário são questões de justiça social e direitos humanos, características reconhecidas pelos órgãos internacionais de proteção de direitos humanos e por diversas legislações espalhadas pelas nações do mundo. A Constituição Brasileira e os princípios dos direitos humanos estabelecem que todos têm direito a um ambiente saudável e ao acesso a recursos naturais essenciais para a vida.

Com base nas regulações internacionais, na Constituição Federal do Brasil, bem como em estudos relacionados à área da saúde, o saneamento básico assumiu uma posição de destaque na elaboração de políticas públicas que abrangem todo o território nacional. Com vistas a promover a universalização do saneamento básico, foram editadas normas que regulam e organizam os serviços no país, que evoluiu historicamente na prestação do serviço e adotou medidas para mitigar os desafios inerentes à implementação e gestão da execução.

O Marco Legal do Saneamento Básico, atualizado pela Lei n. 14.026/2020, propôs medidas que visam melhor gestão dos recursos financeiros e o aumento da capacidade de disponibilização, de modo a cumprir as metas internacionais dos acordos que o Brasil é signatário. A regionalização é proposta como solução para os problemas relacionados à implementação tardia de projetos, ao desperdício de recursos financeiros e à concentração dos investimentos em regiões mais populosas e ricas, o que agrava as desigualdades regionais.

Contudo, a interpretação da norma frente às competências definidas na Constituição Federal para execução dos serviços, geram entraves para a implementação e universalização do saneamento básico, o que leva à judicialização dos conflitos e a atuação do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, para a definição dos limites e responsabilidades de cada ente administrativo. As decisões do Pretório Excelso sobre o tema apresentam-se como norteadoras da atuação dos entes federativos, com enfoque na garantia dos direitos humanos e fundamentais.

CAPÍTULO 1

1. SANEAMENTO BÁSICO E DIREITOS HUMANOS

O reconhecimento do direito à água e ao saneamento como um direito humano é considerado um avanço significativo na evolução das normativas internacionais em matéria de direitos humanos. Este processo evolutivo pode ser desenvolvido em três etapas principais, que são: a fase inicial de reconhecimento, a fase de consolidação normativa e a fase de aplicação prática. Esta fase inicial foi marcada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, embora não mencionasse especificamente a água ou o saneamento, estabeleceu o direito a um nível de vida em que o mínimo para uma existência digna, incluiria alimentação nutritiva, vestuário, condições de habitação e cuidados médicos.

Artigo 25

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.

Doravante, vários acordos e convenções internacionais dedicados à água e ao saneamento começaram a ser considerados. Nesse sentido, trazemos a atenção para o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado em 1966, de suma importância pois reconheceu o direito à água como parte do direito a um nível de vida adequado.

A consolidação regulamentar foi identificada como um componente importante da água e do saneamento que contribuiu para a autonomia humana e o desenvolvimento sustentável em escala global. Em 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu a água potável e o saneamento como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de todos os outros direitos humanos, isto foi marcado pela primeira resolução a reconhecer a água e o saneamento como direitos humanos independentes. Finalmente, a fase de aplicação prática tem sido caracterizada por esforços internacionais para implementar esses direitos. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável N. 6 (ODS 6), surgiu fazendo parte da Agenda 2030 da ONU, visando assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos, estabelecendo metas e prazos específicos para a execução das medidas necessárias ao cumprimento do objetivo, tais como alcançar o acesso universal e equitativo à água potável

e segura para todos, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente, entre outros, até o ano de 2030. Este objetivo reflete a interconexão entre o direito à água e ao saneamento e outros direitos humanos, como o direito à saúde, à educação e à habitação adequada.

Nesse contexto histórico, o direito ambiental internacional formulado nas últimas décadas surge como produto da crescente preocupação com a sustentabilidade e a conservação dos recursos naturais. O que ocasionou, em consequência, a evolução deste ramo do direito, observada através de vários acordos, convenções e declarações internacionais, que passaram de meras recomendações, para normas que criaram regras e princípios com intuito de proteção do meio ambiente. Um grande marco significativo foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, sediada em Estocolmo no ano de 1972, que produziu a Declaração de Estocolmo. Esta conferência foi a primeira a discutir questões ambientais num contexto internacional, reconhecendo a importância de uma abordagem global para proteger o ambiente. Desde então, uma sucessão de convenções e protocolos, incluindo a Convenção sobre Alterações Climáticas de 1992 e o Protocolo de Quioto de 1997, foram estabelecidas e reforçaram o direito ambiental internacional, conforme veremos no decorrer do capítulo.

Assim sendo, apesar dos esforços das autoridades internacionais e países signatários no reconhecimento do direito ao saneamento básico, a aplicação prática destes direitos foi negativamente afetada pela falta de recursos, infraestruturas insuficientes e resistência política. No entanto, também tem havido sucessos significativos, como a melhoria dos processos de monitorização e avaliação, a promoção de parcerias entre o setor público e privado e o desenvolvimento de novas tecnologias que visam gerir os recursos hídricos de forma mais sustentável. O âmbito do direito ambiental internacional inclui a conservação dos ecossistemas, a preservação da biodiversidade, a gestão sustentável dos recursos e a mitigação das alterações climáticas. Esses aspectos estão intrinsecamente associados ao direito à água e ao saneamento, pois a degradação ambiental afeta diretamente o abastecimento e a qualidade dos recursos hídricos. Como resultado, a proteção ambiental é crucial para proporcionar acesso universal e a longo prazo à água e ao saneamento.

O conceito de “mínimo existencial” elaborado pelos autores clássicos, na prática preocupa-se com as necessidades básicas para uma vida minimamente digna para todo ser-humano, isto inclui o acesso a recursos essenciais como água, saneamento, alimentação e habitação. Nesta perspectiva, o saneamento básico se faz essencial para garantir esse mínimo vital, pois está diretamente relacionado à saúde pública, à qualidade de vida e à dignidade humana. Sistemas e políticas não eficazes de saneamento têm sido responsáveis por disseminação de doenças e mortes ao longo da história em diferentes partes do mundo, especialmente em comunidades vulneráveis e com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). A falta de acesso aos serviços de saneamento básico provoca condições anti-higiênicas que afetam negativamente a saúde e o bem-estar das pessoas, especialmente das crianças e dos idosos. Essa ausência de saneamento em determinadas regiões tem repercussão e impacto negativos e diretos na evolução regional do IDH.

As políticas públicas dedicadas ao saneamento básico devem priorizar a inclusão social e a igualdade, estas políticas devem garantir que todas as pessoas, independentemente da sua situação socioeconômica, tenham acesso a serviços de saneamento de qualidade. Isto envolve a criação e manutenção de infraestruturas de saneamento, tais como sistemas de esgotos, tratamento de água e instalações de saneamento, bem como a propagação de práticas de higiene e informação sobre saúde. Além disso, a participação comunitária e o aumento do empoderamento das populações locais são cruciais para o sucesso das iniciativas de saneamento. A abordagem participativa promove a incorporação das necessidades e perspectivas das comunidades na concepção de projetos de saneamento. Esta abordagem pretende promover a viabilidade e eficácia a longo prazo destes projetos. Em última análise, o saneamento básico é crucial para atingir os requisitos básicos e viver com um estilo de vida digno. O reconhecimento internacional dos direitos humanos à água e ao saneamento, aliado à expansão do direito ambiental internacional, aumenta a importância de políticas integradas e sustentáveis, a fim de garantir a universalização deste serviço essencial.

1.1 EVOLUÇÃO DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E SANEAMENTO

A água é vista como um recurso econômico, sujeito a transações comerciais. Sua disponibilidade implica em custos consideráveis, conferindo-lhe um status que vai além do simples bem social. É o que se observa no parágrafo primeiro do Comentário Geral nº 15,

de 20/01/2003, elaborado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) das Nações Unidas na parte em que trata do direito humano à água: “A água é um recurso natural limitado e um bem público fundamental para a vida e a saúde. O direito humano à água é indispensável para viver dignamente e é condição prévia para a realização de outros direitos humanos”. No entanto, há vezes que levantam questionamentos sobre a mercantilização da água, argumentando que ela deveria ser considerada um bem público ou um patrimônio compartilhado da humanidade. Isto deve-se principalmente ao seu lugar essencial nos ecossistemas e como um direito humano básico, um dos direitos fundamentais de todos os indivíduos simplesmente pelo fato de serem humanos, que precisa de ser garantido e respeitado sem quaisquer exceções.

Infelizmente, existe uma lacuna significativa entre a definição teórica dos direitos humanos e a sua implementação prática. No entanto, tem havido um reconhecimento crescente dos direitos humanos e da sua importância na sociedade, o que levou à implementação de um maior número de instrumentos internacionais, regionais e locais de direitos humanos com normas que os Estados estão a demonstrar mais empenho em cumprir - amplo reconhecimento e aplicação.

A Declaração dos Direitos Humanos representou o valor da dignidade da pessoa humana, um acordo do qual cada indivíduo se torna parte de boa-fé em concordância de um ponto mútuo e prometendo protegê-lo. A Declaração em questão, encontra sua expressão jurídica nos direitos fundamentais do homem. Segundo Bobbio, esse consenso se manifesta na afirmação dos direitos humanos, que teve início na era moderna e progrediu ao longo de várias "gerações de direitos".

Embora seja comum o uso do termo "gerações de direitos", alguns argumentam a favor do uso do termo "dimensões de direitos". Isso se deve ao entendimento de que o termo "gerações" pode transmitir a ideia de substituição de uma geração por outra, em vez de enfatizar o acréscimo e a complementaridade entre os direitos fundamentais. Contudo, concorda-se com a opinião de Sereno de que a escolha entre "geração" ou "dimensão" é uma questão meramente terminológica. Podemos continuar a falar em "gerações", desde que compreendamos que elas não se excluem mutuamente, mas se somam ao longo do tempo.

Neste ponto, é razoável e concordamos com Sereno no que se refere ao termo dito como correto, se seria “geração” ou “dimensão”. Para o autor, é uma mera questão nomenclatura, que ambos estão corretos conquanto esteja entendido que elas não se substituem, mas se somam.

Na minha opinião falar de “geração” ou “dimensão” é uma questão de nomenclatura. Isto é, podemos continuar a falar de “geração” desde que entendamos que elas não se substituem, mas antes se somam.¹

A primeira geração de direitos humanos surgiu das revoluções americana e francesa. No contexto da Revolução Americana, a positivação dos direitos à vida, à liberdade e à igualdade, considerados direitos naturais por serem inerentes ao ser humano e anteriores ao contrato social (jusnaturalismo), assim como a reivindicação do direito à "busca da felicidade e segurança", estão presentes no Artigo 1º da Declaração de Direitos da Virgínia, proclamada em 16 de junho de 1776.

Artigo 1º da Declaração de Direitos da Virgínia - Todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes, e possuem certos direitos inatos, dos quais ao entrarem no estado de sociedade, não podem, por nenhum tipo de pacto, privar ou despojar sua posteridade; nomeadamente, a fruição da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir a propriedade de bens, bem como de procurar e obter a felicidade e a segurança.

No contexto da Revolução Francesa, a reivindicação dos direitos à liberdade e igualdade, inspirados na Revolução Americana quanto aos ideais iluministas e contratualistas, constam também no Artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789:

Artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – Os homens nascem iguais e permanecem livres e iguais em direitos.

Essas revoluções, a positivação dos direitos humanos e a reinvenção da democracia no estilo moderno, significou a vitória dos interesses da classe burguesa que reivindicou por liberdade individual e igualdade de “todos perante a lei”, de maneira a limitar a arbitrariedade da ação dos poderes governamentais e assim garantir a segurança jurídica de suas propriedades, negociações e a participação destes nas decisões de políticas governamentais.

A respeito da reinvenção da democracia e o predomínio do interesse da minoria rica sobre a maioria pobre, Comparato manifesta que:

A democracia moderna surgiu como um movimento de limitação geral dos poderes governamentais, sem qualquer preocupação de defesa da maioria pobre contra a minoria rica. As instituições da democracia liberal – limitação vertical de poderes, com os direitos individuais, e limitação horizontal, com a separação das

¹ SERENO, A. **Proteção internacional dos direitos humanos: o direito de acesso à água e saneamento.** Revista Recursos Hídricos, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5894/rh40n1-acq1>. Acesso em: 10 jan. 2025

funções legislativa, executiva e judiciária – adaptaram-se perfeitamente ao espírito de origem do movimento democrático.²

Segundo Lafer, a importância dos direitos humanos de segunda geração foram as positivamente dos direitos relacionados às reivindicações econômicas e sociais, reconhecida na Constituição Francesa de 1791. Quando a sociedade manifestou preocupação coletiva com o atendimento às necessidades de tratamento de crianças abandonadas, problemas de saúde pública e garantia de trabalho para pessoas pobres.³

No século XIX, devido aos problemas sociais decorrentes da Revolução Industrial, a comunidade exigiu que o Estado assumisse responsabilidades quanto à efetivação dos direitos sociais, os quais foram promulgados na Constituição Francesa de 1848.

Outras positivamente ocorreram depois, especialmente no início do século XX, após a influência da Revolução Russa (1917), da Revolução Mexicana (Constituição Mexicana de 1917) e da Constituição de Weimar (1919).

A diversidade de origens dos direitos humanos de primeira e segunda geração leva a diferentes interpretações sobre o papel do Estado na sociedade. Lafer⁴ explora a complementaridade desses direitos, visto que, com a influência do socialismo, as pessoas reivindicavam o direito ao "bem-estar social" como se fossem créditos individuais em relação à coletividade, cabendo ao Estado a gestão e realização efetiva desses direitos. Essa heterogeneidade entre as duas gerações de direitos também se estende à positivamente e aos desafios práticos de proteção, que podem ser interpretados de duas maneiras diferentes quanto ao papel do Estado, do indivíduo e da coletividade: sob a perspectiva *ex parte principis* e *ex parte populi*.

De acordo com Lafer⁵, a perspectiva *ex parte principis* reflete a governabilidade, enquanto a *ex parte populi* representa a liberdade. Nesse primeiro momento, preocupado com a ordem, o Estado impõe delimitações aos direitos de primeira geração. No que se refere aos de segunda geração, o Estado como sujeito passivo em representação da coletividade, definindo até onde vão as possibilidades de cumprimento dos compromissos assumidos, tais como educação, trabalho e saneamento básico. Numa segunda perspectiva, é perceptível a contradição pois, enquanto as garantias das liberdades clássicas limitam o poder de atuação do Estado, os deveres dos chamados direitos de crédito (econômicos e

² COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

³ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo; Companhia das Letras, 1988

⁴ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo; Companhia das Letras, 1988.

⁵ Ibidem.

sociais) ampliam os poderes e responsabilidades deste.

Surgiram então nos séculos XX e XXI, mais recentemente, os direitos de terceira e quarta geração, considerados direitos de titularidade coletiva, sendo possível até ultrapassar a espécie humana. Em síntese, embora ainda não possuam uma classificação específica, os direitos de terceira geração vieram para abordar questões levantadas pelos movimentos ecológicos, como o direito ao meio ambiente, o direito ao desenvolvimento sustentável, reivindicado por países subdesenvolvidos em relação à ordem econômica internacional, o direito à paz, em discussões sobre desarmamento; e o reconhecimento dos fundos oceânicos como patrimônio comum da humanidade⁶. Passamos então para os direitos de quarta geração que se referem aos efeitos da biotecnologia, como a manipulação do patrimônio genético de indivíduos e outras formas de vida.

Recentemente, no século XXI, surgiu uma defesa pela positivação dos direitos de quinta e sexta geração. Segundo Gaspari⁷, os direitos de quinta geração são chamados direitos virtuais, relacionados a todos os valores do princípio da dignidade da pessoa humana, direitos estes que incluem a proteção à honra e à imagem, tendo em vista a disseminação massiva e facilidade de acesso aos meios de comunicação eletrônicos ou virtuais.

O acesso à água potável e saneamento básico podem ser considerados direitos de sexta dimensão. A inclusão deste novo direito no conjunto de direitos fundamentais desenvolvidos pela humanidade em todas as fases da sua longa jornada implica uma importância significativa. Este direito básico é essencial para a sobrevivência humana e para a sustentação de outras formas de vida; exige consideração primária por parte das instituições sociais, dos órgãos estatais e de cada ser individual.

Embora haja divergência quanto ao objeto dos direitos de sexta dimensão pois, conforme Rodrigo Padilha, existe uma pequena corrente que entende esta geração ou dimensão teria como base o direito de buscar a felicidade. Padilha não encontra coerência com esta afirmação, pois acredita que esse direito já foi instituído por Thomas Jefferson na Declaração de Independência dos Estados Unidos em 4 de junho de 1776⁸. Noção esta, que implica sua existência entre nós antes mesmo da primeira geração, como observa

⁶ Ibidem.

⁷ GASPARI, Marli. DUARTE, Patricia F. (2013). **Direito humano de sexta geração: o acesso à água potável.** *Anais do 1º Congresso Internacional da AJES - 25 Anos de Constituição Cidadã e 65 anos de Declaração Universal dos direitos Humanos: uma Pausa para reflexão.* <http://site.ajes.edu.br/direito/arquivos/20131030203605.pdf>

⁸ PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional.** 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. P. 373.

Paulo Bonavides⁹.

Zulmar Fachin afirma que o direito a ser abordado neste caso seria o direito ao acesso à água potável sem a qual a vida não pode existir, salientando os nossos atuais graves problemas com água e eletricidade. Ele observa ainda que a vida só é possível como resultado da água¹⁰.

Contudo, no século XX, somente após a Segunda Guerra Mundial o grupo internacional conhecido como Organização das Nações Unidas (ONU), com representantes de diversos povos do mundo, em 10 de dezembro de 1948 proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Declaração essa que manteve preservado os princípios das revoluções anteriores, bem como incluiu novos direitos relacionados ao reconhecimento da autodeterminação dos povos e da humanidade.

Artigo 1º da Declaração Universal de Direitos Humanos - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

[...]

Artigo 3º da Declaração Universal de Direitos Humanos - Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

A diversidade originária, que pode ser entendida como reflexo de representatividade de classe das duas primeiras gerações de direitos humanos, é perfeitamente visualizada nas proclamações de direitos internacionais da ONU de 1996. São dois exemplos distintos, mas que se encaixam perfeitamente na descrição: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Quanto ao acompanhamento da ONU sobre a efetivação dos direitos humanos pelos Estados membros, a organização considera que os direitos de primeira geração são de aplicação praticamente imediata e que podem resultar de uma garantia coletiva criada através de instituições e convenções sobre os direitos humanos. Diferentemente dos direitos de segunda geração, visto que pelas suas características são realizados progressivamente, através da ação estatal, e seu acompanhamento se faz através de relatórios que afetam grupos ou coletividades humanas que são discutidos e examinados

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. Pág. 571.

¹⁰ FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino. **Direito fundamental de acesso à água potável: uma proposta de constitucionalização**. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2215369/direito-fundamental-de-acesso-a-aguapotavel-uma-proposta-de-co-ntitucionalizacao-zulmar-fachin-e-deise-marcelino-silva>> Acesso em: 21 maio 2024.

por um organismo internacional ¹¹.

Apesar da importância notável da DUDH, compete observar a motivação dos países do bloco capitalista para a promulgação da declaração, devido à ameaça de expansão dos movimentos socialistas do leste mundial, visando enfraquecer a ascensão do socialismo e como resposta às centenas de convenções realizadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) que foram dedicadas à matéria de direitos humanos.

Uma vez a DUDH proclamada e fundamentada internacionalmente, esperava-se que pelo menos os países membros da Assembleia da ONU, viabilizassem políticas públicas nacionais que garantisse os direitos humanos e o real usufruto desses direitos pela maioria da população.

Entretanto, conforme pronunciado por Bobbio, “*uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente*”¹². Como bem observado pelo autor, combinado com a dificuldade de afirmação dos direitos humanos nas sociedades, percebe-se na democracia contemporânea o paradoxo do uso retórico e ambíguo da linguagem persuasiva dos direitos humanos como instrumento político. Pois, a política na democracia atual apesar de retoricamente reconhecer a importância e a necessidade de vigência dos direitos humanos, na prática não realiza políticas governamentais em prol da efetivação dos direitos humanos à maioria da sociedade civil.

Ademais, ainda que ocorra a positivação dos direitos humanos nas constituições dos países, o reconhecimento estatal não tem sido suficiente para a vigência desses direitos.

Segundo Comparato, a vigência dos direitos humanos aconteceria a partir de uma consciência ética coletiva, combinada à convicção longa e largamente estabelecida nas comunidades, de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não positivados nacionalmente ou em documentos normativos internacionais¹³.

Para Bobbio o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos humanos, não seria mais o de fundamentá-los, mas sim de protegê-los. E que, atualmente, não teríamos mais um problema de ordem filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo,

¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. & CHAUÍ, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

¹² BOBBIO, Norberto, 1909. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho; apresentação Celso Lafer. Nova ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7º reimpressão.

¹³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

político¹⁴. E isto não significa a defesa da extinção da reflexão fundamentada na ética moral e histórica da evolução dos direitos humanos, mas sim da necessidade de busca política por parte do Estado de cumprimento de seus deveres de saneamento das injustiças provenientes dos direitos de liberdade do sistema capitalista e financeiro, os quais, estes sim, são cada vez mais assegurados juridicamente e amplamente garantidos.

Entretanto, conforme observado por Lafer, as dificuldades políticas ao longo do processo histórico de afirmação dos direitos humanos, são heranças advindas da disputa entre o sistema liberal e o socialista¹⁵. O autor resgata os princípios das revoluções e explica que, concomitantemente, a revolução americana e os seus herdeiros ideológicos defendem uma sociedade autônoma e um Estado mínimo, ou seja, uma visão liberal clássica. Enquanto a revolução francesa e seus herdeiros ideológicos defendem que os direitos naturais só iriam se positivar perante uma iniciativa política visando uma correção voluntária que transformaria a ordem social corrompida. Tornando-a conforme um ideal de virtude, a partir de um horizonte norteado por um poder onipotente e constantemente ativo.

A crítica do autor às ideologias das duas revoluções, diz respeito ao que a história já demonstrou na prática de que a crença no liberalismo clássico não resolveu os problemas sociais e políticos das desigualdades e que no limite o poder do Estado poderia trazer consequências negativas.

Bobbio também se manifesta sobre a crença na incompatibilidade entre a liberdade e a justiça social da seguinte maneira:

Pode-se fantasiar sobre uma sociedade ao mesmo tempo livre e justa, na qual são global e simultaneamente realizados os direitos de liberdade e os direitos sociais; as sociedades reais, que temos diante de nós, são mais livres na medida em que menos justas e mais justas na medida em que menos livres. Esclareço dizendo que chamo de “liberdades” os direitos que são garantidos quando o Estado não intervém; e de “poderes” os direitos que exigem uma intervenção do Estado para sua efetivação. Pois bem: liberdades e poderes, com frequência, não são – como se crê – complementares, mas incompatíveis.¹⁶

As últimas décadas tem revelado aquiescência em relação aos interesses coletivos da sociedade. Seja pelo poder Estatal como guia das políticas econômicas e sociais ou pelo poder do liberalismo. Isso se dá pelas influências impostas pelo mercado financeiro

¹⁴ BOBBIO, Norberto, 1909. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho; apresentação Celso Lafer. Nova ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7º reimpressão.

¹⁵ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo; Companhia das Letras, 1988.

¹⁶ BOBBIO, Norberto, 1909. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho; apresentação Celso Lafer. Nova ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7º reimpressão

internacional, como efeitos da globalização nos países em desenvolvimento, além da perda de soberania dos Estados frente ao poder econômico que traz dificuldades na implementação de políticas governamentais capazes de garantir os direitos humanos.

Ao analisarmos o saneamento básico como um direito humano autônomo, entende-se que este agrega o rol de serviços básicos fundamentais para assegurar não só a vida, mas também o mínimo para garantir a dignidade da pessoa humana. Não obstante, a promoção de condições básicas para o progresso ético da sociedade, economia e proteção do meio ambiente.

Fornecimento de água tratada, coleta de lixo, tratamento e destinação apropriada para esgoto sanitário doméstico, águas fluviais e resíduos sólidos, são os elementos primordiais que compõem o saneamento básico no Brasil. Avalizar o fornecimento e controle dos serviços supracitados, em qualidade e quantidade suficientes, é de suma importância para possibilitar o bem-estar mental e físico das pessoas.

Isto não só permite que os indivíduos levem uma vida saudável e livre de doenças, mas também permite que a sociedade em geral realize plenamente todos os outros direitos humanos – uma forma agradável de defender a sua responsabilidade para com as gerações.

Após anos de debate e numerosas convenções, a água e o saneamento básico foram finalmente reconhecidos pela comunidade acadêmica e jurídica como Direitos Humanos. Além destes, outros tratados foram formulados com o objetivo de garantir que este direito específico chegue a diferentes segmentos da população, crianças, mulheres e até prisioneiros de guerra. Um ponto interessante a notar é que, em 1946, a menção deste direito no Artigo 25.1 estava apenas implícitamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Artigo 25.1 da DUDH - Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado em 1966, também não fazia menção explícita ao direito ao saneamento básico. Todavia, a interpretação desse direito foi implicitamente levantada nos artigos 11.1 e 12.1 do pacto:

Artigo 11.1 do PIDESC - Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o

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

Artigo 12.1 do PIDESC - Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

Como produto de uma constante evolução jurisprudencial e doutrinária, que contou com avanços e retrocessos, os direitos humanos passaram de direitos tutelados exclusivamente pelos Estados, a direitos inerentes à comunidade internacional como um todo, passando a ser objeto de decisões e recomendações de organismos internacionais.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos passou, continuamente, a reconhecer a judicância como forma de executar os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais¹⁷. Assim, reforçou a relação de indivisibilidade e interdependência que há entre os direitos civis e políticos, cuja concretização deve ser concomitante.

Os DESCAs foram tratados como conexos ou dependentes dos direitos civis e políticos, o que necessariamente leva à análise da inter-relação dessas matérias (DESCA x direitos civis e políticos) para atrair a competência decisória dos Tribunais Internacionais.

Contudo, a partir do julgamento do caso de Lagos del Campo vs. Peru¹⁸, a tese inicial para reconhecer a possibilidade de submissão imediata, direta e independente dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais foi reformulada, rompendo a hierarquia outrora estabelecida nos direitos humanos. No julgamento, a sentença proferida em 31 de agosto de 2017 reconheceu o Peru como responsável pelas seguintes violações: a) direitos à liberdade de pensamento, expressão e garantias judiciais; b) direito à estabilidade laboral; c) direito à liberdade de associação; e d) direito à proteção e garantias judiciais.

Os DESCAs, então passam a ter destaque no Sistema Interamericano de Direitos Humanos ao serem analisados de forma independente dos direitos civis e políticos, possibilitando a análise pelo órgão internacional e a adoção de medidas que visem a efetivação das suas decisões.

Exemplo emblemático da luta pelos direitos econômicos, sociais, culturais e

¹⁷ ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; IGNÁCIO, Renata Rossi. Covid-19 e direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA): impacto dos estándares interamericanos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 11, n. 1, p. 59-90, 2020.

¹⁸ CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERU. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf. Acessado em: 06 de dez. 2024.

ambientais (DESCA), o caso das Comunidades Indígenas membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina¹⁹ foi julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e envolveu a retomada de terras por comunidades indígenas originárias da Província de Salta, Argentina. A decisão da Corte demonstra as várias violações de direitos humanos cometidas pelo Estado argentino, como o direito de propriedade comunitária, à identidade cultural, ao meio ambiente saudável, alimentação e água.

Do ponto de vista dos direitos sociais e ambientais, a decisão da Corte é significativa considerando que o acesso à alimentação adequada e à água, são fundamentais para garantir a dignidade e o bem-estar das comunidades indígenas. A ausência do Estado com medidas que visem a garantia desses direitos resultou em condições de vida precárias e na violação dos direitos humanos dessas comunidades.

Além disso, a decisão destaca a importância dos direitos ambientais como parte integrante dos direitos humanos: o meio ambiente saudável é essencial para a sobrevivência e o bem-estar das comunidades indígenas, dependentes dos recursos naturais para sua subsistência. A destruição ambiental resultante de atividades não regulamentadas prejudicou gravemente essas comunidades e violou seus direitos humanos.

A Corte Interamericana também enfatizou a necessidade de medidas de reparação para corrigir as violações cometidas e determinou ao Estado argentino que adotasse diversas medidas, como a titulação das terras das comunidades indígenas e criação de programas de desenvolvimento sustentável.

O reconhecimento do Direito Humano à Água e ao Saneamento Básico (DHAS) ocorreu pela Assembleia Geral da ONU em 28 de julho de 2010, por meio da Resolução A/RES/64/292. Essa resolução adotou o Comentário Geral Nº 15, de novembro de 2002, que trata da interpretação dos artigos 11.1 e 12.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), confirmando assim a consolidação do DHAS no Direito Internacional.

Item 1º da Resolução A/RES/64/292 - Reconhece que o direito à água potável e o saneamento é um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos.

Após analisar o conteúdo das informações disponíveis acerca do tema, fica latente que o normativo do Direito Humano à Água e ao Saneamento (DHAS) tem o

¹⁹ CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERU. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acessado em: 28 de dez. 2024.

compromisso de assegurar a todos o acesso indiscriminado a serviços de veiculação hídrica, água própria para uso e consumo humano e todas as esferas da vida. Os serviços básicos relacionados à água devem, essencialmente, ser suficientes, disponíveis e acessíveis financeiramente e fisicamente. Esses aspectos normativos são aplicados no caso do saneamento, incluindo-se, ainda, a segurança das soluções técnicas e a promoção da privacidade para garantir a dignidade.

Além do reconhecimento do DHAS, a Assembleia Geral da ONU proclamou em setembro de 2015 o período de 2018-2028 como a Década Internacional para a Ação: Água para o Desenvolvimento Sustentável. Essa década, que se inicia no Dia Mundial da Água, em 22 de março de 2018, e termina no mesmo dia em 2028, destaca a importância da implementação pelos Estados do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável N°6 (ODS 6), que corresponde à execução das metas universais relacionadas ao DHAS.

O foco dado pela ONU ao ODS 6 destaca sua importância na relação com os outros 16 objetivos de desenvolvimento sustentável. Ao atingir as metas do ODS 6, direta ou indiretamente, muitos outros objetivos podem ser alcançados, como a redução da pobreza, a melhoria da saúde e do bem-estar, a diminuição das desigualdades, o desenvolvimento urbano sustentável e a promoção de condições de vida mais seguras, acessíveis e resilientes nas cidades, entre outros.

Esses antecedentes históricos refletem um reconhecimento crescente da importância da água e saneamento como direitos humanos universais, essenciais para a saúde, dignidade e bem-estar de todas as pessoas. No entanto, apesar do progresso alcançado, desafios significativos persistem em garantir que esses direitos sejam efetivamente realizados para todas as comunidades ao redor do mundo.

O Direito Humano à Água e ao Saneamento (DHAS) estabelece a garantia de acesso a serviços de água para uso pessoal e doméstico, sem discriminação, em todas as áreas da vida. Esses serviços devem ser adequados, disponíveis, acessíveis, seguros, aceitáveis social e culturalmente, fisicamente acessíveis e oferecidos a preços justos. No âmbito do saneamento, esses parâmetros normativos se aplicam, com ênfase na segurança das soluções técnicas e na preservação da privacidade para assegurar a dignidade.

Além do reconhecimento do DHAS, a Assembleia Geral da ONU designou o período de 2018-2028 como a Década Internacional para Ação: Água para o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015. Esta década tem início no Dia Mundial da Água em 22 de março de 2018 e encerra-se na mesma data em 2028. Ela destaca a importância da implementação pelos Estados do Objetivo de Desenvolvimento

Sustentável N°6 (ODS 6), que abrange as metas globais relacionadas ao DHAS.

Nesse sentido, o foco da ONU no ODS 6 foi trazer à luz a sua importância na composição de mais outros dezesseis objetivos de desenvolvimento sustentável.

Atingir as metas do ODS 6 abre caminho para uma infinidade de outras realizações, como por exemplo a redução da pobreza, à promoção da saúde, à promoção à moradia digna, à promoção do desenvolvimento urbano sustentável visando de partilha de recursos, bem como a redução do risco de catástrofes, entre outras. Estes antecedentes históricos apontam para um reconhecimento crescente da água e do saneamento como direitos humanos: essenciais à dignidade da pessoa humana e ao bem-estar. Muito embora tenham sido feitos progressos, ainda existe um imenso abismo para sanar os desafios e garantir que estes direitos sejam acessíveis a todas as comunidades do mundo.

1.2 A CONSOLIDAÇÃO, APLICAÇÕES E ABRANGÊNCIA DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Todas as circunstâncias ou instituições que impactam a compreensão dos valores defendidos por um quadro jurídico constituem as fontes do direito. Estes abrangem legislação, costumes, decisões judiciais, escritos jurídicos, tratados e convenções internacionais, bem como doutrinas jurídicas. Assim sendo, princípio é uma palavra que significa a base ou fundamento de algo; tem origem no latim e carrega a essência do que vem primeiro. Implícita no conceito de princípio está a noção de gênese ou ponto de origem.

Maurício Godinho Delgado define que esse princípio é uma proposição elementar e fundamental²⁰. Ela sustenta um certo ramo do conhecimento ou proposição lógica básica na qual um pensamento se baseia.

Segundo Roque Antônio Carraza, “princípio jurídico” é uma afirmação lógica implícita ou explícita²¹. Pela sua generalidade, ocupa posição de destaque em vastos quadrantes da Ciência Jurídica. E assim vincula inevitavelmente a compreensão e aplicação das normas jurídicas que com ela se relacionam. Os princípios assumem um papel particularmente significativo face a outras fontes do Direito, não só funcionam como

²⁰ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 184.

²¹ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.31.

regra de aplicação do Direito em casos práticos, mas também desempenham um papel de influência na produção de outras fontes do Direito

É nos princípios jurídicos que se baseiam as leis, a jurisprudência, a doutrina e os tratados e convenções internacionais. Esses documentos articulam os valores e princípios fundamentais defendidos pela própria Ciência Jurídica.

Se não houver legislação específica disponível e for necessário utilizar fontes alternativas de Direito, é bem possível que não haja outra fonte de Direito aplicável ao caso prático, exceto os princípios jurídicos. Na verdade, pode não haver leis, costumes, jurisprudência, doutrina ou tratados e convenções internacionais – mas os princípios jurídicos podem sempre encontrar o seu lugar em qualquer cenário.

Segundo Joaquim José Gomes Canotilho, os princípios têm um duplo papel. Atuam como critérios mediadores para a interpretação e integração do sistema jurídico, ao mesmo tempo que desempenham um papel imediato na gestão direta de uma relação jurídica²². O autor vê três funções primárias nesses princípios: primeiro, impedir o surgimento de regras que os contrariem; em segundo lugar, garantir que a interpretação das regras esteja em conformidade com o seu espírito; e finalmente decidir sobre casos específicos se não existirem outras regras disponíveis.

Nesse diapasão, é o entendimento de Ronald Dworkin:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais²³

Barroso postula que na dogmática moderna, as normas jurídicas são divisíveis em normas-provisão e normas-princípios, de modo a evitar a distinção entre normas e princípios²⁴. As normas-disposição são regras que se aplicam apenas às situações que abordam, enquanto as normas-princípios ou princípios têm um maior grau de abstração e desempenham um papel mais central dentro do sistema jurídico.

Bandeira de Mello por sua vez, entende os princípios jurídicos como o mandamento central do sistema normativo, pois fundamento que além de servirem de

²² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999. p. 122.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 230.

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 149.

critério de interpretação de todas as normas jurídicas, também integram e fazem modificações harmoniosas em todo sistema, transformando-o efetivamente em sistema²⁵.

Para esclarecer melhor esta questão, Bobbio faz uma análise dos princípios gerais do Direito, situando-os dentro de um conceito amplo de normas, deixando claro que:

Os princípios gerais são apenas, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. A palavra princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre juristas se os princípios gerais são normas. Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese sustentada por Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo que servem as normas. E por que não deveriam ser normas?²⁶

Os princípios, portanto, possuem valor normativo. Não meramente avaliativo, interpretativo ou argumentativo; eles têm precedência em uma ordem hierárquica sobre qualquer regra. Na verdade, sendo os pilares do sistema jurídico, é sobre eles que as regras devem conformar-se e não vice-versa. E o não cumprimento das regras torna-as nulas *ab initio*.

Na seara do Direito Ambiental, os princípios desempenham igualmente funções de interpretação de normas (os princípios são usados para determinar se as leis foram violadas), de integração e consistência do sistema jurídico (com todas as outras normas e valores) e de aplicação a casos específicos. É ainda importante notar que a afirmação de princípios no Direito Ambiental desempenhou um papel fulcral no reconhecimento deste Direito como ramo autônomo dentro da Ciência Jurídica.

Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin discorrem sobre as quatro funções principais dos princípios do Direito Ambiental na compreensão e aplicação.

- a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito;
- b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental;
- c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade;

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 230.

²⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 7. ed. Brasília: Unb, 1996. p. 159.

d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.²⁷

Há alguns anos, apenas o Código Florestal se aplicava quando se tratava de proteção da flora. No entanto, segundo Paulo de Bessa Antunes, atualmente esta lei é apenas uma peça num vasto quebra-cabeça de elementos de proteção da flora que incluem a Convenção sobre Diversidade Biológica, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e vários padrões específicos de biomas ou espécies.

Com a sobreposição de competências legislativas entre diferentes entes federativos, encontram-se não apenas leis e decretos federais, mas também leis estaduais, distritais e municipais ao lado de convenções e tratados internacionais.

Além disso, há uma enorme proliferação de resoluções ou deliberações emitidas por conselhos ambientais em diferentes níveis, bem como portarias geradas por órgãos administrativos ambientais, sejam eles federais, estaduais ou distritais e municipais.

Estas regras são normalmente elaboradas por engenheiros ambientais ou, por vezes, por representantes de grupos industriais ou revoltas populares que consideram a formulação do ponto de vista da técnica legislativa que equivale a ofuscação ou enigma. Assim, os conflitos normativos são abundantes neste domínio e precisam de ser resolvidos através da aplicação dos princípios do Direito Ambiental.

Outro cenário que acontece com muitos em relação ao meio ambiente é quando princípios jurídicos entram em jogo onde legislações específicas não foram adotadas. Tais situações surgem regularmente devido à evolução da sociedade, juntamente com novas tecnologias que surgem diariamente, cada uma delas dando origem a circunstâncias que podem comprometer a qualidade ambiental. Portanto, devem ser tratados no âmbito do Direito Ambiental, pois questões não regulamentadas sem dúvida os afetariam.

Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin²⁸ pondera que os princípios do Direito Ambiental, da mesma forma que os demais princípios do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, e do Direito Público de uma maneira geral, são valores que fundamentam o Estado e incidem sobre a organização política da sociedade.

Paulo de Bessa Antunes delineará dois tipos de princípios no Direito Ambiental:

²⁷ Apud MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. Revista de direito ambiental, ano 1, n. 2, abr./jun. 1996. p. 52

²⁸ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **Os princípios do Direito Ambiental e sua incidência sobre a organização política da sociedade**. In: *Direito Ambiental: Primeiros Passos*. 3. ed. São Paulo: Editora XYZ, 2020. p. 45-60.

explícitos e implícitos²⁹. Os primeiros referem-se aos previstos nos textos legais e na Constituição Federal, enquanto os segundos são princípios inferidos do ordenamento jurídico constitucional. Ambos os tipos de princípios são aplicáveis no sistema jurídico brasileiro, indicando que os princípios não precisam ser explicitamente escritos para terem valor.

Como parte do Direito Ambiental, alguns princípios baseiam-se essencialmente em construções doutrinárias derivadas de textos legais e declarações de direito internacional; portanto, diferentes autores podem apresentar números e nomes variados para esses princípios. Segundo Celso Antônio Pachêco Fiorillo, os princípios do Direito Ambiental incluem o desenvolvimento sustentável, o poluidor-pagador, a prevenção, a participação (onde a informação e a educação ambiental se enquadram neste princípio) e a onipresença³⁰.

Luís Paulo Sirvinskaskas enumera os seguintes princípios do Direito Ambiental: direitos humanos, desenvolvimento sustentável, democrático, prevenção (precaução ou cautela), equilíbrio, limites, poluidor-pagador e responsabilidade social³¹. Edis Milaré colaciona os princípios do Direito Ambiental da seguinte forma: meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana; natureza pública da proteção ambiental e controle dos poluidores pelo Poder Público. Entre outros princípios, envolve a consideração da variável ambiental nos processos de tomada de decisão para políticas de desenvolvimento e participação comunitária³².

Num breve comparativo entre os autores clássicos, Paulo Affonso Leme Machado introduz sua classificação com princípios como acesso equitativo aos recursos naturais e usuário pagador³³; Toshio Mukai trabalha com apenas três, incluindo prevenção, poluidor-pagador e cooperação³⁴; Rui Piva vê a participação tanto do Poder Público como da comunidade como um princípio³⁵.

Segundo Paulo de Bessa Antunes, são eles: direitos humanos fundamentais,

²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 16.

³⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 23/42.

³¹ SIRVINSKASKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 34/38.

³² MILARÉ, Edis. 2011. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco**. 8th ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 43/78.

³⁴ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

³⁵ PIVA, Rui. **Direito ambiental e o planejamento estratégico**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

desenvolvimento, democracia, precaução, prevenção, equilíbrio, limite, responsabilidade, poluidor-pagador³⁶. Cristiane Derani os vê como: cooperação, poluidor-pagador, ônus social e precaução³⁷.

Marcos Destefenni possui uma lista diferenciada que inclui: intervenção estatal obrigatória, prevenção, precaução, usuário e poluidor-pagador, ampla responsabilidade de pessoas físicas e jurídicas e desenvolvimento sustentável³⁸. Contudo, afirma Paulo de Bessa Antunes que não existe bem uma concordância entre os doutrinadores sobre os princípios do Direito Ambiental, ao passo que são discrepantes as dissensões doutrinárias a respeito do conteúdo de cada princípio.

Cabe destacar que a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, bem como a Declaração Universal sobre o Meio Ambiente, tiveram atribuições de suma importância, a medida que ambos documentos foram elaborados na 1ª e 2ª Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente.

Com efeito, pode-se dizer que a maioria destes princípios expostos explícita ou implicitamente, trazidos pela Declaração Universal sobre o Meio Ambiente, foram consagrados pela Constituição Cidadã (Constituição Federal de 1988), assim como a legislação ambiental.

Ultrapassada a questão de Princípios basilares do Direito Ambiental, passemos aos principais conceitos e antecedentes históricos.

O Direito Ambiental é uma proposta nova no âmbito do direito, em vista da evolução porque passam as preocupações humanas. Diante dessa evolução, o direito, como repositório de normas e comportamentos, modifica-se para se adequar às realidades que vão surgindo na vida entre as pessoas, modificando seu enfoque conforme essas alterações³⁹.

Diante desse contexto, o Direito Ambiental ainda enfrenta constantes modificações no seu objeto, porque o ser humano e as condições que o rodeiam também se modificam de forma acelerada e constante, e o Direito Ambiental é a proposta jurídica que mais se aproxima e interfere nessa realidade. As preocupações do direito com as questões envolvendo os seres humanos e o seu *locus*, apesar de recente e estar em construção, tem o caráter de definitivas na ordem jurídica.

³⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Princípios do Direito Ambiental**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 8 jul. 2024.

³⁷ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 161/173.

³⁸ DESTEFENNI, Marcos. **Direito penal e licenciamento ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 27/42.

³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 3.

Nesse sentido, foi a partir de certos antecedentes históricos que sedimentamos o conceito de Direito Ambiental Internacional. Como marco inicial da incorporação do meio ambiente entre os objetos de tutela internacional nas discussões em âmbito internacional, tivemos em 1941 o Trail Smelter Case, onde foi apresentada pelos Estados Unidos queixa contra o Canadá à Comissão Mista Internacional, sendo processado pela via de arbitragem. Nesta ocasião, o governo estadunidense alegou estar sofrendo com os poluentes industriais (dióxido de carbono), por intermédio de empresa canadense que manuseava chumbo e zinco e região limítrofe aos EUA. Em decisão histórica, foi reconhecida a responsabilidade internacional dos Estados na prevenção de danos ambientais transfronteiriços.⁴⁰

Mais adiante na linha do tempo, houve a publicação da obra Primavera Silenciosa (Silent Spring) escrito pela bióloga estadunidense Rachel Carson e finalizado em 1962, onde esta vai alertar sobre o uso indiscriminado de pesticidas, vai denunciar a desinformação propagada pelas indústrias de químicos, bem como criticou a confiabilidade exacerbada da civilização no processo tecnológico. Identificou que caso não ocorresse um controle de toda a grande degradação ambiental travestida de desenvolvimento, a estação primaveril poderia ser extinta.⁴¹

Em novembro de 1972, houve a Conferência de Estocolmo, contando como um de seus principais pontos de discussão, o ambientalismo e desenvolvimento, objetivando a elaboração das bases do desenvolvimento sustentável⁴². Surgem aqui duas correntes: a Preservacionista (composta por Estados desenvolvidos que defendiam a não intervenção do homem no meio) e a Desenvolvimentista (integrada por Estados em desenvolvimento favoráveis ao crescimento econômico, ainda que ele causasse poluição ou qualquer outro tipo de degradação ambiental – vinculando-se o Brasil a esse posicionamento).

O ano 1972 também foi marcado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), estabelecido pela Assembleia Geral da ONU, com o escopo de promoção das diretrizes de Estocolmo. Surgindo a ideia de Ecodesenvolvimento, conceituado por Maurice Strong, com foco nos países emergentes, referindo-se a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, baseado no trinômio "[...] eficiência econômica,

⁴⁰ **Trail Smelter Case. United States v. Canada. International Joint Commission**, 1941.

⁴¹ CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.

⁴² NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano** –Declaração de Estocolmo. Estocolmo: 1972. Disponível em:

http://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: 25 abr de 2024

equidade social e equilíbrio ecológico" ⁴³, como um caminho alternativo aos ideais de "crescimento a qualquer custo" e de "crescimento zero" ⁴⁴.

O Relatório de autoria de Gro Harlem Brundland⁴⁵, a primeira mulher eleita primeira-ministra da Noruega, assumiu por meio do documento visão crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, ao passo que o progresso econômico e social não pode se basear apenas na exploração indiscriminada dos recursos naturais. O Relatório foi de considerável relevância técnica em 1987 e colocou o conceito de desenvolvimento sustentável na agenda política. Contudo, a obra “O Futuro que Queremos”, ocorreu com a manifestação de reservas de vários países sobre assuntos importantes – entre eles, o direito à água.

A chamada Eco-92 tem história e desdobramentos importantes dos pontos de vista científico, diplomático, social e político. Na ocasião, houve a incorporação de três princípios, sendo: o Princípio 1 - Seres humanos no centro do Desenvolvimento Sustentável (DS), direito à vida saudável, produtiva e em harmonia com a natureza; Princípio 2 – Direito soberano dos Estados explorarem seus próprios recursos naturais e responsabilidade de não causar dano; por fim, o Princípio 3 - necessidade das futuras gerações. Foi reconhecido ainda o Princípio da Precaução, em seu Princípio 15, passando a ter mais relevância, principalmente no Brasil. ⁴⁶

A Conferência Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, Rio+10, ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul, onde novamente os países se reuniram para a discussão dos efeitos das conferências anteriores, bem como para o estabelecimento de compromissos visando a proteção dos recursos naturais do planeta e a alteração dos padrões de consumo e de produção. No entanto, seu conteúdo produzido ao término dessa conferência foi decepcionante, pois foram muitas as críticas no sentido de ausência de avanço na discussão ambiental em nível internacional.

Como marco inicial da incidência do saneamento básico nas discussões em âmbito internacional, tivemos em 1977 a Conferência da ONU sobre a Água, que ocorreu no *Mar del Plata*, na Argentina, quando, em uma movimentação inédita no direito internacional, a água foi reconhecida como um direito. A ONU assim estabeleceu: “Todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e econômicas, têm direito a ter

⁴³ SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1981.

⁴⁴ SACHS. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986

⁴⁵ Brundtland, Gro Harlem. **O Futuro que Queremos**. Editora: Geração Editorial. Ano de Publicação: 2012.

⁴⁶ ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas”.⁴⁷ No relatório que se originou na conferência, ficou consagrado como princípio fundamental a cooperação na valorização dos recursos compartilhados e adotou o objetivo de avaliar as consequências das diversas utilizações da água sobre o meio ambiente e de incentivar as medidas de luta contra as doenças de origem hídrica e proteger os ecossistemas.

Em janeiro de 1992 durante a Conferência Internacional sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Conferência de Dublin, o direito à água é novamente colocado em discussão, o que levou à edição do 4º Princípio da Conferência, que reconheceu como direito o saneamento básico, que deve ser de acesso universal. Ao infirmar a necessidade de valorização e otimização do uso dos recursos hídricos, foi declarado na Convenção que “[...] é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível”⁴⁸.

Em confirmação ao direito à água, em novembro de 2002 houve a edição do Comentário Geral n. 15, que interpretou o *Convênio Internacional de 1966 sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (ICESCR)*, incluindo-o no Direito Internacional. No Comentário, estão descritas diretrizes para interpretação do direito à água nos artigos do *Convênio*. Destaca, assim, dois artigos do normativo: no artigo 11, que estabelece o direito a um nível de vida adequado e; o artigo 12, que preconiza o direito ao grau de saúde mais elevado possível, concluindo o Comentário com a definição das obrigações dos Estados signatários e de quais ações seriam violações ao direito⁴⁹.

Contudo somente em 2010, através da Resolução nº 64/292, da Assembleia Geral da ONU, se reconhece pela primeira vez formalmente que o saneamento básico, bem como a água potável são essenciais para a concretização de todos os direitos humanos - momento aquele de grande importância. Contudo, ainda restaram dúvidas quanto ao alcance dessa declaração, ao passo que se questiona o efeito prático da Resolução na vida das pessoas, havendo a possibilidade de ser encarada como um simples exercício de retórica.

Como consequência principal, a favor da dignidade humana não resta dúvidas quanto à competência estatal para o gerenciamento ao acesso à água potável e saneamento básico. Se positivou, então, o dever do poder público no âmbito das políticas estatais de cada

⁴⁷ ONU. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água**. (Mar del Plata, 14-25 de março de 1977). Cap. I. Resolução II. 1977

⁴⁸ **Declaração de Dublin sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável**. Dublin, Irlanda, 26-31 de janeiro de 1992.

⁴⁹ ONU. **Comentário Geral n. 15: O direito à água (artigos 11 e 12 do Convênio Internacional de 1966 sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais)**. Comissão de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, nov. 2002.

estado soberano. Por meio da elaboração e execução de políticas públicas, o Estado cumpre com a sua obrigação de efetivar determinados direitos.

A Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu o direito à água, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como um direito incluído à categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Veja-se:

Art. XXII. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.⁵⁰

Porém, sua efetivação não é imediata, considerando que o art. XXIII do mesmo diploma dispõe que os direitos sociais estão dependentes da “organização e recursos de cada Estado”. Eis o motivo pelo qual os direitos sociais, econômicos e culturais, que integram a estrutura dos direitos humanos, nos termos das normas internacionais, são direitos de realização progressiva.

O importante, aqui, é apontar o papel central do Estado na produção dos direitos sociais, que surgem por meio de políticas públicas por ele patrocinadas, seja regulando a economia, seja intervindo diretamente. No caso específico do saneamento básico, o Estado passa a assumir o papel de *provider* de um serviço público por meio do qual se realiza um direito, devendo assegurar a adequada prestação desse serviço inclusive mediante planejamento, regulação e fiscalização constantes e transparentes, sujeitos ao controle social. Observe-se que, sendo o acesso à água e ao saneamento uma política pública – e não uma atividade meramente privada –, induz os cidadãos a terem controle sobre ela, caso a esfera pública em questão se identifique com um Estado Democrático de Direito.⁵¹

Logo após a Resolução nº 64/292⁵² da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, percebe-se que o direito à água potável e ao saneamento compõe o catálogo dos direitos humanos. Todavia, o que se pretende questionar aqui é se esse direito se refere, a um direito fundamental, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro também.

⁵⁰ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. 1948, p. 8. Disponível em : <https://www.sigas.pe.gov.br/files/04092019102510-declaracao.universla.dos.direitos.hmanos.pdf>. Acesso em :25 outubro de 2022.

⁵¹RIBEIRO, Wladimir António. **O saneamento básico como um direito social**. 2015, p. 2. Disponível em: <http://www.stiueg.org.br/documentos/7/o%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2024.

⁵² ONU – Organização das Nações Unidas. Assembléia Geral da Onu (AG). **Resolução A/RES/64/292**, 28 de julho de 2010. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em 02

É crucial reconhecer que nem todo direito humano é considerado um direito fundamental. Os direitos humanos fazem parte da esfera do direito internacional público e os direitos fundamentais são considerados constitucionais, ou seja, são explicitamente reconhecidos pelo sistema formal de regras de um determinado país.

As peculiaridades sociais, políticas e culturais de cada região, naturalmente, vão influenciar de maneira crucial os seus ordenamentos jurídicos. Os direitos humanos, definidos assim por organismos internacionais, podem não fazer parte do rol de direitos constitucionais positivados de determinado país. Por vezes, sequer são reconhecidos por qualquer normativa local. Por outro lado, se observam direitos estabelecidos como fundamentais que são próprios e únicos daquele ordenamento constitucional, direitos tais que estão fora do rol de direitos humanos.

O foco em água potável e saneamento não parou por aí. A Assembleia Geral da ONU definiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em 2000. Dentre eles estava o Objetivo N° 7 que visa garantir o desenvolvimento sustentável e tinha como meta a redução pela metade da proporção populacional sem acesso à água potável até 2015. No que diz respeito ao esgoto sanitário, a meta não foi atingida. Houve grande persistência nesta meta em 2015 com a decorrência dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), para levar adiante a agenda de desenvolvimento.⁵³

É por meio da ODS 6, com suas metas específicas sobre o tema, que a Agenda 2030 pretende alcançar o acesso equitativo e igualitário à água potável:

6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. 6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados a água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso. 6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos. 6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado. 6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água. 6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais

⁵³HELLER, Leo; NEVES-SILVA, Priscila. **O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis**. Ciênc. saúde coletiva [on-line], v. 21, n. 6, 2016, p. 1861-1870. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232016000601861&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 abril 2024.

não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente. 6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade. 6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos.⁵⁴

Nasce então, neste cenário, a Resolução A/RES70/169 formalizada pela ONU ainda em dezembro de 2015, atualizando e complementando de maneira mais enfática ao cumprimento da meta 6 para 2030. Propondo-se a garantir a realização progressiva do direito humano à água potável, monitorar continuamente a implementação do direito humano a água e saneamento, promover igualdade de gênero neste setor, aproximar o saneamento de outras políticas públicas, dentre outros.

1.3 GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL POR MEIO DO SANEAMENTO BÁSICO

Água, elemento essencial para todos os organismos vivos. A constatação faz refletir na água em dois aspectos: quantitativo e qualitativo, existindo um perfeito equilíbrio entre disponibilidade de abastecimento e qualidade. Tais características associadas a um sistema de saneamento básico adequado se tornam um indicativo de saúde primordial.

O abastecimento de água e do saneamento podem ser usados como exemplo, tendo em vista que “aproximadamente 80% de todas as doenças de origem hídrica e mais que um terço das mortes em países desenvolvimento é causado pelo consumo de água contaminada e que, excretos humanos e esgotos são importantes fatores de deterioração da qualidade da água”⁵⁵.

Ao desempenhar um papel fundamental na luta contra a pobreza e contra a destruição do meio ambiente, o saneamento básico garante a efetividade dos serviços de água potável e esgoto, que são inestimáveis para que se garantam os direitos fundamentais mais preciosos, como o direito à saúde, ao ambiente e à água, essenciais para a dignidade da pessoa

⁵⁴ ANA. **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores**. 2019. Brasília: ANA. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/ acesso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6/ods6.pdf>. Acesso em: 20 de mar de 2024.

⁵⁵ HESPANHOL, Ivanildo. **Água e saneamento básico**. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 269-323

humana,⁵⁶ o que faz com que essa política pública seja uma das mais importantes a serem executadas pelos governos, em todos os níveis e regiões.

Não obstante, para Sarlet e Fensterseifer, o saneamento básico “*caracteriza-se como um direito e dever fundamental do indivíduo e da coletividade, além de serviço público essencial e, portanto dever do Estado*”. Nesse sentido, a caracterização dos direitos fundamentais socioambientais promove a integração e interdependência entre a proteção dos direitos sociais e ecológicos. Essa abordagem é essencial para a realização de uma vida digna e saudável, garantindo o acesso ao mínimo existencial socioambiental.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define como “referência para uma vida saudável o completo bem-estar físico, mental e social, destacando a qualidade ambiental como um elemento fundamental para alcançar esse estado pleno de bem-estar.⁵⁷” Além disso, a OMS reconhece o meio ambiente como um fator determinante e condicionante da saúde.

O meio ambiente passou a ser considerado essencial para que o ser humano possa gozar dos direitos humanos fundamentais, dentre eles, o próprio direito à vida, e ao comentar sobre o meio ambiente, referindo-se à garantia de um meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações, Bobbio assevera que “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: como o direito de viver num ambiente não poluído”⁵⁸. Assim, o direito fundamental ao meio ambiente, tem uma amplitude maior, porquanto:

[...] o direito a um meio ambiente sadio salvaguarda a própria vida humana sob dois aspectos, a saber, a existência física e a saúde dos seres humanos, e a dignidade desta existência, a qualidade de vida que faz com que valha a pena viver. O direito a um ambiente sadio, desse modo, compreende a ampliação do direito à saúde e o direito a um padrão de vida adequado ou suficiente [...] (TRINDADE, 1993, p. 76).

A proteção à dignidade da pessoa humana passa, intrinsecamente, pela aplicação do princípio do mínimo existencial, conceito que abarca as condições mínimas necessárias para o pleno desenvolvimento da personalidade e estabelece os elementos básicos para a sobrevivência digna.

⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

A ideia subjacente é garantir, mesmo que em termos essenciais e não expansivos, mais do que apenas a mera sobrevivência⁵⁹.

O mínimo existencial é condição imperativa para que o Estado possa garantir a dignidade da pessoa humana. Para tal, é necessário que estejam presentes um conjunto de recursos materiais e sociais que afastem o indivíduo de condições indignas. Ao se levar em consideração que as condições sociais e econômicas de cada cidadão são diversas, é dever do Estado garantir a igualdade de condições inerentes à preservação da dignidade de todos os cidadãos⁶⁰.

A garantia da distribuição dos bens primários e uma necessidade que passa pelos princípios do direito. Tais recursos são essenciais para todas as pessoas, especialmente para o desenvolvimento dos projetos pessoais e profissionais, independentemente de convicções ou concepções do que é bom.

Entre esses bens primários, os mais fundamentais incluem o respeito próprio e a autoestima, juntamente com liberdades básicas, renda e acesso aos recursos sociais⁶¹. Dessa forma, “a garantia da inviolabilidade das liberdades individuais é prioritária em relação a qualquer ajuste social relacionado a questões de oportunidades e desigualdades, com o objetivo de evitar qualquer sacrifício dos direitos individuais.”⁶², discurso alcunhado por Oliveira.

Seus requisitos principais são que as liberdades individuais fundamentais, incluindo a liberdade de consciência e de pensamento, sejam protegidas, e que o processo político como um todo seja um procedimento justo. Isso implica que as políticas sociais e econômicas devem ser direcionadas para maximizar as perspectivas de longo prazo dos menos favorecidos, garantindo igualdade equitativa de oportunidades e respeitando a manutenção das liberdades individuais iguais.

Nesse contexto, argumenta-se que certas liberdades e direitos básicos devem ser considerados dentro do princípio da equidade. Somente ao garantir um patamar mínimo de direitos é possível começar a considerar as diferenças entre os indivíduos⁶³.

⁵⁹ HARTAMANN, Ivar Alberto Martins. *E-codemocracia: a proteção do meio ambiente no ciberespaço*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p.180.

⁶⁰ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002. P. 123.

⁶¹ OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e sociabilidade**. São Paulo: Loyola, 2003.p. 17.

⁶² Ibidem.

⁶³ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 64

A garantia do mínimo existencial não é apenas um ponto de partida básico para a vida humana, mas também uma condição crucial para desfrutar plenamente da liberdade individual. Se as pessoas forem privadas de um certo nível de bem-estar, que inclui o acesso a bens materiais e sociais, elas ficam impossibilitadas de participar completamente na sociedade como cidadãos em pé de igualdade.

O que se vê no Brasil, por outro lado, é um gigantesco déficit de saneamento básico, o que afasta uma parcela significativa da população de uma vida plenamente digna. Os dados do levantamento para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) demonstram que milhões de pessoas vivem, atualmente, abaixo da linha da pobreza no país⁶⁴. A marginalização, exclusão e o impedimento ao desenvolvimento físico e mental é consequência da falta de acesso à renda para suprir as necessidades mais básicas, como se alimentar e se abrigar.

A questão da liberdade é o que encontramos na desigualdade social e na degradação ambiental. É necessária uma forma que possa salvar a cidadania e, portanto, o direito de cada cidadão fazer as suas escolhas. À medida que a pobreza aumenta, as oportunidades e escolhas da massa de excluídos na sociedade diminuem. Atender às necessidades mais urgentes dos pobres possibilita a maximização dos interesses individuais, como afirmado por Sen: "a qualidade de vida pode ser significativamente melhorada, apesar dos baixos níveis de renda, por meio de um programa adequado de serviços sociais"⁶⁵.

Nesse contexto, é complexa a definição do mínimo existencial e quais direitos devem ser considerados fundamentais entre os direitos sociais na Constituição Federal. Para que se possibilite os recursos materiais mínimos para a existência de qualquer indivíduo, é essencial reconhecer determinados direitos subjetivos. A provisão de recursos materiais essenciais está estritamente relacionada à dignidade da existência, tais como direitos constitucionais fundamentais do Brasil, o que inclui a garantia do salário mínimo, assistência social, educação, previdência social e saúde⁶⁶.

O Sistema Único de Saúde (SUS) surge como uma iniciativa ambiciosa, inovadora e inclusiva, quando se fala sobre políticas públicas implementadas no Brasil com o objetivo de ampliar o acesso da população aos serviços de saúde mais básicos. O SUS atua na

⁶⁴ G20 no Brasil. **Brasil é o 2º país do G20 com maior percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza, atrás apenas da Índia.** O Globo, 09 abr. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/g20-no-brasil/noticia/2024/04/09/brasil-e-o-2o-pais-do-g20-com-maior-percentual-de-pessoas-abaixo-da-linha-da-pobreza-atras-apenas-da-india.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2024

⁶⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 82.

⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 322-323

melhoria do saneamento básico ao monitorar as atividades de empreendimentos e entidades responsáveis pelo fornecimento de água e coleta de esgoto em áreas urbanas, além de desempenhar um papel imprescindível na prestação de serviços de saúde pública, no intuito de prevenir e evitar a disseminação de doenças.

Em cotejo com a atuação do SUS, as unidades federativas têm, cada vez mais, desenvolvido e ampliado as políticas públicas, programas e projetos voltados, principalmente, para a coleta do esgoto sanitário. Contudo, ainda se caminha a curtos e leves passos, tendo em vista a elaboração de projetos voltados para atender às populações dos grandes centros urbanos. A população rural amarga, na maioria dos municípios do interior do Brasil, a falta de coleta e, em muitos casos, a ausência de distribuição de água potável.

A constatação da relação existente entre saneamento, promoção de saúde e desenvolvimento humano e social carrega tamanha força que é facilmente percebida quando se analisam alguns países que carregam o título de desenvolvidos em períodos tão antigos como meados do século XIX. Houve investimentos em obras públicas e pesquisas no que tange ao combate de doenças infecciosas, explicitamente com a implantação e extensão de serviços referentes ao saneamento básico, afetando os índices de desenvolvimento humano de maneira direta e significativa⁶⁷.

Como consequência a longo prazo, os países que tiveram êxito na melhoria de condições sanitárias de suas localidades, eliminaram parcialmente a problemática do saneamento do rol de imbróglis a serem resolvidos. Contudo, a eliminação inadequada de resíduos, tanto diretamente na água, quanto como subproduto da poluição atmosférica, dando origem a novas doenças de veiculação hídrica, fruto de um crescimento industrial desenfreado, com pouca ou nenhuma consideração pelo impacto ambiental inerente a estas atividades. Foram levantadas mais questões relacionadas com os esforços de controle da poluição, bem como a tópicos sobre saúde ambiental e preservação e conservação do meio ambiente. Ou seja, outra vez todos levados de volta às questões de saúde pública.

As taxas de cobertura dos serviços de saneamento básico nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento estão no lado oposto, muito abaixo do necessário e do que a comunidade jurídica entende como mínimo existencial. Em território nacional, em virtude de aplicação de políticas durante sua história que permitiram a concentração de riquezas e desigualdades sociais em regiões e classes sociais específicas, não há como esperar políticas diferentes em se tratando de saneamento básico.

⁶⁷ REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008

Privilegiou-se as áreas habitadas pelas populações mais abastadas que, em contrapartida, tiveram a oportunidade de apresentar maior crescimento e desenvolvimento social e urbano: houve concentração de ações bem maior nas zonas urbanas em geral e nas regiões Sul e Sudeste, especialmente nesta última, por se tratar de centro econômico moderno da economia brasileira⁶⁸.

Com isso, é de fácil percepção que a promoção de saúde e melhoria da qualidade de vida da população em combinação com medidas de salubridade ambiental demanda acesso às ações e serviços de ordem pública relacionados ao saneamento básico. O próprio Estatuto da Cidade⁶⁹ explana o direito ao saneamento, sobretudo o saneamento ambiental, como imprescindível elemento da política urbana fazendo parte do direito das gerações presentes e futuras a cidades sustentáveis.

Com o objetivo de reduzir as desigualdades socioeconômicas (entre regiões urbanas e rurais), a possibilidade de acesso justo a ações de saneamento e serviços tidos como essenciais, a elaboração, o implemento e o desenvolvimento de políticas públicas regionais desta ordem se fazem de extrema importância.

Partindo então do pressuposto lógico de que a promoção de acesso a serviços essenciais de saneamento básico, como a implantação de sistema de esgoto adequado e fornecimento de água própria para uso e consumo, tem afetamento direto quando se trata de questões relacionadas a saúde pública ao auxiliar na diminuição das ocorrências de doenças de veiculação hídrica e, como efeito direto permite o aumento da expectativa de vida da população beneficiada, resta aqui evidente a relação entre os quesitos de desenvolvimento humano e promoção da saúde por meio de ações de saneamento, quando em comparação à comunidades onde o acesso é precário.

Foi possível observar, então, que as tecnologias dispostas hoje encontram dificuldades de integração e alcance junto à vida cotidiana de regiões afastadas por não se comunicarem nem com as necessidades reais destas e nem com os recursos faticamente disponíveis para promoção de ações de saneamento básico e ambiental. A saúde da população encontra-se inserida no âmbito de políticas públicas e, em se tratando de direito social, deve ser exercida em prol de proteção às pessoas. Por conta disso, a imprescindibilidade de guarnição de água tratada e esgotamento sanitário adequado ocupa posição de serviço sem o

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Brasil. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

qual é impossível defender a manutenção da qualidade de vida e preservação do meio ambiente.

Por fim, é possível concluir que os serviços de acesso público referentes ao saneamento básico e ambiental jamais se desconectaram, seja diretamente ou não, do tema da saúde e do desenvolvimento humano através de melhores qualidades de vida da população. A implantação de sistemas responsáveis pela manutenção do saneamento requer investimentos expressivos já que carrega o peso de obras que influenciam diretamente na infraestrutura dos centros urbanos. Então, desde o princípio há necessidade de altíssimos valores e o retorno financeiro demanda certo tempo para aparecer, quase sempre a médio ou longo prazo.

A expectativa de vida e o acesso à educação são indicadores de desenvolvimento humano e por meio da pesquisa ficou demonstrada a importância crucial e valor inestimável do acesso à água tratada para se proporcionar qualidade de vida e incrementar os índices de desenvolvimento humano.

As barreiras econômicas são, de certa forma, as mais difíceis de serem superadas no que diz respeito à implementação do saneamento básico, seja em relação aos custos de implementação, seja em relação aos custos operacionais que são normalmente cobrados dos usuários.

A cobertura de serviços essenciais de saneamento necessita ser ampliada com a finalidade de contemplar regiões onde não há garantias de lucro econômico por parte dos usuários, onde há escassez de recursos hídricos apropriados para consumo ou, ainda, nas localidades onde o alto custo para implementação seja incompatível com a renda percebida pela municipalidade por motivos de localização.

A proteção ambiental e a manutenção da vida humana dependem diretamente de ações de saneamento básico e ambiental. E tendo em vista a ação ser essencialmente coletiva, deixa de ser mero objetivo e constitui então uma meta social a ser alcançada em favor de todos, já que sua ausência acarreta danos irreparáveis a toda uma sociedade. Por se tratar de meta coletiva, tanto o Estado quanto a comunidade e até as pessoas em sua condição individual têm deveres a desempenhar.

A promoção do saneamento deverá ser efetivada em vários níveis, simultaneamente, envolvendo todos os implicados no percurso. Portanto, trata-se de ações baseadas em estreita relação não somente na ordem de saúde pública, mas também corroboram com a preservação e proteção do meio ambiente, desdobram-se em serviços essenciais. Sendo, acima de tudo, direito social de todo e qualquer cidadão e dever de provimento a cargo do Estado.

E é por conta disto que as políticas públicas e sociais não somente podem como devem abranger o provimento de ações de saneamento básico e ambiental e, como consequência, estabelece sua propositura como princípio fundamental com o encargo de nortear as políticas de saneamento dentro da sociedade.

Assim, o principal percalço a ser enfrentado pelo Estado e todos os componentes da sociedade é a construção de um sistema socioambiental que contemple os elementos éticos, de justiça socioambiental, de transparência, fazendo o uso de tecnologias apropriadas às necessidades e em consonância com os recursos disponíveis e de imprescindível participação social, cuja prática política esteja em plena afinidade com os princípios fundamentais para o adequado desenvolvimento humano que pertence por direito a toda a sociedade.

Assim, um dos maiores desafios na garantia do mínimo existencial está na limitação dos direitos sociais que compõem esse núcleo de forma equitativa para todos os cidadãos.

CAPÍTULO 2

2. A LEGISLAÇÃO NACIONAL E OS INSTRUMENTOS POLÍTICOS UTILIZADOS NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

A gestão do saneamento básico no Brasil é um tema multifacetado e de extrema relevância, pois abrange desde a formulação de leis e políticas públicas até a implementação de instrumentos de governança e financiamento. A legislação nacional de saneamento básico por sua vez, é composta por uma série de normas e regulamentos que estabelecem as devidas diretrizes para a prestação dos serviços de água e esgoto. A Lei nº 11.445/2007, conhecida como a Lei do Saneamento Básico, foi o marco regulatório fundamental desse setor pois estabeleceu os princípios básicos para a prestação dos serviços públicos de saneamento, incluindo a universalização do acesso, a qualidade dos serviços e a sustentabilidade econômica e ambiental. A Lei nº 14.026/2020, que atualiza a Lei nº 11.445/2007, introduziu novas diretrizes para a regulamentação do setor, visando a ampliação dos investimentos e melhoria na eficiência dos serviços.

Assim, não podemos falar de legislação sem entender os instrumentos políticos que foram e são utilizados na gestão do saneamento básico, que incluem planos municipais e estaduais de saneamento, contratos de concessão, parcerias público-privadas (PPP) e mecanismos de financiamento. Temos como ferramenta principal para o planejamento e implementação das políticas públicas no setor os planos municipais e estaduais de saneamento. Eles têm função de definir as metas e as estratégias para a expansão e progresso dos serviços de saneamento. Os contratos de concessão e as PPPs são instrumentos que permitem a participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento, promovendo a eficiência e a captação de recursos para investimentos.

Numa análise do panorama histórico completo do saneamento básico no Estado do Amazonas, percebe-se um cenário de grandes desafios e alguns progressos, conforme será abordado. Assim, o Estado do Amazonas com sua imensa extensão territorial e diversidade ambiental, tem enfrentado dificuldades particulares na implementação de serviços de saneamento. Isto se explica com o histórico da região, que sofre com a falta de infraestrutura adequada, dispersão populacional e questões logísticas de execução, fatores estes que dificultam a prestação de serviços eficientes. Vimos durante a Era da Borracha que Manaus experimentou um rápido crescimento populacional e, conseqüentemente, uma demanda crescente por serviços de água e esgoto. No entanto, a infraestrutura de saneamento não

acompanhou esse crescimento, resultando em condições sanitárias precárias, sendo apenas nas décadas seguintes que iniciativas mais estruturadas começariam a surgir.

Tivemos a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) na década de 1940 como um marco importante, introduzindo uma abordagem mais sistemática para a saúde pública e saneamento na região. Posteriormente, nos anos 1970 e 1980, não podemos deixar de mencionar a implantação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), responsável por promover um grande impulso na construção de infraestrutura de saneamento em várias partes do Amazonas, embora ainda insuficiente para atender a toda a população dispersa.

Tal desenvolvimento da legislação de saneamento no Brasil reflete a evolução das políticas públicas e da governança no setor, pelo menos de forma tentada. Ao passo que desde o início do século XX, o país passa por diversas fases de desenvolvimento legislativo, cada uma influenciada por diferentes contextos sociais, econômicos e ambientais. A criação do SESP na década de 1940, por exemplo, marcou o início de uma abordagem mais estruturada para a saúde pública e o saneamento. Nas décadas seguintes, a criação da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e a promulgação da Lei do Saneamento Básico em 2007 foram marcos importantes que estabeleceram novas diretrizes e normas para o setor. Em 2020, a Lei nº 14.026 atualizou a Lei nº 11.445 de 2007, introduzindo novas diretrizes para ampliar os investimentos e melhorar a eficiência dos serviços de saneamento, enfatizando a necessidade de ampliar a participação do setor privado na prestação dos serviços. Todo esse movimento na esperança de se alcançar a universalização do saneamento até 2033.

2.1 O PANORAMA HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO AMAZONAS

Na década de 1920, o saneamento básico no Amazonas foi iniciado pela organização, Programa Serviço de Saneamento e Profilaxia Rural contando com membros do corpo técnico que faziam parte de um movimento nacional mais amplo em prol de um melhor saneamento e desempenhou um papel fundamental no que estava por vir: combater doenças endêmicas que iriam tomar conta e destruir qualquer esperança de reconstrução do Brasil como nação⁷⁰.

⁷⁰ LIMA, Nísia Trindade; HOCHMAN, Gilberto. “**Pouca saúde e muita saúva**”: *o sanitarismo, interpretações do país e ciências sociais*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARMUS, Diego (orgs.). Cuidar, controlar, curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004

A crise da economia da borracha não aconteceu da noite para o dia, foi fermentada ao longo do tempo e atingiu seu ápice na virada do século XX. Trazendo mais do que apenas problemas econômicos, trouxe paralelamente, doenças endêmicas às comunidades ribeirinhas e rurais. As pessoas não só perderam os seus meios de subsistência devido aos impactos da crise, mas agora também perderam vidas devido a estas epidemias que assolaram comunidades rurais e indígenas.

Os relatórios médicos dos profissionais que viajavam pelo estado eram desanimadores, refletindo a falta de progresso e desenvolvimento civilizatório. A malária e a ancilostomíase foram associadas à baixa produtividade e ao atraso no interior. Assim, o saneamento na Amazônia foi percebido como um ato "patriótico", buscando não apenas a saúde, mas também a "salvação" das populações invisibilizadas em termos de produtividade e identidade nacional.

O saneamento em Manaus e no interior do Amazonas marcou um momento importante na história regional e nacional, pois representou a presença efetiva do Estado brasileiro nos "sertões"⁷¹. A rede de postos itinerantes e rurais instalados em várias regiões permitiu que o Estado estivesse presente nos principais rios e áreas de fronteira. A saúde tornou-se um aspecto crucial na integração dos habitantes da Amazônia ao projeto nacional.

Naquela época, Manaus era descrita por Samuel Uchoa como uma cidade em estado de abandono:

Apenas as ruas centrais, limpas e arborizadas, obedecem aos preceitos higiênicos. Nos arrabaldes, o abandono desola: as ruas, sem calçamento, parecem de vilas do sertão, deixando apenas ver, através do capinzal exuberante, o sulco, onde passavam os viandantes. Em alguns, os casebres em ruínas escondem-se na sombra doentia das árvores.

As condições sanitárias também eram desoladoras porque “grassavam todas as doenças, e, de modo assustador, a ancilostomose, o paludismo, a lepra e a leishmaniose”⁷². As citadas patologias iriam marcar, nos anos de 1920, todas as ações de saúde pública a partir dali.

Além da população carente de Manaus, havia também aqueles que chegavam do interior, "*cada navio traz dezenas de enfermos*", vindos não apenas de regiões remotas, mas também de outros estados e até de países vizinhos. Eles desembarcavam "*miseráveis, sem uma pequena moeda para a alimentação do dia seguinte, e doentes, acometidos por*

⁷¹ HOCHMAN, Gilberto. **A era do saneamento**. São Paulo: Hucitec: ANPOCS, 1998.

⁷² UCHOA, Samuel. **Um triênio de Labor. Relatório do Serviço de Saneamento e Prophylaxia Rural do Amazonas**. Manaus: Lino Aguiar, 1924b.

verminoses e malária. A malária se apresentava em todas as formas clínicas e parasitárias. Eles representavam um sério perigo para os demais"⁷³. Esse "perigo" residia na potencial disseminação de doenças e epidemias, com enfermidades como sífilis e hanseníase ameaçando sair do anonimato dos barracos à beira dos igarapés e dos cortiços.

Se a situação na cidade Manaus era ruim, no interior estava ainda pior. Os municípios e vilas estavam enfrentando uma realidade caótica, uma vez que os plantios de seringueira estavam abandonados, cobertos por vegetação selvagem, e aqueles que ainda estavam em operação eram vulneráveis a epidemias que já haviam sido enfrentadas durante os tempos de abundância, mas que agora se tornavam mais evidentes devido à atual "crise".

Conforme relatado por Samuel Uchoa, a Amazônia interiorana enfrentava uma crise na economia da borracha, resultando em uma desorganização em todos os setores do trabalho e da vida. A população enfrentava escassez de alimentos, com a caça e o peixe sendo raros, enquanto enfrentavam uma prevalência alarmante de doenças. A comunidade estava imersa em um profundo desânimo, mantendo-se agarrada a uma esperança que não se materializava.

Ainda persistia a expectativa de que os "tempos prósperos" retornariam. No entanto, prevaleceu o desânimo, e os seringueiros testemunharam o esvaziamento dos seringais, a invasão da vegetação nos campos e estradas, culminando na ruína. Além disso, no período entre 1921 e 1922, uma grande enchente assolou a região, resultando na destruição das criações e plantações, agravando ainda mais a miséria.⁷⁴

Nessas condições, surge a figura da "profilaxia rural", a fim de remediar o caos estatal ali instaurado, consistindo em medidas preventivas adotadas em áreas rurais para evitar ou controlar doenças, especialmente aquelas com potencial endêmico. A malária e a ancilostomíase eram assuntos discutidos intensamente no diagnóstico das regiões interioranas e isso se encaixava com a situação do Estado, por isso os profissionais da área médica solicitavam a intervenção do governo federal, o que ocorrerá por meio do contrato firmado com o Serviço de Saneamento e Profilaxia Rural.

*As áreas rurais em todo o país passam a ser objeto de intervenção do poder público federal a partir da década de 1920. Foi neste momento que muitos estados tiveram uma política pública voltada para regiões mais isoladas*⁷⁵. O Estado do Amazonas carecia de uma estratégia de intervenção em saúde pública no interior e somente em dezembro de 1921

⁷³ UCHOA, Samuel. **Um ano de Campanha. Relatório do Serviço de Saneamento e Prophylaxia Rural do Amazonas**. Belém: A semana, 1922b, pag.115.

⁷⁴ UCHOA, Samuel. **Três meses de atividade. Relatório do Serviço de Saneamento e Prophylaxia Rural do Amazonas**. Manaus: Imprensa Pública, 1922a.

⁷⁵ CASTRO SANTOS, Luiz Antonio. **O pensamento sanitário na primeira república: uma ideologia de construção de nacionalidade**. In: O pensamento Social no Brasil. São Paulo: Edicamp, 2003.

iniciou-se uma nova etapa para a saúde pública no Amazonas, ao deparar-se novamente com uma região interior devastada e uma população abandonada.

Os termos "interior" e "sertão" são complexos demais para serem simplificados em uma única expressão, uma vez que esses espaços, além de multifacetados, também passaram por mudanças ao longo do tempo. Portanto, o interior da fase áurea não se assemelha ao interior da crise desse mesmo produto. No entanto, as características desse interior não mudaram muito, apesar de a atividade econômica se ter transformado, e a população, que antes enfrentava obstáculos e mantinha esperanças, agora vivenciava um problema ainda maior. Ou seja, não havia mais o sonho do "*el dorado*" que motivava a migração para a região dos seringais.

A campanha em prol da melhoria do saneamento no interior do país recebeu grande repercussão em nível nacional, sendo o médico-cientista Belisário Penna seu principal divulgador. Penna participou de expedições científicas de grande importância para o interior do Brasil, primeiro acompanhando Oswaldo Cruz em uma viagem ao rio Madeira, em 1910⁷⁶, e posteriormente junto com Artur Neiva pelos estados do centro-oeste em 1912. Essas viagens influenciaram a visão dos intelectuais em relação ao "sertão", que era retratado como uma região abandonada, com uma população doente e com um futuro incerto para a raça humana. Dessa forma, a divulgação dos relatórios das expedições e os discursos médicos desempenharam um papel fundamental na formação da Liga Pró-Saneamento em 1918, que, de acordo com as atas documentadas, conseguiu atrair a participação de muitos intelectuais da capital do país.⁷⁷

As doenças endêmicas em áreas rurais surgem como um desafio recente para a identidade nacional e serão o foco das discussões sobre a realidade do Brasil. O movimento sanitário, ao explorar a problemática do "Brasil doente", passa a considerar aspectos culturais e políticos, envolvendo intelectuais e outros grupos sociais. Hochman e Lima enfatizam que essa abordagem se enquadra em uma "estrutura dualística", que explica a sociedade brasileira com base na falta, retratando o homem brasileiro como enfermo, preguiçoso e atrasado⁷⁸. Dentro dessa perspectiva, outros dualismos também são estabelecidos: litoral e interior, centro e periferia, civilização e atraso, região e nação. Embora essas categorias polarizadas sejam amplamente utilizadas nas análises de determinados

⁷⁶ Schweickardt, A., & Lima, R. (2007). "**Considerações gerais sobre as condições sanitárias do Rio Madeira**". In: Discussão do documento.

⁷⁷ **Fundo Belisário Penna da Casa Oswaldo Cruz**. BP/PI/TT/1921, 1016, pág. 25.

⁷⁸ LIMA, Nísia Trindade; HOCHMAN, Gilberto. "**Pouca saúde e muita saúva**": *o sanitário, interpretações do país e ciências sociais*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARMUS, Diego (orgs.). Cuidar, controlar, curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004

períodos, elas são limitadas porque simplificam realidades complexas, reduzindo-as a confrontos entre situações muito distintas.

O Programa de Saneamento e Prevenção Rural deu início às suas atividades no Amazonas a partir de dezembro de 1921, com a nomeação do médico Samuel Uchoa como chefe do programa, cargo que ocupou até 1927. Contando com uma pequena equipe, compatível aos poucos recursos que recebiam, as instituições assumidas pelo Serviço de Saneamento eram: O Instituto Pasteur, estabelecido em 1919 com o objetivo de produzir soros antirrábicos; Umirisal, que anteriormente era um hospital de isolamento, mas desde 1908 era utilizado para "isolar" os pacientes com a doença de Hansen; Laboratório de análises químicas e bromatológicas, que era administrado pelo Serviço Sanitário do Estado. Outras organizações foram estabelecidas até 1930: Dispensário de "prevenção da lepra" e "doenças venéreas", que foi nomeado "Oswaldo Cruz"; hospital para crianças economicamente desfavorecidas em tratamento, em homenagem ao Dr. Fajardo; Hospital São Sebastião para o tratamento de pacientes com tuberculose; Leprosário de Paricatuba para o isolamento de pacientes com hanseníase; Creche Alice de Salles que acolhia os filhos dos pacientes com hanseníase; Colônia de Alienados Eduardo Ribeiro.

Os postos rurais na cidade de Manaus, juntamente com os postos itinerantes e subpostos nas áreas rurais do Amazonas, complementavam essa rede de atendimento do Serviço. Num período de 24 meses, foram criados 14 postos rurais – compostos por 4 fixos, 7 itinerantes e 3 subpostos. O lançamento do “posto itinerante” introduziu uma onda significativa de mudanças no cenário de saneamento do Estado do Amazonas. Era uma abordagem mais adequada para alcançar os bolsões rurais em meio aos enigmas geográficos amazônicos com complexidades devido às vastas distâncias que só poderiam ser conectadas através de rios ou córregos e redes hidrográficas sazonais em constante mudança.

Assim, o “Posto Itinerante” surgiu como uma resposta inovadora – se não totalmente abrangente – a uma localidade caracterizada por características geográficas e demográficas distintas, muito parecidas com o que se observa no Amazonas. Esse esforço foi a abordagem inaugural onde o interior do estado foi metodicamente tratado a partir de uma perspectiva de saúde pública visando a acessibilidade a todos os principais rios e núcleos populacionais. O saneamento não era apenas uma questão de saúde; tratava-se também de reivindicar a propriedade territorial. Ao fornecerem saneamento ao longo destas regiões remotas, garantiam vigilância e apoio – mesmo em locais distantes das áreas urbanas mais centrais que funcionavam como centros administrativos nos tempos coloniais.

Os postos itinerantes eram estabelecidos em municípios importantes tanto em termos de população quanto de localização estratégica. O objetivo era alcançar todas as regiões do Estado, garantindo a presença de serviços em cada uma das bacias e calhas de rios. Estabeleceu postos itinerantes em municípios importantes com igual relevância populacional e posição estratégica. O posicionamento desses postos itinerantes foi cuidadosamente planejado para garantir a cobertura em todas as áreas do estado, equilibrando a densidade populacional com o alcance geográfico. A maioria destes postos prestava homenagem a médicos regionais e nacionais, juntamente com figuras locais proeminentes.

A estação Miguel Pereira localizada em Manaus, no bairro Educandos, atendia às áreas próximas, enquanto a estação Gaspar Vianna, em Manacapuru atendia às suas próprias áreas; o Posto Álvaro Osório em Itacoatiara; o Posto Carneiro de Mendonça em Uricurituba; o Posto Urbano Santos em Lábrea; o Posto Benjamin Constant em Tonantins, no alto Solimões; e o Posto Leitão da Cunha em Humaitá, às margens do rio Madeira⁷⁹. Na região do alto Solimões, os missionários capuchinhos se ofereceram para trabalhar no posto Benjamin Constant em Tonantins. Outras missões também contribuíram com o serviço, como a Congregação do Espírito Santo em Tefé, os Salesianos no rio Negro e os Beneditinos no rio Branco. Em Manaus, os postos foram instalados nos subúrbios: o posto Carlos Chagas no bairro da Cachoeirinha; o Posto Belisário Penna no bairro São Raimundo; o Posto Eduardo Ribeiro no bairro Girau (Flores); e o Posto Miranda Leão, localizado no centro, próximo ao Escritório Central do Serviço de Saneamento.⁸⁰

A preocupação com o futuro das regiões rurais era evidente, pois a descrição desses lugares e de suas populações revelava uma realidade preocupante, marcada por doenças que afetavam o desenvolvimento físico dos habitantes. A abordagem de "ir de barraca em barraca", conforme o lema do programa de Saneamento Rural, visava alcançar uma população que estava praticamente "invisível" para o governo e as políticas públicas, tornando-os visíveis por meio do prisma da saúde.

Primeiramente, descrevia-se a situação de abandono e miséria, seguida pela "salvação" por meio do tratamento médico proporcionado pela equipe de Uchoa.

De acordo com Hochman⁸¹, a primeira república pode ser identificada como a Era do Saneamento, especialmente entre 1910 e 1930. Durante esse período, as elites debatiam os sérios problemas sanitários do Brasil e o papel do Estado na promoção do saneamento. O

⁷⁹ UCHOA, Samuel. **A Profilaxia Rural: postos itinerantes**. Diário Oficial. Manaus: Imprensa Oficial, 1922c.

⁸⁰ *ibidem*.

⁸¹ HOCHMAN, Gilberto. **A era do saneamento**. São Paulo: Hucitec: ANPOCS, 1998.

regime oligárquico optou pela centralização dos serviços através do Departamento Nacional de Saúde Pública, estabelecendo parcerias com os estados regionais para ampliar a intervenção em diversas áreas do país. Isso resultou em um crescimento e uma melhor organização das atividades de saúde em todo o território nacional. No entanto, embora tenha sido um avanço significativo, a Era do Saneamento não resolveu todos os complexos problemas de saúde pública, mas deixou como legado uma infraestrutura estatal e uma autoridade sanitária federal atuante em grande parte do território brasileiro.

Indo um pouco mais adiante, foi nas décadas seguintes que as políticas de desenvolvimento começaram na Amazônia. Eles introduziram o capitalismo para as fronteiras desta região, numa tentativa de modernização com integração na economia do Brasil. Mas à medida que a modernização avançava através de esforços como o Fundo de Financiamento da Amazônia (FINAM), surgiram diferentes conjuntos de desafios: não apenas as disparidades regionais, mas também as assimetrias territoriais, tanto intra como inter-regiões que ocuparam o centro das atenções em relação às políticas de desenvolvimento e ao modelo neoliberal que avança⁸².

O novo foco nas desigualdades territoriais começou a revelar questões até então não abordadas, com muitas partes mostrando agora as disparidades que as políticas de desenvolvimento tinham ignorado até o momento. Este período de transição restou por revelar mais problemas, alargando o seu âmbito antes da adoção de novas soluções.

De acordo com a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), para realizar um diagnóstico mais preciso da Amazônia, foi necessário dividir a região em zonas recuperáveis por meio do planejamento econômico. Essa divisão foi baseada em critérios econômicos, visando identificar os problemas e potenciais locais:

zonas com populações densas; zonas circunjacentes a núcleos urbanos importantes; zonas onde haja facilidades especiais de transportes; zonas propícias à agricultura, à indústria, à pecuária, e zonas marginais de estradas de ferro e político – zonas de fronteiras; zonas onde termine a navegação de primeira linha, com populações ativas a montante; zonas limítrofes com o Sul e Nordeste do Brasil e por onde avança uma penetração pioneira (BRASIL-SPVEA, 1954, p. 4).

O zoneamento teve como objetivo delimitar os problemas de acordo com o território, facilitando a implementação prática de projetos. Assim, a Amazônia foi dividida em 28 zonas consideradas economicamente viáveis, entre elas figuram as capitais dos Estados da

⁸²SPVEA. SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA. **Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia.** Belém, Pará, 1954.

região Norte e localidades como Itaituba/PA, Santarém/PA, Tocantinópolis/TO, Eirunepé/AM e Tefé/AM, entre outras de significativa importância territorial e populacional.

Com base na divisão territorial da Amazônia, o diagnóstico elaborado pela SPVEA organizou os problemas em temas setoriais. Estes incluíam questões como a segurança alimentar, a produção de matérias-primas e industrialização, o transporte, a distribuição de capital, o nível cultural, a recuperação das atividades extrativistas e, ainda, a saúde das populações.

A estruturação nas áreas da saúde e da educação foram incluídos no Primeiro Plano Quinquenal da SPVEA. Os projetos visavam promover a alfabetização da população e a formação de técnicos. A saúde era considerada resultado direto da má nutrição da população da região amazônica, o objetivo era enfrentar a desnutrição e implementar o saneamento básico para combater epidemias⁸³. Apesar de terem participação na criação das diretrizes da SPVEA, as áreas de saúde, educação e cultura não receberam o mesmo destaque que o tratamento dado às áreas de agricultura, logística e infraestrutura, bem como à formação da indústria.

A Operação Amazônia foi iniciada em 1966 como resultado do Ministério Extraordinário de Coordenação de Organismos Regionais. Modelada após a Operação Nordeste, tinha por objetivo principal o de abordar questões relacionadas à segurança nacional e às dificuldades decorrentes do declínio significativo do extrativismo tradicional na região. O plano de desenvolvimento priorizou investimentos em políticas setoriais, introduzindo novos instrumentos legais e reorganizando ou criando novos órgãos para promoção, pesquisa e desenvolvimento em diversos setores. Assim, há de se perceber que mais uma vez as questões tratantes do saneamento básico e implementação definitiva de medidas para sua manutenção seguiram negligenciadas em nome do desenvolvimento econômico nacional.

De 1966 a 1989, foi a vez da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) de protagonizar a linha de frente em busca do crescimento econômico da região. O primeiro Plano Diretor da Sudam foi instituído em 1967, para vigorar no triênio de 1967 a 1970. De acordo com sua análise, o desenvolvimento econômico gera núcleos dinâmicos que têm impactos tanto positivos quanto negativos nos diferentes elementos da hierarquia do espaço polarizado.

Apesar das dificuldades acima relacionadas, a integração do território amazônico está sendo realizado principalmente em quatro frentes: a) a primeira ou a pioneira,

⁸³SPVEA. SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA. **Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia**. Belém, Pará, 1954.

caminha seguindo as bacias do Tocantins, Xingú, Tapajós, Madeira e Purús e ao longo dos eixos rodoviários recém abertos da Belém Brasília e da Brasília Acre; b) a segunda frente é constituída pela rota clássica de penetração e conquista do vale. Iniciando-se em Belém, segue em direção ao Baixo Amazonas e partindo de Manaus, em direção do médio e alto Amazonas e de seus principais afluentes; c) a terceira frente está sendo formada na fronteira amazônica não brasileira, partindo dos andes para atingir o estuário central e das Guianas, acompanhando a descida das águas dos rios Jari, Negro, Branco, Trombetas, até o Amapá; d) a quarta frente é de origem endógena, desloca-se internamente à procura de oportunidades, na sua luta para ocupar o inecúmeno, provendo as suas necessidades básicas de sobrevivência através da incursões ao longo dos rios.⁸⁴

Para a SUDAM, a questão da integração e ocupação da Amazônia na economia brasileira é vista como um desafio contínuo, conforme indicado em seu plano diretor. O diagnóstico da região amazônica é associado à sua condição periférica e reflete as condições de subdesenvolvimento em comparação com outras regiões do país. Aqui, ao mais uma vez priorizar as questões de cunho econômico e soluções para impedir a desaceleração das capacidades produtiva e lucrativa, deixaram-se as questões de saneamento e saúde às margens.

A época houve considerável foco no estudo de investimentos privados e públicos, em especial através da análise dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, chamados Estudos dos Eixos⁸⁵. Sendo entre 1994 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique como presidente da república que ocorreu a terceira fase das políticas públicas para o desenvolvimento da Amazônia.

A primazia dada à infraestrutura econômica, especialmente no setor de transporte, passou a ser o principal elemento definidor dos eixos e suas respectivas áreas de influência no planejamento integrado. Isso resultou numa mudança de foco, onde os recursos naturais foram relegados a um papel secundário, enquanto a infraestrutura ganhou destaque central no impulso da economia. As discussões acerca da preservação de recursos naturais e tratamento adequado de seus ciclos e acesso da população que já se encontravam estagnadas, passaram a ser ainda mais coadjuvantes.

Em 2003, a Amazônia viu o início de uma nova era: a quarta etapa. Inaugurou políticas de desenvolvimento regional na forma da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁸⁶, em sua primeira versão. Esta política posicionou-se sobre questões sociais e demonstrou a sua intenção através de ações concretas, como por exemplo: a

⁸⁴SUDAM. **Operação Amazônia: Coletânea de várias publicações**. Belém: SUDAM, 1966.

⁸⁵ABLAS, Luiz. **O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional**. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio (orgs). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp/Anpur, 2003.

⁸⁶BRASIL. Ministério de Integração Nacional; Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, ago., 2005.

inauguração do Programa Fome Zero, prova inequívoca do seu compromisso em atender às necessidades sociais.

Pouco mais de um ano depois, em junho de 2004, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) avaliou o PNDR, através de um grupo de 21 ministros responsáveis pelas Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. O veredicto veio sem demora: aprovação ao mais alto nível. E então ocorreu outro marco naquele mesmo ano, quando o CPIND se reuniu com Lula da Silva – presidente em exercício na época. E teve como decisão, um endosso digno de uma política aprovada pelo próprio chefe de Estado da época: Luís Inácio Lula da Silva.

2.2 O DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO DE SANEAMENTO NO BRASIL

No que tange à progressão constitucional, as Constituições anteriores à de 1988 nunca abordaram explicitamente o saneamento básico. Contudo, é digno de relevância que a partir da promulgação da Constituição de 1934, surgiu uma preocupação em relação à posse da água e sua utilização, evidenciada no artigo 118 desta Constituição.

Art. 118. As minas e demais riquezas do sub-sólo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do sólo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Nesse dispositivo, uma distinção marcante foi estabelecida entre a propriedade do terreno e dos recursos naturais, incluindo a água. Essa atenção voltada à água ecoará em todas as Constituições posteriores à de 1934.

No entanto, à semelhança do que acontece na atualidade, as Constituições anteriores tratavam da propriedade e da utilização da água, mas não havia aprofundamento nas especificidades do saneamento básico. Tal omissão pode ser racionalizada compreendendo que, quando se refere à água, o saneamento básico está conectado principalmente ao fornecimento de água potável, o que normalmente é feito através de um mecanismo centralizado de tratamento e distribuição, conforme disposto no art. 3, I da lei 11.445/07.

No campo constitucional, apenas um aspecto inovador foi introduzido em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário na Carta Magna de 1988. Isso reflete a preocupação expressa pela atual Constituição do Brasil com o meio ambiente e a saúde.

No entanto, a ausência de diretrizes constitucionais sobre essa questão não significa uma completa falta de iniciativas governamentais voltadas para o saneamento básico. No entanto, apenas a partir do meio do século XX é que políticas e programas relacionados ao saneamento básico no Brasil foram implementados, destacando uma negligência anterior em relação a essa problemática.

Durante os períodos colonial e imperial, não há registros de políticas de saneamento, nem mesmo na capital do império. É notável que, nessa época, ainda persistia a prática dos "Tigres", escravos que à noite carregavam tonéis de excreta das habitações até o mar, despejando-os em frente ao lago do paço.⁸⁷

À medida que as epidemias varriam o país no final do século XIX, uma inquietude latente emergia no Rio de Janeiro: o saneamento básico. A atenção estava especialmente voltada para o tratamento do esgoto e o fornecimento de água limpa. Foi nesse cenário de urgência crescente que, em 1851, surgiu a Junta Central da Higiene Pública. No entanto, é imprescindível destacar que o papel predominante desta junta era mais de supervisão do que de efetiva implementação de políticas públicas de saneamento básico.

Frente a essa pressão crescente, em 1856, a Lei 884 concedeu autorização para a contratação de empresas privadas, incumbidas dos serviços de limpeza e esgoto na então capital do Império Brasileiro, o Rio de Janeiro. Esse momento crucial coincidiu com uma significativa migração populacional no Brasil, marcando um aumento demográfico considerável, iniciado na década de 1850, que resultou no influxo de mais pessoas para os principais centros urbanos.

Meados dos anos 60, em meio a ditadura militar e sua propensão à centralização política, a União Federal assumiu o controle do saneamento básico, dando início às primeiras políticas públicas nacionais nesse campo no Brasil.⁸⁸

Podemos dizer que da estrutura política, foi o Executivo que estabeleceu a ligação entre o Ministério dos Transportes e Obras Públicas e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). A DNOS, embora dependente financeira e estruturalmente do Ministério, tinha um mandato claro para implementar serviços de saneamento básico em todo o país.

⁸⁷ MOTTA, Ana L. T. Seroa da; AZEREDO, Margareth A. de; GELMAN, **Marco Legal Saneamento: passos da história no Rio de Janeiro.** *Revista Memo.* N. 8, set. 2008. <<http://www.revistamemo.com.br/arquitetura/saneamento-passos-da-historia-do-rio-dejaneiro/>> Acessado em: 02 de abril de 2024

⁸⁸ GEDIÉL, J. A. P. **Políticas de Saneamento Básico no Brasil: Da Ditadura Militar aos Dias Atuais.** Editora Nacional, 2010

A lei concedeu à DNOS uma gama impressionante de responsabilidades e autoridade, todas voltadas para o controle eficaz dos recursos hídricos e a prevenção de desastres naturais. Assim, dotada de mais independência e capacidade de resposta, a DNOS pôde utilizar os fundos disponíveis para investimentos em iniciativas destinadas a melhorar as condições de saneamento e a sustentabilidade ambiental. Além disso, com autonomia patrimonial, a DNOS pôde gerir seus recursos de forma eficiente, sem interferências externas.

A jurisdição sobre as atividades do DNOS era uma miscelânea de responsabilidades. Abrangeu desde a elaboração de planos de saneamento até a supervisão de verificações pontuais e ações de fiscalização para serviços ambientais. O artigo 2º da lei continha todos os detalhes e fornecia uma lista completa de tarefas. Mas sublinhou tarefas específicas que se enquadram na gestão dos recursos hídricos, tais como a manutenção e construção de barragens, detalhes sobre os esforços para a prevenção de cheias, bem como aqueles relacionados com a melhoria da qualidade da água.

Art. 2º Ao DNOS compete:

- a) Orientar, superintender, planejar, estudar, projetar, executar, fiscalizar e controlar os empreendimentos ou assuntos relativos à construção, conservação, modificação, operação e exploração de obras de hidráulica e saneamento rural e urbano compreendendo fundamentalmente: drenagem, controle (sic) de inundação, abastecimento d'água e esgotos pluviais e sanitário; controle (sic) de poluição de cursos d'água e controle (sic) de erosão;
- b) Complementar os sistemas mencionados na alínea anterior com as obras de hidráulica fluvial de regularização de regime e de melhoramento de cursos ou massas d'água, tais como reservatórios de acumulação e de cheia, diques, melhoria de escoamento, estabilização do leito, proteção de margens, melhoria de barras e controle (sic) de salinidade nos trechos fluviomarítimos - quando necessário para o atendimento das obras fundamentais de saneamento rural e urbano;
- c) Associar as obras referidas nas alíneas "a" e "b", de acordo (sic) com os órgãos competentes federais, estaduais e municipais, a finalidades múltiplas, tais como hidreletricidade, irrigação, navegação fluvial, estímulo à recreação das populações e conservação da vida silvestre animal e vegetal, quando essa associação for (sic) um imperativo de ordem técnica, econômica e social;
- d) Elaborar o planejamento geral e os planos parciais dos serviços e obras a seu cargo, para aprovação pelo governo (sic), e realizar os estudos necessários a sua revisão periódica;
- e) Promover a realização de serviços e obras de saneamento rural e urbano, mediante regime de colaboração com os Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, com o objetivo de complementar os planos regionais ou locais; [...]

A promulgação da Lei 4.089/1962 trouxe uma mudança transformadora para o DNOS. Esta legislação não só concedeu à organização uma nova personalidade jurídica, mas também ampliou sua competência. Armado com maior autonomia e a capacidade de explorar o seu próprio reservatório de recursos, o DNOS estava agora equipado para enfrentar obstáculos de frente, ao mesmo tempo que permanecia firme no seu compromisso com a preservação sustentável do ambiente.

Na referida lei, o artigo 14.º não só define a organização interna e as atribuições do DNOS, mas também estabelece o FNOS. O FNOS é um fundo dedicado que visa apoiar a implementação de serviços e projetos atribuídos ao DNOS.

A criação pelo governo brasileiro de uma entidade independente, equipada com financiamento e experiência dedicados, para trabalhar em conjunto com os governos locais e estaduais demonstra um compromisso crescente em priorizar o saneamento básico, apesar da falta de um plano nacional abrangente. No entanto, a definição de saneamento permanece ambígua, especialmente em termos de distinção entre regiões rurais e urbanas, levando a inúmeras questões não resolvidas.

A criação do Conselho Nacional de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (CNAES) foi resultado direto da Política Nacional de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário. Este conselho foi incumbido de supervisionar as atividades de planejamento, coordenação e fiscalização associadas à implementação da política em todo o país. Além disso, foi atribuída ao CNAES a função normativa prevista no artigo 2º do Decreto-Lei 248/67, o que solidificou ainda mais o seu papel na garantia do sucesso da execução do programa de Água e Esgotamento Sanitário em todo o país.

A Lei 5.318/67, que possui apenas 13 artigos, criou as regras da Política Nacional de Saneamento Básico. Esta legislação define a política de saneamento básico em consonância com a Política Nacional de Saúde e inclui um conjunto de normas administrativas e especificações técnicas que servirão de norteador do governo nesta área específica (art. 1º Lei N. 5.318/67).

O artigo 2º da referida legislação determinava o que era contemplado por esta determinação nacional:

- Art. 2º A Política Nacional de Saneamento abrangerá:
- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos;
 - b) esgotos pluviais e drenagem;
 - c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
 - d) controle das modificações artificiais das massas de água;
 - e) controle de inundações e de erosões.

Cumprido ressaltar que, por meio desta legislação, o setor do saneamento básico foi desenvolvido de maneira expansiva nesta época, aproximando-se mais do que se vê atualmente, abrangendo ainda, todo gerenciamento de degradação ambiental e a coleta de resíduos sólidos como parte do saneamento básico.

Vale destacar que o Ministério do Interior passou a fazer parte do Conselho Nacional do Saneamento Básico. Uma divisão de atribuições e deveres que trabalham o saneamento básico como questão de saúde pública, demonstrando o grau de importância a que se elevou o saneamento básico na década de 60 em território brasileiro:

Art. 10. São órgãos executores do Plano Nacional de Saneamento, no âmbito federal:

I - No Ministério do Interior:

a) o Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

II - No Ministério da Saúde:

a) a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública;

b) o Departamento Nacional de Endemias Rurais

A principal responsabilidade do Comitê consistia em "desempenhar as tarefas de formulação, organização e monitoramento da Política Nacional de Saneamento", no artigo 3º da Lei 5.318/67.

Conforme mencionado, o contexto político marcado pela governança militar, resultou na concentração da gestão pública do saneamento básico no Brasil. Apesar de incumbir aos municípios a execução das ações, os recursos financeiros e as diretrizes do programa eram de responsabilidade governamental federal.

No intuito de cumprir as exigências estabelecidas pela legislação, o Decreto-Lei 52/66 estabelece a criação do Fundo de Reembolso de Saneamento (FRAS) com o propósito principal de facilitar os esforços para a execução de projetos ligados à infraestrutura de fornecimento de água, abrangendo agora não apenas as áreas urbanas, mas também as rurais. Ampliando seu apoio à construção de redes de esgoto e à concessão de auxílio financeiro para investimentos em sistemas de irrigação agrícola nas regiões rurais, conforme descrito no artigo 4º do mencionado Decreto-Lei, cujo intuito é suprir as necessidades essenciais desses setores críticos. Esta iniciativa também busca necessidades de sustentabilidade.

No Brasil, a promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico foi viabilizada pelo Decreto-Lei 248/67, enquanto a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental passou a existir através do Decreto-Lei 303/67. Foi confiada à DNOS a execução da política nacional de saneamento básico delineada no Decreto-Lei 248/67 que detalhou diretrizes específicas para programas governamentais nos setores de abastecimento de água e saneamento básico, estipulado no artigo 2º do Decreto-Lei 248/67, notadamente, o saneamento básico limitou-se ao abastecimento de água e à coleta de esgoto.

O segundo quadro legal surgiu no contexto da nova ordem constitucional de 1988 e se encaixa em uma estrutura regulatória já definida para os serviços públicos no país. Agora, é hora de examinar os principais aspectos desse novo cenário jurídico.

Somente em 2007, com a aprovação da Lei 11.445, o Brasil estabeleceu um marco legal para o saneamento básico, definindo as diretrizes nacionais e a política federal neste setor. Para garantir uma implementação eficaz, a lei é regulamentada ainda pelo Decreto 7.217/2010. Vale ressaltar que esta legislação marcante serve de base para o inovador Plano Básico Nacional de Saúde (PNSB), comumente denominado PLANSAB.

A Lei nº 7.361/2006 foi precursora da Lei Geral nº 11.445. Após a aprovação desta última em 2007, projetos anteriores foram declarados inválidos. O Projeto de Lei nº 5.296/2005 ressaltou a "diversidade de arranjos institucionais" nos serviços de saúde, com diferentes municípios, estados e entidades privadas operando em diversos níveis de qualidade e regulação.

Novo quadro jurídico expande o conceito de saneamento básico para agora incluir serviços de água, esgoto doméstico, limpeza urbana, gestão e drenagem de resíduos sólidos, gestão de águas pluviais urbanas. Além disso, a integralidade será estabelecida como princípio básico dos serviços básicos de saúde, buscando maximizar a eficácia das ações e dos resultados.

Devido ao reconhecimento das diferentes naturezas dos serviços de saneamento básico, a lei previu que "mais de um prestador execute a atividade independente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e fiscalização", conforme o art. 12.

Através da Lei 11.445 foi possível manter a possibilidade de delegação da execução dos serviços de saneamento básico por meio de contrato de programa, ao lado da delegação por intermédio de contrato de concessão previsto na lei 8.987/1995, sem necessidade de realização de procedimento licitatório conforme redação do art. 10.

Ao exigir a formalização de um contrato – seja de programa, seja de concessão - esse marco legal diferencia-se da Lei 5.318/1967, que, ao definir a execução do PLANASA, elegeu o convênio como instrumento preferencial do art. 11. A diretriz escolhida seguida pela Lei 11.445/2007, ao exigir o contrato, tem a intenção de vedar o uso de instrumentos precários, convênios ou termos de parceria, garantindo maior segurança jurídica aos empreendimentos e, assim, continuidade.

A regulação e fiscalização passam a ser obrigatórias, mesmo que não tenha havido a delegação. Também prevê que as atividades de regulação poderão ser realizadas por meio de cooperação federativa, via consórcio público ou convênio de cooperação:

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas: (Revogado pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal; (Revogado pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços. ([Revogado pela Lei nº 14.026, de 2020](#))

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores. (Revogado pela Lei nº 14.026, de 2020)

O projeto gestado, para além da primordial função de instituir normas regulatórias ao setor, também se preocupou com pontos antes negligenciados, passando a prever temas como, por exemplo, metas de investimento buscando a universalização desses serviços, enquadrados como direitos fundamentais, a garantia de estabilidade dos investimentos no setor, definição de tarifas, etc.

Em outras palavras: o novo marco legal passou a buscar atrair capital privado para o setor. É importante lembrar que nessa época, as companhias estaduais ainda dominavam o cenário como prestadoras de serviços de saneamento básico (essencialmente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário). Quando da aprovação do novo marco regulatório, de acordo com Costa e Sousa “*as 26 empresas estaduais de saneamento originalmente criadas nos anos 1970 abasteceram com água mais de 73% e coletaram o esgoto de aproximadamente 18% dos municípios brasileiros*”⁸⁹.

2.3 DOS INSTRUMENTOS POLÍTICOS NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

A contribuição esperada da esfera acadêmica nesse campo não se limita apenas à pesquisa científica convencional, na qual se investigam experiências, modelos e realidades institucionais. Ao invés disso, destaca-se principalmente pela oferta de embasamento teórico e conceitual, através da análise crítica das correntes teóricas existentes. Uma análise desta

⁸⁹ COSTA, L. M. C., & Sousa, A. (2013). **Marco regulatório e atração do capital privado para o saneamento básico: o caso do Brasil**. Engenharia Sanitária e Ambiental, 18(4), 589-598.

natureza verifica como as teorias podem ser postas em prática no mundo real de uma determinada indústria e quais os possíveis resultados que podem ser previstos como corolário da implementação de diferentes políticas.

Em sua essência, a formulação de políticas consiste na proposição de meios para resolver necessidades sociais específicas, envolvendo o processo de identificar e explorar possíveis soluções para os problemas relacionados às políticas públicas em análise. Nesse processo, é necessário definir, considerar, aceitar ou rejeitar diversas opções⁹⁰.

Segundo a classificação estabelecida por Sabatier, esse seria um dos quatro domínios da investigação em políticas públicas, juntamente com o estudo substancial setorial, a avaliação e análise de impactos e o estudo do processo político⁹¹. Esse domínio, conhecido como "elaboração de políticas", tem suas raízes na tradição da ciência política e se preocupa principalmente com a efetividade de diversos tipos de ferramentas de políticas.

Foram sugeridas quatro categorias para a elaboração de estratégias, combinando dois níveis de abstração dessas estratégias (conceitual e prática) com o elemento impactado (meio ou objetivo da estratégia). Para essa discussão, é necessário focar no nível mais amplo de generalização, que se refere à estratégia em si. Nesse contexto, o desafio enfrentado pelo setor de saneamento é definir os objetivos da política pública a ser implementada, com base em princípios orientadores desses objetivos, e identificar os instrumentos mais adequados para alcançá-los.

Evidentemente, no âmbito da elaboração de estratégias para o governo, coexistem diferentes correntes de pensamento, ligadas à concepção intrínseca de sociedade. O processo de elaboração certamente não é imparcial e também não gera resultados imparciais. No entanto, o sistema democrático impõe espaços para a contestação dos grupos sociais que se sentem prejudicados pelas várias opções de políticas públicas, o que precisa ser considerado durante a fase de elaboração das políticas.

Porém, é importante ressaltar que não é viável utilizar previsões claras nesse contexto. O resultado esperado de um determinado modelo político-institucional pode ser, no máximo, uma aproximação, considerando a complexidade da realidade social em que é aplicado e as restrições de generalizações a partir de experiências empíricas diferentes, influenciadas pelas condições de cada contexto.

⁹⁰ HOWLETT, M., RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3ed. Ontario: Oxford University Press, 2003

⁹¹ SABATIER, P.A. **Political science and public policy**. PS: Political Science & Politics v. 24, p. 144-7. 1991a.

Por isso mesmo, Dunn aborda essa questão das políticas públicas no âmbito das sugestões, ressaltando que elas devem ser viáveis de serem implementadas, orientadas para o futuro e embasadas em princípios éticos, o que acarreta complexidade no aspecto ético⁹².

Neste caso, o desafio metodológico se torna evidente: se a base para a formulação das políticas públicas é a intenção em relação aos seus efeitos, como garantir que a concepção de um modelo de política alcance - ou se aproxime - dos objetivos previamente estabelecidos? Qual é a segurança de que o modelo é adequado ou que um modelo pode ser mais adequado que outro? No contexto do saneamento, por exemplo, se a intenção de uma política é alcançar a universalização da cobertura de um serviço específico (como a coleta de esgoto) em uma determinada área geográfica dentro de um prazo determinado, quais são os elementos considerados ao escolher entre um modelo com maior ou menor centralização de gestão, uma lógica tarifária específica, um mecanismo de controle social específico ou uma estrutura organizacional específica?

Se as respostas para essas questões não forem baseadas em pesquisas em contextos reais, especialmente em estudos comparativos, temos uma formulação com base em visões teóricas conceituais que ainda não foram testadas no campo para o problema específico.

Isto é evidente em casos como o de um estudo realizado em Bangalore⁹³, na Índia, onde os intervenientes na política de saneamento enfatizam a necessidade de reformas na estrutura institucional. Isto inclui aspectos como a implementação de modelos de parceria entre os sectores público e privado – mas sem qualquer sucesso direto, algumas comunidades de baixos rendimentos tomam a iniciativa de propor pequenas mudanças progressivas por si próprias (*muddling through*). Através de soluções criativas são adotadas pelos membros da comunidade sem qualquer intervenção governamental planejada ou sistemática, o que levanta uma hipótese interessante que vale a pena investigar: quais fatores levam certas experiências de gestão ao sucesso, mesmo na ausência de uma intervenção planejada e sistemática do governo?

Assim sendo, outro fator que deve ser considerado ao trazer a análise para solo brasileiro é: o ritmo de urbanização da economia brasileira que impunha uma pressão considerável sobre os sistemas de saneamento. Paralelamente esta urbanização causava deterioração contínua dos índices de cobertura dos serviços de água e de esgoto.

⁹² DUNN, W.N. **Public policy analysis**: an introduction. 3ed. Upper Sadle River, New Jersey: Pearson e Prentice Hall, 2003.

⁹³ CONNORS, G. **When utilities muddle through**: pro-poor governance in Bangalores public water sector. *Environment & Urbanization*, v.17, p. 201. 2005.

Esboçava-se então, na década de 1960, uma nova configuração para este setor. Surgindo em 1961, a Carta de Punta Del Leste, elaborada pelos países das Américas, definindo como diretriz o nível de pelo menos 70% do atendimento de suas respectivas populações urbanas com serviços de água e de esgoto e o de 50% para as populações rurais⁹⁴. Foi formulado, a partir de 1961, programa decenal que almejava cumprimento das metas acordadas.

Em tempos de Ditadura Militar, foi eleita a abrangência da cobertura dos serviços de saneamento como uma de suas prioridades explicitadas nos planos de desenvolvimento do período. Isso reflete a consciência que, conforme Barat⁹⁵, estavam formados os setores referentes ao planejamento, face ao cenário de baixo desenvolvimento desses serviços, o que, por sua vez, comprometia os objetivos de desenvolvimento socioeconômico, bem como afetava as atividades industriais e as condições de saúde.

Nesse sentido, o Banco Nacional da Habitação (BNH), fundado em 1964 com a missão de implementar políticas de desenvolvimento urbano e, logo em 1967, esteve encarregado de realizar o diagnóstico inaugural da situação do setor de saneamento. Foi criado também, o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), no âmbito do BNH, que passava a centralizar os recursos e coordenar ações neste setor. Fundos de água e de esgoto estaduais foram levantados, além de programas estaduais trienais. Passou assim, a ser realizado conjuntamente pelo BNH o financiamento aos municípios e pelos governos estaduais, tendo como contrapartida obrigatória dos municípios a responsabilidade de que estes organizassem os serviços na forma de autarquia ou de sociedade de economia mista.

Mais adiante na linha do tempo, no início de 1970, eram predominantes os serviços municipais, ainda que houvesse municípios em que a responsabilidade da operação era estadual. Não obstante, fosse forte a presença da atuação do governo federal, sob a coordenação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Instituído como medida para ampliar a cobertura, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) surgiu como uma meta ambiciosa, contando com o fornecimento de serviços de água a 80% da população urbana e 50% dos serviços de esgoto até 1980 em seu projeto. Contudo, só em 1970 o setor em suas políticas públicas começou a tomar a configuração que

⁹⁴ JULIANO, N. M. A. **Formas de Remuneração de Serviços de Água e Esgotos**. São Paulo: edição da autora, 1976.

⁹⁵ BARAT, J. **O Financiamento da Infra-Estrutura Urbana**: os Impasses as Perspectivas Institucionais, as Perspectivas Financeiras. In: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. *Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Financiamento*. Brasília: Ipea, 1998.

conhecemos hoje. O PLANASA promoveu municípios confiando o serviço à entidade estadual de saneamento que poderia aproveitar os empréstimos do BNH.

Surgiram as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), organizadas sob o disfarce de Sociedades Anônimas, que deveriam receber concessões diretamente das autoridades concedentes do poder, os órgãos municipais. De acordo com Peixoto, nesta empreitada, apoiada pelo autoritarismo do governo federal, os governos estaduais e os CESBs empregaram todas as formas de coerção política e de pressão econômica que levaram prefeitos e vereadores complacentes a seguir sua linha de regime. Apenas mil municípios, do número total da altura, mantinham independência na gestão da operação dos seus serviços de saneamento, não chegando nem a um quarto.⁹⁶

A centralização do estado sobre o nível municipal foi escolhida por Ferreira⁹⁷ porque servia a dois propósitos principais. Isto inclui uma melhor gestão do risco através da consolidação e do estabelecimento de subsídios cruzados: onde as regiões mais lucrativas financiam as menos lucrativas.

Na concepção inicial, os CESBs deveriam ser capazes de estabelecer sua autonomia como unidades de negócios. Para atingir as metas estabelecidas no PLANASA, segundo Dalmazo, um esquema de financiamento baseado em dois instrumentos: Finansa, Programa de financiamento do BNH alimentado por recursos próprios e outros, incluindo empréstimos externos, e o FAE, um fundo criado por cada governo estadual participante do sistema com recursos próprios de origem tributária⁹⁸. Cada Metade do financiamento seria fornecido por uma das partes.

Na concepção do sistema, esperava-se que o papel do BNH diminuísse ao longo do tempo, à medida que os fundos estatais alcançassem a autossuficiência financeira com base nas receitas provenientes das tarifas. Na verdade, o BNH forneceu um apoio considerável aos CESBs durante os primeiros anos da criação do PLANASA, o que por sua vez permitiu taxas tarifárias baixas e investimentos apesar dos recursos mínimos provenientes de subvenções – raramente ocorriam conflitos com os municípios⁹⁹.

⁹⁶ PEIXOTO, João Batista. **O Barulho da Água: os Municípios e a Gestão dos Serviços de Saneamento**. São Paulo: Água e Vida, 1994.

⁹⁷ FERREIRA, C. K. L. **O Financiamento da Infra-Estrutura: o Papel do “Project Financing.”** Instituto de Economia do Setor Público. (IESP), jun. 1995.(Texto para Discussão, n. 25).

⁹⁸ DALMAZO, Renato A. **Expansão e Desequilíbrio Financeiro das Estatais Gaúchas**. In: FARIA, Luiz Augusto Estrella (Coord.). **O Estado do Rio Grande do Sul nos Anos 80: Subordinação, Imprevidência e Crise**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994

⁹⁹ PEIXOTO, João Batista. **O Barulho da Água: os Municípios e a Gestão dos Serviços de Saneamento**. São Paulo: Água e Vida, 1994.

A abordagem do PLANASA foi claramente desequilibrada em relação aos sistemas de estabelecimento e crescimento, em vez de se concentrar igualmente nas operações. Num exemplo destacado por Rezende, o caso da COMPESA, Companhia de Saneamento de Pernambuco, na era PLANASA viu uma estratégia única. A taxa de administração de 10% imposta aos investimentos destinados a capitalizar a empresa, promovendo assim o seu crescimento, a construção de sistemas como um meio de fortalecer a organização: a COMPESA transformou-se no que Rezende descreveu como sendo "uma construtora dominada por uma elite técnica de engenharia civil."¹⁰⁰

Notavelmente, esta ênfase na construção do sistema teve o seu próprio custo – uma vez que as operações não foram financiadas pelo BNH, levando mais tarde à degradação dos próprios sistemas após elevadas perdas na quantidade de água.

A década de 1980 marcou o início de uma era em que a PLANASA podia orgulhar-se de ter uma taxa de cobertura de quase 80% nos serviços urbanos de abastecimento de água, demonstrando um verdadeiro sucesso. Infelizmente, esta foi também a altura em que vários fatores desempenharam um papel na deterioração da saúde financeira destas empresas.

As fontes de financiamento foram esgotadas devido a grandes dificuldades macroeconômicas, isto aconteceu justamente quando os períodos de carência de empréstimos contraídos em anos anteriores chegaram ao fim e os pagamentos da dívida aumentaram com custos de amortização e encargos financeiros. Além disso, questões como a construção ganharam precedência mais cedo, as empresas foram manipuladas politicamente e a inflação elevada onerou ainda mais os custos operacionais.

Em 1986, o BNH chegou ao fim e a Caixa Econômica Federal assumiu as suas responsabilidades relativamente ao financiamento do setor e herdou o Sistema Financeiro de Saneamento, mas com restrições orçamentais mais apertadas que levaram a uma diminuição acentuada do fluxo de recursos.

Um ponto digno de nota durante a crise do setor do saneamento no final da década de 1980 é a ambiguidade introduzida por uma disposição da Constituição de 1988 que definia vagamente que os municípios seriam responsáveis pelos serviços de interesse local. O texto sugere que foram introduzidas algumas alterações nas responsabilidades municipais nesta altura, embora não esteja claro quais foram.

O PLANASA representou o único mecanismo estruturado de financiamento e modernização do setor de saneamento do Brasil, com o seu desaparecimento, os esforços do

¹⁰⁰ REZENDE, Flávio da Cunha. Políticas **Públicas e Saneamento Básico**: a Compesa Entre o Estado e o Mercado, 1996.

governo foram fragmentados e descoordenados após o colapso do PLANASA, enquanto a Política Nacional de Saneamento continuou a ser desregulamentada ao longo da década de 1990. Numa análise aprofunda elementos específicos do setor na década de 1990 que podem ser considerados marcos: a evolução do arcabouço legal, as políticas públicas nesse período e o vazio causado pelo início das privatizações sem definir um quadro legislativo para o setor.

O ano de 1988 viu a promulgação da Constituição Federal que trouxe significativa demanda por regulamentação no setor de saneamento. Várias disposições importantes introduzidas por esta constituição começaram a procurar o seu quadro regulamentar, tais como questões de propriedade, gestão de recursos hídricos e subvenções para a prestação de serviços públicos, entre outras apenas para ver luz no sentido de os esforços de regulamentação se materializarem muito mais tarde, em meados da década de 1990.

Em 1995, o Programa Nacional de Desestatização (PND) assistiu a uma mudança nas políticas que o direcionou para o domínio das infraestruturas. A adaptação do art. 175 da Carta através da aprovação da Lei de Concessões (Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995) amparada pela Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995 com foco mais específico no setor energético, foi um marco importante no início da atividade privada com o envolvimento do setor na área das infraestruturas. Estabeleceu um quadro jurídico para a concessão de serviços públicos em geral.

A Constituição Federal de 1988, fez previsão da instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), estabelecendo condicionantes quanto ao domínio e à exploração da água. A Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, determinou um arranjo institucional para a execução do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil baseado na bacia hidrográfica de cada região.

Apesar do progresso alcançado na regulação do serviço público como um todo, o que é demonstrado pelo desenvolvimento de concessões e pela aprovação de leis que estabelecem o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, os esforços para elaborar uma regulamentação específica para o setor de saneamento encontraram um obstáculo.

O primeiro passo foi dado no governo Collor. O Projeto de Lei Complementar n. 199/93, apresentado em 1991, foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas foi vetado na íntegra pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso logo após a sua posse em 1995. Em substituição ao projeto vetado, o governo federal enviou em 1996 um Projeto de Lei ao Congresso Nacional.

Sem progressos nesta frente até 2001, outro esforço legislativo foi apresentado ao parlamento, mas teve um destino semelhante, o novo projeto sequer tinha sido discutido no

final dos trabalhos da Câmara em 2002, permanecendo preguiçosamente no purgatório legislativo.

As políticas públicas relativas ao saneamento na década de 1990 apresentaram um padrão comum, caracterizado pela ênfase na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços. Essas características foram intensificadas nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que são analisadas no item subsequente.

Do ponto de vista da vinculação institucional do sistema de saneamento ao governo federal, a década de 1990 foi marcada pela migração entre a exclusividade da administração direta, passando a ser gerida por órgãos com maior autonomia administrativa. A gestão de Fernando Collor criou, em 1990, a Secretaria do Saneamento, vinculada ao então criado Ministério da Ação Social (MAS). A antiga Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM) foi transformada em FUNASA e incorporou funções de outros órgãos também extintos.

O ano de 1993 marcou uma transformação significativa, pois o Ministério da Ação Social passou por uma reforma e emergiu como Ministério da Assistência Social. Dois anos depois, em 1995, as responsabilidades relativas à política de saneamento foram transferidas para a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento. O objetivo principal desta transferência era estabelecer uma ligação coesa entre as políticas de saneamento e de desenvolvimento urbano. Posteriormente, em 1999, a SEPURB passou a ser associada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), que funcionava sob os auspícios da Presidência da República.

Os esforços do governo federal para melhorar a cobertura dos serviços e atualizar o setor produziram resultados positivos, apesar das várias mudanças nas ligações institucionais. Estas conquistas facilitaram uma transformação significativa na estrutura do setor, refletindo efetivamente em um salto substancial tanto na cobertura como no padrão de cuidados. Como resultado, embora o setor tenha registrado um crescimento na cobertura durante a década de 1990, manteve as características originalmente transmitidas pelo PLANASA.

O período viu um influxo de recursos de diversas fontes, incluindo programas federais, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e importantes instituições de desenvolvimento, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Os programas federais da década de 1990 podem ser divididos em dois grupos de medidas. O grupo inicial visa reduzir as disparidades socioeconômicas e apoiar sistemas em desenvolvimento com incentivo financeiro.

Começamos então pelo Programa de Saneamento de Centros Urbanos (PRONURB). Este programa surgiu para retomar de onde o PLANASA parou, entrando no plano estratégico do Brasil por meio do Programa Brasil em Ação. No ano de 1990, foram lançados em conjunto três programas, dentre eles o PRONURB, o PROGESE e o PROSANEAR que mobilizaram recursos do FGTS em colaboração com recursos municipais e estaduais, além das concessionárias, direcionados a grupos de famílias com faixas de renda específicas em diferentes modalidades do PROSANEAR. As ações financiadas envolveram diversos aspectos como desenvolvimento institucional e melhorias operacionais dos prestadores de serviços aliados à drenagem urbana, além da gestão de resíduos sólidos.

O Programa de Ação Social de Saneamento (PASS) foi implementado pela SEPURB em 1996. Seu objetivo é aumentar a cobertura dos serviços de saneamento nos municípios com maiores índices de pobreza, em atuação preferencialmente nos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária e do Programa de Redução da Mortalidade da Infância.

Posteriormente, foi implementado em 1992 e aprimorado a partir de 1995, o Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (PROSEGE). Foram aportados R\$421 milhões, resultando na construção de aproximadamente 6 mil quilômetros de redes de esgoto.

Como complemento a essa primeira série de iniciativas, o Programa FUNASA – Saneamento Básico direcionou recursos para a implementação de ações de saneamento com base em critérios epidemiológicos e indicadores sociais. Seu plano de saneamento abraça a cooperação na gestão e na prestação de assistência técnica aos serviços autônomos municipais, com uma prioridade voltada especialmente para as pequenas localidades, garantindo uma abordagem mais localizada e específica do problema.

O segundo conjunto de programas visa a modernização e o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento.

No que se refere ao Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), a fase inicial do PMSS foi concluída em 2000 com o objetivo de concretizar a reforma setorial por meio de ações institucionais em nível nacional promovendo diversos estudos e assistência técnica prestada a estados e municípios, incluindo também investimentos e ações de desenvolvimento de negócios em empresas estatais. A segunda fase ampliou sua cobertura para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste financiando investimentos.

Tivemos ainda o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA), programa este que almejava incentivar a utilização racional e eficiente dos sistemas de água operacionais, identificando ações prioritárias e instrumentos que financiem essas áreas

instrumentais através de outros programas existentes, promovendo assim o baixo desperdício de recursos hídricos.

O Programa de Financiamento às Concessionárias Privadas de Saneamento (FCP-SAN) oferece financiamento por meio do FGTS e do BNDES para concessionárias privadas de saneamento. O objetivo é aumentar a cobertura dos serviços de água e esgoto, bem como ações de desenvolvimento institucional e esforços operacionais. O objetivo do projeto é criar um apelo neste setor para investidores privados – como bancos de investimento e fundos de pensões – para que mais fundos possam ser obtidos no próprio mercado.

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Política Nacional de Saneamento baseava-se na premissa de que a universalização dos serviços seria alcançada até 2010. A não institucionalização da política como lei gerou um grande entrave na sua implementação. Nos parágrafos seguintes são detalhadas as principais características da política implementada durante este período.

Os programas abrangidos pelo primeiro grupo concebidos para alargar a cobertura, dando prioridade a áreas economicamente menos viáveis, continuaram a ser os destinatários predominantes da alocação de recursos. O Pró-Saneamento e o PASS foram destacados com mais de três quartos da destinação de recursos federais no setor de saneamento, ressaltando sua importância como programas.

Um dos principais destaques das ações do governo federal naquele momento poderia ser visto como o aprimoramento da linha de desenvolvimento institucional nos programas existentes. Isto foi ainda reforçado por ferramentas de modernização inovadoras introduzidas paralelamente. O PMSS já tinha estabelecido um precedente ao integrar a melhoria institucional com o financiamento regular.

Por outro lado, FCP/SAN e PROPAR marcaram presença com notáveis novidades conceituais. Especificamente, o FCP/SAN inovou ao incentivar claramente sistemas administrados pelo setor privado através do apoio do BNDES. Embora de forma modesta, o FCP/SAN propôs a competição pelos recursos do FGTS, uma ideia para estabelecer uma inovação de eficiência baseada em incentivos. O estabelecimento de tais mecanismos foi fundamental para o que precisou ser feito em termos de garantir que os detalhes de implementação fossem cuidadosamente observados dentro dessas diretrizes.

Incentivar concessões ao setor privado com base na regulamentação existente fez parte da ação modernizadora. O estabelecimento do enquadramento legal em relação às concessões permitiu o início do processo de privatização em 1995 no setor do saneamento. Assim sendo, na ausência de regras, as primeiras concessões que vão sendo feitas são verdadeiras aventuras,

em que as concessionárias assumem riscos elevados e tentam cobrar por isso. A principal consequência desta ação foi um descompasso causado pela promoção do processo de privatização sem definição de enquadramento legal específico.

No meio deste período de ação modernizadora como uma das suas componentes, há uma iniciativa que se destaca: os esforços de avaliação de políticas juntamente com a medição do desempenho do setor. Isto foi feito através de reforço no âmbito do PMSS do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). A principal missão do SNIS é o recolhimento de dados e introdução de indicadores de desempenho do setor; um sistema que estabelece um precedente para ações futuras.

A gestão do período também deu prioridade à integração da política de saneamento com o desenvolvimento urbano e as políticas de saúde e ambientais. No caso das políticas de saúde, a integração apresenta vitórias mais importantes com a atuação da FUNASA. Resultados menos efetivos foram alcançados na integração com as políticas de meio ambiente. O planejamento do sistema de saneamento persistiu num estado de isolamento, desligado tanto do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos como da abordagem da bacia hidrográfica. Um grande obstáculo encontrado foi o foco da política econômica em abordar as repercussões das crises nos países emergentes que impactaram o Brasil, juntamente com a nossa própria crise interna em 1999. Os dois programas de ajuste fiscal do governo federal iniciados em 1997 e em 1998 produziram uma redução da oferta de fundos federais para saneamento.

A história recente dos investimentos públicos em saneamento básico no Brasil demonstra que decisões políticas e econômicas impactam diretamente na qualidade de vida da população.

A partir da década de 1990, observa-se uma significativa redução dos recursos destinados ao setor, agravada pela Resolução nº 2.444/1997 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que suspendeu o programa Pró-Saneamento. Posteriormente, outras medidas, como o contingenciamento de crédito ao setor público por meio das Resoluções nº 2.521/1998 e 2.653/1999, reduziram drasticamente os investimentos anuais de R\$1,3 bilhão, em 1995-1998, para apenas R\$21 milhões em 2000. Essa retração acarretou consequências socioeconômicas severas e exigiu reflexão sobre a urgência de retomada do financiamento para a universalização do saneamento.

A redução drástica dos investimentos comprometeu diretamente a expansão e a manutenção da infraestrutura de saneamento, afetando o acesso a serviços essenciais como abastecimento de água potável e tratamento de esgoto.

Os estragos causados pela má gestão de recursos públicos e contingenciamento de despesas, são vistos até hoje na sociedade brasileira, revelando a perpetuação de desigualdades sociais e regionais, com populações rurais e das periferias dos centros urbanos sendo as mais prejudicadas.

A deficiência no saneamento causa impactos desastrosos na saúde pública. A falta de acesso à água potável e ao tratamento adequado de esgoto é fator quase determinante para a propagação de doenças como diarreia, dengue e leptospirose, que oneram o Sistema Único de Saúde (SUS) e afetam a produtividade econômica.

É fato comprovado por diversos estudos que os gastos com saneamento básico são verdadeiros investimentos sociais: segundo o Instituto Trata Brasil, a cada R\$ 1,00 investido em saneamento, há uma economia de R\$ 4,00 em custos de saúde¹⁰¹, evidenciando o impacto positivo de investimentos no setor.

Ademais, a redução do financiamento em saneamento limita o desenvolvimento urbano e ambiental sustentável. O despejo inadequado de esgoto em corpos hídricos compromete a qualidade da água, a biodiversidade e a sustentabilidade dos recursos naturais, essenciais para o abastecimento humano e a produção agrícola. A ausência de saneamento universal também prejudica a atratividade econômica de regiões, restringindo oportunidades de negócios e crescimento industrial.

A flexibilização do crédito ao setor público por meio das Resoluções nº 2.800 e 2.801/2001 foi um passo positivo, mas insuficiente para reverter os danos causados pela retração anterior. Para atingir a universalização, prevista no Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), é imprescindível aumentar os aportes públicos e fomentar parcerias público-privadas, garantindo que nenhuma região ou população seja deixada para trás.

Portanto, a diminuição dos investimentos em saneamento básico não apenas agrava problemas de saúde e desigualdade social, mas também compromete o desenvolvimento econômico e ambiental do país. A retomada de um financiamento robusto, aliado a uma gestão eficiente e inclusiva, é essencial para garantir um futuro mais digno e sustentável para a população.

¹⁰¹**INSTITUTO TRATA BRASIL.** Benefícios econômicos do saneamento no Brasil. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CAPÍTULO 3

3. A REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NA AMAZÔNIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS LEGAIS, DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E PERSPECTIVAS SOB A LEI Nº 14.026/2020

As dificuldades de controle e fiscalização da execução dos serviços públicos foram abordados com a ideia de centralizar a oferta desses serviços por uma única empresa, que obtinha vários contratos de concessão municipais. Esta abordagem tomou forma por volta de 1960, com a fundação das primeiras CESBS.

No entanto, essa metodologia somente veio a ser solidificada durante o período da ditadura militar após 1964, com uma forte promoção da criação das CESB's e a implementação do PLANASA. Essa estratégia implicou na centralização do saneamento nas esferas federal e estadual, com a transferência da responsabilidade pela prestação dos serviços municipais de água e esgoto para os governos estaduais, através das CESB's. Essa mudança foi uma exigência para acessar os recursos do BNH, que eram abundantes naquela época.

Na década de 1980, em meio a uma crise econômica marcada pela rolagem da dívida pública, falta de transparência e corrupção nos órgãos governamentais, o PLANASA começou a perder força, culminando no colapso e na dissolução do BNH em 1986¹⁰². O término do PLANASA em 1992 resultou em um vácuo institucional no setor de saneamento, abrindo caminho para a possibilidade de privatização dos serviços, em resposta às pressões das agências multilaterais¹⁰³.

A Lei de Concessões, promulgada em 1995, pôs fim ao monopólio estatal e estabeleceu novas diretrizes para a concessão e permissão de exploração de serviços públicos. Nesse processo, algumas CESB's começaram a reformular sua estrutura organizacional, tornando-se empresas de capital aberto na bolsa de valores, enquanto outras foram encerradas devido a dívidas consideráveis. Além disso, uma parcela de municípios optou por assumir

¹⁰²FERRARA, L. N. *Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

¹⁰³REZENDE, S.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008./

diretamente a prestação dos serviços dentro da administração municipal, enquanto outros escolheram modelos de concessão para empresas privadas.¹⁰⁴

Na década seguinte, nos anos 2000, vimos, por um lado, a promulgação da Lei das Parcerias Público-Privadas em 2004, que incentivou o financiamento do setor pelo capital privado. Por outro lado, em 2005, foi estabelecida a Lei dos Consórcios, a qual fortaleceu a presença das CESB's na prestação de serviços, através da instituição dos contratos de programa firmados diretamente entre municípios e CESB's, sem a necessidade de licitação prévia, tornando mais difícil a entrada de empresas privadas no setor¹⁰⁵. O marco legal, atualizado em 2020, proibiu a celebração de novos contratos de programa e passou a promover a regionalização e a competitividade do setor, através de novos processos de licitação para a prestação dos serviços.

A partir da promulgação da Lei Federal nº 14.026/2020, também conhecida como o Marco Legal do Saneamento, foram introduzidas significativas alterações junto ao setor de saneamento básico nacional. Para tal, tem por base as seguintes premissas: 1) regulamentação uniformizada, tendo em vista a segurança jurídica a ser garantida ao prestador e para o estabelecimento prévio de medidas a serem tomadas e/ou implantadas; 2) a regionalização do saneamento básico por meio de incentivos e direcionamentos específicos de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada território; 3) expansão do mercado de prestação de serviços de modo a encorajar contratos de concessão à iniciativa privada como meio de facilitar o acesso das comunidades mais distantes a um serviço de qualidade e 4) exigência de atenção à meta de, até 2033, garantir o acesso de 99% da população à fontes de água potável e 90% à coleta e tratamento de esgotos, fazendo-o por meio de inclusão de cláusula em contratos vigentes e novos e, ainda, através de comprovação de que as empresas candidatas apresentam capacidades de atingir essa meta.

Sobre esta última premissa, é necessário recordar que tais objetivos encontram-se consagrados no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e, por fim, incorporados no texto da Lei 14.026/2020. Ao passo que restam menos de dez anos para que se concretizem as metas, se tornam cada vez mais evidentes os desafios a serem enfrentados para sua realização.

Este capítulo tratará especificamente sobre a regionalização das áreas nacionais com o objetivo de implementação de medidas assecuratórias de saneamento com entendimentos

¹⁰⁴ IAS – INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. Saneamento 2020: presente, passado e possibilidades de futuro para o Brasil. São Paulo: IAS, 2020.

¹⁰⁵ *idem*, 2020.

mais específicos a respeito de cada área e medidas mais adequadas às particularidades que cada uma destas apresenta. A primeira parte oferece uma visão concisa sobre a regionalização do saneamento no Brasil, com ênfase na Lei nº 14.026/2020. Em seguida, é feita uma análise da situação atual e as medidas atualmente em progresso. Na terceira seção, são destacadas as novas estruturas de governança regionais (com sua organização, status e áreas de atenção). Por último, são delineados alguns desafios enfrentados pela regionalização, especialmente durante períodos de transição de governos (federal e estaduais), e são exploradas as potencialidades dessas novas instâncias regionais em termos de compartilhamento efetivo do poder de decisão, planejamento e uma abordagem integrada do território.

3.1 IMPACTO DA LEI Nº 14.026/2020 NAS BASES DO SANEAMENTO

A ratificação do chamado Marco do Saneamento Básico em 2020 teve como propósito encarar o panorama de déficit nos serviços de saneamento básico no Brasil, pavimentando o caminho para a tão esperada universalização. Este objetivo será realizado por meio do estabelecimento e execução de critérios técnicos e objetivos, assim como pela concentração da regulação, supervisão e controle do setor pela Agência Nacional de Águas (ANA). Essas medidas têm como meta fomentar segurança jurídica, tornando o ambiente mais atrativo para investimentos externos e possibilitando grandes volumes de capital para aprimorar e ampliar a qualidade dos serviços.¹⁰⁶

O saneamento básico desempenha um papel vital na preservação da qualidade de vida e é reconhecido como um direito fundamental, assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Embora o acesso a esse serviço esteja formalizado na Lei 11.445 de 2007, ainda enfrenta diversos obstáculos para garantir sua excelência e universalização. Nesse cenário, a regulação é vista como uma ferramenta crucial para impulsionar o alcance das metas de atendimento do saneamento em todo o país.¹⁰⁷

A promulgação da Lei Federal nº. 14.026 de 2020, que introduziu o novo arcabouço legal do saneamento básico, teve origem em discussões em curso ao longo de vários anos, intensificando-se após as Medidas Provisórias (MP) 844/2018 e 868/2018. As alterações propostas por essas MPs encontraram alguma resistência, especialmente devido à

¹⁰⁶MARQUES, D. H. F. (2021). *Reflexões sobre o novo marco regulatório do saneamento básico: Possíveis impactos no planejamento de Minas Gerais*. Belo Horizonte: FJP

¹⁰⁷GOMES, C. N., & Coelho, D. J. S. da C. S. (2020). *Regulação no âmbito do Saneamento Básico e a necessidade do desenvolvimento da função regulatória em decorrência do projeto de Lei nº 4.162/2019*. Revista Humanidades e Inovação

complexidade do assunto, que exigia ampla discussão e análise com diferentes setores da sociedade.

Conforme Sion, os principais objetivos do novo marco legal são a universalização dos serviços de saneamento no Brasil, o fortalecimento do sistema regulatório, anteriormente enfraquecido devido à dispersão da regulação pelos municípios e a promoção de uma maior regionalização dos serviços prestados. É fundamental destacar que essas últimas medidas visam facilitar a universalização do saneamento, sendo esse o principal propósito da nova legislação.¹⁰⁸

Em meio às alterações implementadas, surgem incertezas em relação ao viés de privatização, que se manifesta na proibição dos contratos de programa, no veto presidencial ao artigo 16 que propunha acelerar a privatização de estatais e na priorização de recursos federais para os planos municipais de saneamento aprovados pelos gestores locais. Adicionalmente, é de extrema importância que cada município assuma um papel ativo na elaboração desse processo de regionalização, em vez de delegar exclusivamente aos Estados e à União a responsabilidade pela criação das políticas de fiscalização e regulamentação.

Para entendimento total desta última possibilidade, preciso lembrar-se da concessão, por meio da Constituição de 1988, aos municípios do direito de formulação de políticas e firmamento de parcerias e acordos que visassem o interesse regional e, aos Estados, em colaboração com os municípios, do estabelecimento de políticas e arranjos de interesse comum. No contexto dos serviços de saneamento, o interesse local aborda a questão do atendimento às instalações e infraestrutura operacional dentro do âmbito municipal, ao passo que o interesse comum abrange a partilha de instalações operacionais, como ocorre em regiões metropolitanas e microrregiões estabelecidas por meio de legislação complementar.

Ainda que haja explícita essa independência constitucional por parte dos municípios e Estados, as unidades regionais, a serem criadas por meio de legislação complementar, estarão sujeitas a uma governança dita interfederativa e a um plano regional, conforme interpretação do STF, e serão tratadas como serviços de interesse comum.¹⁰⁹ Em contraposição aos princípios de gestão integrada e descentralizada preconizados pela Política Nacional de Saneamento, o novo marco regulatório do saneamento parece buscar a centralização das atividades na ANA e ampliar suas funções. A nova lei determina que a ANA será responsável tanto pela regulação do abastecimento de água quanto pelos serviços

¹⁰⁸SION, A. O. (2020). **Necessidade de investimentos em infraestrutura para universalização do saneamento básico no combate a pandemias**: Uma análise do enfrentamento à covid-19 à luz do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. *Revista Ciências Jurídicas e Sociais – IURJ*.

¹⁰⁹Oliveira, C. R. de., Pereira, A. C., & Sousa, T. A. de. (2019). **Regulação do saneamento básico em regiões metropolitanas: Desafios e perspectivas**. Leopoldianum, Santos.

de saneamento. Em 2021, houve a publicação da agenda de edição das normas de referência para o saneamento até 2023. Assim, se previu a elaboração de 19 normas de referência para o setor de saneamento.

O novo conjunto de regras também autoriza a ANA a supervisionar os serviços e os processos de licitação das empresas privadas, o que resultará em uma diminuição nos repasses de recursos da União para os municípios caso estes não adiram aos novos critérios. A concentração de poder na ANA representa um retrocesso nos direitos sociais, especialmente no que diz respeito ao controle social e à gestão democrática, e evidencia uma inclinação neoliberal para a tecnificação da política pública como um meio de garantir os interesses do mercado.

Uma questão adicional trazida pela Lei n. 14.026 de 2020 é a preocupação com o aumento das tarifas, como observado em experiências anteriores de privatização em outras cidades. Nos últimos anos, várias localidades optaram pela remunicipalização dos serviços públicos, não apenas no Brasil, mas também em todo o mundo. De modo geral, essas experiências indicam uma deterioração na qualidade dos serviços e um aumento nas tarifas como resultados inevitáveis da abordagem privatizadora. Assim, ao promover a liderança das grandes corporações na prestação dos serviços de saneamento, a Lei n. 14.026/2020 expõe a população de baixa renda a um serviço privado monopolista, que tem o poder de precarizar, adiar ou até mesmo negligenciar qualquer tipo de aprimoramento nos sistemas.

Acrescentem-se, ainda, os entraves burocráticos e a dificuldade de comunicação e acesso a determinadas regiões representando desafios significativos a serem superados. A quantidade de agências reguladoras em todo o país também é um obstáculo importante: a centralização do controle e fiscalização de todos os municípios brasileiros, que totalizam 5.570 hoje, parece irrazoável. Atualmente, pelo menos 40% dos municípios não possuem vínculos com quaisquer tipos de regulação.¹¹⁰

Pode-se interpretar a proposição da privatização dos serviços de saneamento através do dito “novo” marco como meio de minar a autonomia municipal em relação à titularidade do serviço. Além disso, ele fragmenta a própria Política Nacional de Saneamento ao negligenciar aspectos fundamentais como o manejo de resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais.

Ainda que haja tantos impasses e questões cujos impactos ainda precisam de certo tempo para serem analisados, é imprescindível reconhecer que a nova regulação proveniente

¹¹⁰ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. Regulação: saneamento básico. Brasília, 2023.

da Lei 14.026/2020 foi tida como suposta solução na retomada da economia nacional após a pandemia do Covid-19.¹¹¹ Os acordos provenientes de suas medidas seriam capazes de trazer retornos em investimentos o suficiente para atingir as metas de universalização previstas, inclusive, no mesmo texto legal.

É notório o quanto o Brasil deixa de investir nas áreas que visam a universalização do acesso à recursos hídricos de qualidade o que passa a desvalorizar consideravelmente os imóveis, contribui com o declínio da produtividade e a consequente piora da saúde da sua população. Passa então a sobrecarregar as vias de acesso à saúde com questões que podiam ser facilmente evitadas a fim de priorizar questões de maior complexidade, deixando de embolsar grandes somas de verbas públicas que poderiam ter um melhor aproveitamento.

De acordo com os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – (SNIS 2022)¹¹², há mais de 33 milhões de brasileiros sem acesso aos serviços básicos relacionados à recursos hídricos. Ao analisar a distribuição hídrica por região, a situação observada na região Norte demonstra o atraso nas medidas necessárias à universalização do abastecimento de água, enfatizada pelo fato de apenas 64,2% da população ter acesso à água tratada. Essa situação se agrava em razão do tema ser pouco priorizado, motivado pela exuberância da região e o imenso potencial hídrico natural à primeira vista, que leva à incorreta conclusão de inesgotabilidade dos recursos e facilidade de tratamento e acesso.

Aprofundando-se a análise dos dados do SNIS 2022, mesmo que a porcentagem de tratamento de esgoto tenha saltado de 37,8% em 2010 para 52,2% em 2022 é preciso atentar-se ao fato de que mais de 93 milhões de brasileiros (44%) não têm acesso à coleta de esgoto, o que leva a um maior número de indivíduos em contato com águas contaminadas, facilitando a proliferação de doenças endêmicas.

As informações pioram e se tornam preocupantes quando se analisa a situação da região Norte, no que diz respeito à coleta de esgoto sanitário. Os dados do SNIS revelam que apenas 14,7% de todo esgoto sanitário produzido na região é tratado adequadamente, um contraponto com a região Sudeste, onde mais de 80% dos resíduos sólidos tem destinação adequada.

É lamentável o tamanho descaso com a região que possui a maior bacia hidrográfica do planeta e o maior aquífero em volume de água que se tem conhecimento até a atualidade.

¹¹¹Gonçalves, L. G., & Silva, C. R. da. (2020). *Covid-19 pandemic: on the right to wash hands and the "new" sanitation regulatory mark*. Foz, São Mateus/ES

¹¹² **BRASIL. Ministério das Cidades.** Painel de Informações sobre Saneamento. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/ab>. Acesso em: 04 out. 2024

O grande perigo que se corre ao não se dar a destinação adequada aos resíduos sanitários é justamente a contaminação das águas, sejam as de superfície como os rios e os igarapés, ou as subterrâneas, tais quais os mananciais, o que pode levar ao colapso do abastecimento de água tratada, bem como ao surgimento e disseminação de doenças e infecções, algumas já erradicadas no país.

Refletindo a situação apresentada pelos números, fica clara a disparidade de iniciativa de investimentos entre as regiões, fruto do descaso do poder público com as populações que historicamente tem vivido situações de vulnerabilidade social, econômica e, principalmente, ambiental.

Porém, investimentos e a elaboração de políticas públicas viáveis e eficazes não são os únicos aspectos que fazem falta ao se tratar do tema de saneamento básico no estado do Amazonas. As próprias informações disponíveis mostram-se insuficientes ou desatualizadas quando se trata da região norte. As últimas informações oficiais disponibilizadas pelo Governo Federal (SNIS) datam de 2022 e refletem a situação descrita logo após o maior desastre sanitário vivido pela humanidade na sua história recente: a pandemia de COVID-19.

A ausência de informações, de levantamentos estatísticos, de dados detalhados e setorizados por municípios da região e do Estado do Amazonas, impede a correta e eficaz elaboração de políticas públicas que atendam às necessidades de cada município. As informações levantadas pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz revela que, dos 61 municípios do interior do Amazonas, apenas 38 alimentam o Sistema de Informação de Saneamento Básico, que monitora a prestação do serviço a nível nacional.¹¹³

Alia-se ao problema o fato de que a urgência na elaboração da regulamentação sobre a regionalização colocou todos os 62 municípios do estado do Amazonas em uma única microrregião, excluindo-se apenas a Capital do Estado, que passou a concessão à iniciativa privada.

Nesse sentido, novo modelo de governança de gestão para prestação de serviços de saneamento básico está sendo desenvolvido por um estudo realizado no Instituto Leônidas & Maria Deane (ILMD/Fiocruz Amazônia), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). A iniciativa tem como foco os princípios da nova gestão pública e um sistema estruturado de garantias de direitos, orientada pela noção de *new public management*, tendo como público-alvo inicial três municípios das regiões do Médio e Alto

¹¹³ FIOCRUZ AMAZÔNIA cria modelo de governança das microrregiões do saneamento básico. *Portal Fiocruz*, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-amazonia-cria-modelo-de-governanca-das-microrregioes-do-saneamento-basico>. Acesso em: 13 jan. 2025.

Solimões do Amazonas: Jutaí, Uarini e Fonte Boa. O objetivo principal do projeto é criar uma agenda pública que enquadre o saneamento básico como um direito humano no Amazonas. A pesquisa conta com a colaboração dos pesquisadores Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho e Eloisa Mendonça Gadelha¹¹⁴.

As populações tradicionais da região amazônica, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, entre outros, possuem um estilo de vida intrinsecamente ligado à floresta, tendo em vista que os recursos naturais são a base da alimentação e da economia local. A falta de tratamento do esgoto sanitário, de condições mínimas de vida digna, a dificuldade de acesso à água tratada e a falta de investimentos públicos, pode levar ao desaparecimento das populações tradicionais, que migram para os centros urbanos na busca por melhores condições de vida, ocasionando o apagamento étnico e cultural de toda uma população.

Portanto, abordar os desafios e enfrentar os déficits, principalmente em áreas menos favorecidas como municípios pequenos e periferias urbanas, é fundamental para alcançar a universalização do saneamento. A longo prazo, os municípios menores podem encontrar dificuldades, pois as empresas privadas geralmente preferem contratos em áreas urbanas mais populosas. Isso significa que os municípios de menor porte podem depender das empresas estaduais, que, por sua vez, podem perder sua sustentabilidade financeira, resultando na transferência dos serviços para as prefeituras locais. No entanto, essas prefeituras já enfrentam grandes desafios, especialmente nas áreas de educação e saúde.¹¹⁵

O texto da Lei nº 14.026 de 2020 traz consigo uma medida para resolver essa questão que é a criação dos blocos de municípios. Dessa forma, cidades vizinhas são agrupadas e terão os serviços fornecidos por uma mesma empresa através de uma única licitação. Além de servir como aliado na economia processual, isso também significa que mesmo cidades menores estariam associadas a outras, o que possivelmente as tornaria mais atrativas para o setor privado. De acordo com Lima, isso não garante, contudo, que todas as localidades poderão facilmente se associar a outras e, então, para os municípios menos favorecidos economicamente, que não despertam interesse das empresas privadas de saneamento, será necessário que operem com seus próprios recursos, o que em muitos casos se mostra inviável.¹¹⁶

A fim de prevenir um cenário como esse, a nova legislação recorreu ao subsídio cruzado como medida, permitindo que pessoas incapazes de arcar com os custos tenham

¹¹⁴ *ibidem*.

¹¹⁵ LIMA, M. M. G. **O PMSB e os desafios da universalização do saneamento em áreas rurais**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual de Campinas. (2021).

¹¹⁶ *idem*.

acesso aos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto. Com o novo marco, é necessário trabalhar com a possibilidade de que as cidades superavitárias passem a ser administradas por empresas privadas, que têm a liberdade de optar pela eliminação desse mecanismo de subsídio cruzado.

Isso pode resultar na necessidade de investimentos da União em municípios incapazes de atrair investimentos, o que acarretaria problemas mais graves, como custos elevados para a realização de obras destinadas a fornecer água a comunidades remotas. Empresas privadas podem não se interessar em investir na construção de infraestrutura, como adutoras, para fornecer água a essas pequenas comunidades.¹¹⁷ Consequentemente, os municípios deficitários serão compelidos a aumentar as tarifas de cobrança para manter suas operações, o que poderá gerar instabilidade nos preços do setor. Essa abordagem coloca nosso país em uma posição contrária à tendência global, uma vez que muitas localidades ao redor do mundo optaram por reestatizar seus serviços diante de diversos problemas relacionados à acessibilidade, continuidade e aos valores cada vez mais elevados.

É importante destacar que, durante a elaboração da legislação, foi incluído o artigo 16, que permitia a renovação dos contratos de programa não formalizados e vencidos com as empresas estaduais até 31 de março de 2022, por mais 30 anos. Nestes casos, as empresas estaduais deveriam comprometer-se com metas e critérios estabelecidos pela legislação e demonstrar capacidade de investimento para universalizar os serviços até 2033.

O objetivo era evitar uma desorganização abrupta do setor, prevenir impactos negativos nas políticas de subsídios cruzados e evitar a desvalorização das empresas estaduais, o que poderia afetar sua eventual privatização. Na prática, a venda das empresas estaduais poderia ser mais lucrativa se os contratos de programa existentes fossem mantidos e renovados. Com uma regulação rigorosa para garantir o cumprimento das metas, a renovação dos contratos poderia buscar uma maior eficiência, valorizando os ativos das empresas e, consequentemente, a própria empresa de saneamento antes de sua privatização.¹¹⁸

Entretanto, o veto do ex-presidente Jair Bolsonaro ao artigo 16, justificado como suposta medida para evitar a prolongação do déficit atual, provavelmente resultará na desvalorização das estatais, podendo eliminar o subsídio cruzado e acelerar o processo de privatização do setor. As empresas estatais agora terão que competir diretamente com as empresas privadas para obter novos contratos e renovar aqueles com prazos de vigência

¹¹⁷*idem.*

¹¹⁸Beraldo, M. P., Filho, A. M. P., & Ramalheiro, G. C. de F. **The PIPE/FAPESP and the new legal framework for basic sanitation (law n. 14.026/2020): brief reflections on public policy on innovation in the area of basic sanitation.** Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca

próximos ao término. Se não conseguirem vencer as licitações, especialmente em municípios economicamente atrativos, a alternativa para evitar a desvalorização dos ativos e o aumento dos passivos pode ser a privatização imediata.

São muitos os desafios a serem enfrentados para a concretização das metas estabelecidas pela legislação brasileira e pelos regulamentos e dispositivos internacionais. Diante das peculiaridades inerentes ao território brasileiro, o legislador propôs, como alternativa legal, a criação das unidades regionais para elaboração das diretrizes de saneamento de locais específicos abrangidos pela competência de tais unidades.

Tratam-se de divisões administrativas de uma região de forma a agrupar municípios ou áreas com características socioeconômicas, culturais e geográficas semelhantes, com o objetivo de facilitar a gestão pública, promover o desenvolvimento regional e melhorar a eficiência dos serviços prestados pelo poder público. A criação de unidades regionais permite compreender mais claramente as necessidades e peculiaridades de cada região, elaborando-se políticas públicas mais adequadas e eficazes.

As unidades regionais promovem a coordenação e a cooperação entre os diferentes entes federativos que compõem a região, essencial para a implementação de políticas públicas integradas e para a otimização dos recursos disponíveis. Facilita, ainda, o desenvolvimento econômico e social de forma mais equilibrada e sustentável ao identificar as potencialidades e vocações de cada região, com a criação de estratégias de desenvolvimento que valorizem os recursos locais e promovam a geração de emprego e renda.

A distribuição dos recursos aliada a uma gestão mais eficiente dos serviços, possibilita a aproximação entre o governo e a população e facilita a identificação das demandas e a prestação de serviços de forma mais ágil e eficaz.

Facilmente se identifica, assim, a intenção do legislador ao incentivar a ideia de regionalização¹¹⁹, proposta como solução para evitar o isolamento de determinadas áreas. No entanto, em um país de vastas dimensões como o Brasil, sobretudo na Amazônia, onde muitos territórios permanecem intocados, a integração territorial se torna um desafio sem precedentes. Ainda mais ao se considerar a negligência reservada a esta região por tantas décadas e os resultados disso.

Quanto à incerteza jurídica, destaca-se novamente o veto do ex-presidente ao artigo 16 da nova lei, como mencionado anteriormente. Esse dispositivo havia sido acordado entre

¹¹⁹ BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. **Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e dá outras providências.** Alterada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Art. 4º, §3º, V: “Incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em: 13 jan. 2025

os governadores e suas bancadas federais como condição fundamental para a aprovação do projeto de lei, porém, de forma inesperada, o ex-presidente optou por romper com essas negociações já estabelecidas. Especialistas jurídicos acreditam que, caso o veto não seja revertido, as disputas políticas e a possibilidade de judicialização em torno desse assunto podem afugentar os investidores privados, resultando em um efeito oposto ao pretendido pela nova legislação.¹²⁰

Adicione-se aos possíveis litígios futuros a disposição que, no contexto da prestação regionalizada dos serviços de saneamento, o plano regional terá primazia sobre os planos municipais de saneamento básico, diminuindo as competências e autoridades municipais estabelecidas pela Constituição de 1988. Essa medida abre caminho para potenciais litígios judiciais que podem resultar na paralisação do setor, como evidenciado pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que já foram apresentadas ao Supremo Tribunal Federal (STF).

3.2 DAS ABORDAGENS ESTRATÉGICAS NO CENÁRIO DO MARCO DO SANEAMENTO

Nos últimos anos, tem havido um aumento significativo na competição sobre os recursos naturais do planeta, impulsionado por diversos fatores. Entre esses fatores, destacam-se o crescimento populacional, mudanças nos padrões de consumo, alterações climáticas e a expansão das áreas urbanas. Esses elementos têm contribuído para a intensificação das demandas por água, energia e alimentos, tornando ainda mais evidente a necessidade de gerenciar esses recursos de forma sustentável em meio a um contexto global marcado pela instabilidade¹²¹. Isso porque, as mudanças climáticas e os riscos decorrentes do aumento da demanda por recursos contribuem com a intensificação de ameaças de escassez de água, afetando diretamente setores como a agricultura e a matriz energética global.

A provisão e tratamento de água, seguidos pela coleta de efluentes para tratamento, representam componentes essenciais no metabolismo urbano, pois exercem uma influência direta na demanda por água e energia elétrica nas grandes cidades. A aplicação do conceito de nexos urbanos está associada à compreensão e à busca de soluções integradas, ou seja,

¹²⁰GAROFANO, Rafael R. **O que esperar da “competição pelo serviço” a partir do novo marco legal do saneamento?** Agência Infra, Brasília, DF, 24 jun. 2020.

¹²¹CARVALHO, L. G. (2020). **A Universalização do acesso à água e saneamento básico e os indicadores do sexto objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU: Uma análise à luz do Novo Constitucionalismo Latino-Americano.** Trabalho de Conclusão de Curso: Curso de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso.

reconhece-se a interdependência entre o consumo de água, objeto de estudo deste trabalho, bem como energia e alimentos. Essa abordagem promove a percepção da necessidade de avaliar e gerenciar um conjunto sistêmico, em vez de adotar medidas setoriais e isoladas.¹²²

Bem como as necessidades, há de se avaliar as consequências em conjunto: a promoção do acesso à saneamento básico em regiões isoladas tem por resultado a longo prazo o incentivo a outros meios de subsistência de suas populações o que aumenta consideravelmente seu escopo de produtividade, melhor direcionamento de verbas públicas que antes seriam direcionadas à complicações de saúde, por exemplo, bem como impulsiona a região, o que decerto colabora com a regionalização proposta na Lei 14.026/2020.

A sustentabilidade dos próprios territórios depende inteiramente do fornecimento de água potável para as atividades mais vitais do cotidiano e seu progresso não há de existir sem este mínimo condicionamento. Dessa forma, ao compreender as restrições relacionadas ao tratamento da água e aos custos energéticos para irrigação e outros usos, torna-se viável entender efetivamente as necessidades locais e sugerir soluções mais apropriadas, considerando uma abordagem interdisciplinar.¹²³

Outrossim, a implementação eficaz de infraestrutura de saneamento básico em uma determinada região pode desempenhar um papel crucial no estímulo ao turismo.¹²⁴ Este fenômeno resulta de uma série de fatores interrelacionados que exercem influência sobre a percepção dos turistas e o potencial atrativo da região em questão. Primeiramente, a disponibilidade de água limpa e instalações sanitárias adequadas é de importância primordial para garantir a saúde pública tanto dos residentes locais quanto dos visitantes. Tal condição cria um ambiente mais seguro e saudável, promovendo a satisfação dos turistas e encorajando a fidelização e recomendação do destino a outros viajantes.

A conservação do meio ambiente, frequentemente correlacionada com práticas eficientes de saneamento, é um fator-chave na atratividade de destinos turísticos naturais. O investimento em infraestrutura sanitária bem planejada contribui para a preservação de recursos naturais, tais como corpos d'água e áreas naturais. A existência de instalações sanitárias adequadas, como banheiros públicos higienizados, é crucial para o conforto e bem-estar dos turistas durante suas visitas.

¹²²LIN L, XU F, GE X, LI Y. **Improving the sustainability of organic waste management practices in the food-energy-water nexus: a comparative review of anaerobic digestion and composting.** *Renew Sustain Energy*, v. 89

¹²³HOFF, H. **Understanding the Nexus, background paper for the Bonn. Conference.** In: *The Water, Energy and Food Security Nexus – Solutions for the green Economy*. 2011, Stockholm. Background paper: Stockholm: SEI, 2011.

¹²⁴LAZARO, L, GREMAUD, A. **Contribuição para o desenvolvimento sustentável dos projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo na américa latina.** *Organizações & Sociedade* 24 (80), 2017.

A percepção positiva de uma região que investe em saneamento básico pode atrair um segmento específico de turistas, particularmente aqueles que demonstram preocupação com questões ambientais e sociais. Este grupo de turistas valoriza destinos que demonstram um compromisso com a sustentabilidade e o bem-estar das comunidades locais, com isso, o incentivo ao turismo traria consigo maior movimentação econômica em regiões antes consideradas não atrativas, gerando, além de tudo, renda e empregos aos moradores.

A própria implementação da rede de saneamento básico pode influenciar na geração de mais empregos. Primeiramente, o próprio processo de construção e instalação de infraestrutura de saneamento, como redes de esgoto e estações de tratamento de água, demanda mão de obra especializada e não especializada, criando empregos diretos na construção civil e em atividades relacionadas.

Ademais, o desenvolvimento e operação dessas infraestruturas requerem uma equipe permanente para manutenção e gerenciamento, gerando empregos de longo prazo em áreas como engenharia ambiental, química, gestão de recursos hídricos e operação de sistemas de tratamento. Ainda, o aumento da cobertura de saneamento básico pode impulsionar o crescimento de setores complementares, como a indústria de equipamentos e materiais relacionados ao saneamento, bem como serviços de consultoria e educação ambiental.

Estão em andamento também vários estudos que sugerem que a implementação do saneamento básico em forma de tratamento de esgoto e coleta de lixo podem colaborar com a geração de energia como é o caso do biogás. O biogás é composto principalmente por metano, cuja emissão é considerada um dos principais contribuintes para o efeito estufa. No entanto, sua recuperação e uso como fonte de energia podem evitar a liberação desse gás na atmosfera, reduzindo assim as emissões de gases de efeito estufa e contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas.¹²⁵

A produção de biogás a partir da degradação biológica da matéria orgânica presente em resíduos agropecuários e urbanos, como animais e lixões, apresenta uma oportunidade significativa para mitigar os impactos ambientais associados ao tratamento desses resíduos.¹²⁶ Além disso, o biogás também oferece a vantagem de diminuir os odores desagradáveis associados aos resíduos orgânicos em decomposição. Portanto, a promoção do tratamento anaeróbio de esgoto, visando à produção de biogás, não só representa uma solução ambientalmente benéfica, mas também oferece um incentivo adicional para expandir a

¹²⁵HELLER, L.; PÁDUA, V. L. **Abastecimento de água para consumo humano**. 2ª Ed. Minas Gerais: UFMG, 2010.

¹²⁶FYTILI, D., A. Utilization of sewage sludge in EU application of old and new methods—A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 12, 2008

prestação de serviços de saneamento básico, integrando assim o uso sustentável de recursos naturais renováveis com a eficiência energética.¹²⁷

Diversas são as possibilidades para elaboração de uma cadeia cíclica de destinação dos resíduos de esgoto sanitário, que podem contribuir efetivamente para o desenvolvimento de muitas áreas de interesse para o aporte de recursos, como o turismo e a geração de energia elétrica. Contudo, a correta destinação, bem como o aproveitamento dos produtos do resíduos (produção de energia elétrica) ou as consequências positivas da implementação do tratamento sanitário (impulso no turismo e melhora da saúde pública), só são possíveis a partir de investimentos governamentais e de parcerias com a iniciativa privada para o desenvolvimento de novas tecnologias, favorecendo a sustentabilidade do processo.

O Marco do Saneamento é resultado da elaboração de uma legislação federal que visa universalizar a oferta de água tratada e a coleta e destinação adequada de esgoto sanitário. O saneamento básico, no Brasil, é objeto de políticas públicas de expansão desde o período da ditadura militar, iniciada em 1964, com a centralização das competências e a elaboração de diretrizes gerais para as mais diversas localidades do país. Esse sistema persistiu por aproximadamente 20 anos, até que foi sucateado em razão da crise econômica enfrentada pelo país na década de 1980.

O monopólio estatal só começou a ser quebrado com a edição da Lei de Concessões que possibilitou a privatização de diversos serviços públicos, entre eles os relacionados ao saneamento básico.

A lenta evolução da legislação sobre o tema, colocou o país em uma posição de desigualdade em relação às regiões geográficas, no que diz respeito à abrangência do sistema de coleta de esgoto sanitário, ao passo que se observa um maior equilíbrio quando se avalia o fornecimento de água tratada. A região do país mais afetada pela desigualdade é a região Norte, com apenas 14% de cobertura de tratamento de esgoto sanitário. As ambiciosas metas estabelecidas pelo Marco do Saneamento inspiram grandes investimentos e a elaboração de robustas políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico sustentável, considerando-se o estágio atual e os objetivos a serem alcançados.

Contudo, até o momento, o que se observa é um verdadeiro descaso do poder público: falta de investimentos, falta de ações preventivas, excesso de reparos e reconstruções que demonstram a fragilidade do atual sistema precariamente instalado e a urgente necessidade de modernização das estruturas e dos processos de tratamento.

¹²⁷FULLANA, A.; CONESA, J.; FONT, R.; MARTI'N-GULLO'N, I. **Pyrolysis compounds and pretreatment effects**. *J. Anal. Appl. Pyrolysis*, v. 68/69, 2003.

Se por um lado a falta de investimentos é fator determinante para o déficit de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário, por outro tem-se o desafio logístico de implementação de uma governança que atenda às necessidades de todos e cada um dos municípios do interior do Estado do Amazonas. Em se tratando do território total do Estado, a implementação do saneamento ganha uma complexidade peculiar: um ente federativo de dimensões comparáveis ao território de diversos países e profundamente desigual economicamente, diverso etnicamente e vítima de gerações de conflitos políticos, principalmente no interior do estado.

O déficit, contudo, não é uniforme. Se concentra em regiões do estado mais afastadas da capital, cujo acesso é mais difícil: municípios pequenos, áreas rurais e periferias dos municípios maiores. Além disso, há disparidades em termos de renda, afetando principalmente a população mais pobre, e também em termos de raça, com um impacto significativo sobre a população negra e indígena. As disparidades de gênero também influenciam negativamente na desigualdade, com mulheres e meninas sendo afetadas de maneira diferenciada. O que fica como resultado é o atraso no desenvolvimento socioeconômico da região, que concentra sem dúvida, as maiores riquezas naturais do país. A região, atualmente, é centro das atenções do mundo inteiro, trazendo esperança de um futuro promissor para a população local, com base na proteção da biodiversidade e da cultura local.

3.3 IMPLEMENTANDO A REGIONALIZAÇÃO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Junto à implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atualizada pelo Decreto nº 9.810/2019, a abordagem do desenvolvimento adquiriu uma nova dimensão, expandindo-se para além da simples busca por produtividade e dinamização de áreas selecionadas para investimentos do governo federal, como mineração e agronegócio para exportação. Priorizou-se a sustentabilidade ambiental e social como base para a formulação das ações do Plano de Prevenção, e Combate ao Desmatamento na Amazônia, Plano Amazônia Sustentável e Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável.

Os projetos que abordam os eixos de ordenamento territorial, produção e inclusão social priorizaram a questão ambiental como um elemento central. A elaboração desses projetos foi influenciada por essa perspectiva de preservação ambiental, combinada à noção de territorialidade, que envolve o engajamento das instâncias governamentais com a

população, permitindo a consideração de demandas específicas com base em critérios étnico-raciais e culturais, juntamente com uma gestão produtiva da terra.

Tomando como exemplo a segmentação do estado do Pará em doze regiões de integração, conforme delineado pelo Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS), é possível observar a ênfase na necessidade de uma política mais próxima das demandas populacionais. Na Amazônia, essas demandas, provenientes de comunidades tradicionais como ribeirinhos, extrativistas, povos indígenas e quilombolas, são diversas e abrangem não apenas questões econômicas, mas também o reconhecimento de direitos políticos e a valorização de suas identidades culturais.

Contudo, o que se observa na prática é a elaboração de uma legislação que não considera a vasta cobertura territorial do Estado do Pará. Neste ente federativo, foi editada a Lei Complementar n. 171/2023, que agrupou todos os 144 municípios do estado em uma única microrregião. A situação não melhora ao analisar o Estado do Amazonas, que possui uma única microrregião que engloba todos os municípios do interior, ficando de fora apenas a Capital Manaus, com o sistema gerido pela iniciativa privada.

A PNDR, juntamente com seus planos regionais PAS e PDRS, trouxe uma nova perspectiva para a implementação de políticas públicas na região amazônica. Diferentemente de abordagens anteriores, esses planos priorizaram questões como meio ambiente, justiça social e as distintas territorialidades que compõem a região. Isso representou um avanço em relação aos programas anteriores, que se concentravam principalmente na exploração agrícola e mineral voltada para a exportação, sem considerar adequadamente a preservação ambiental e a equidade social.

Para alcançar os objetivos da regionalização de forma eficaz, é fundamental que sua estruturação seja fundamentada em estudos técnicos e científicos, respaldados por uma gestão sólida que leve em consideração o planejamento de longo prazo. A regionalização não deve ser abordada apenas sob a perspectiva econômica, priorizando os ganhos imediatos e de médio prazo conforme a lógica de mercado. É crucial também que cada ente federado assuma a liderança na construção institucional da regionalização, em vez de deixar exclusivamente para a União e os Estados a definição das regras e a fiscalização.

E é por isso que retomar políticas que dependem de parcerias público-privadas para prover o abastecimento e progresso das regiões de difícil acesso é uma estratégia com ínfimas chances de sucesso a longo prazo. Isso porque, na formação da estrutura socioespacial do Brasil, as divisões regionais foram principalmente estabelecidas para atender às necessidades de implementação de políticas estatais. No entanto, a diversidade de critérios utilizados para

cada delimitação, muitas vezes para atender a interesses específicos, compromete a eficácia dos objetivos das políticas públicas e intensifica as disparidades socioespaciais.

A região conhecida como Amazônia Legal, abrangendo 60% do território nacional, foi instituída pela Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953 e recebeu essa designação com o propósito de implementar políticas específicas e “objetivo de definir a delimitação geopolítica com fins de aplicação de políticas de soberania territorial e econômica para a promoção de seu desenvolvimento”¹²⁸. Durante o período de 1965 a 1985, os projetos de desenvolvimento introduziram novos padrões de uso da terra na região amazônica, resultando em consequências sociais e ambientais significativas, e estabelecendo uma dinâmica econômica que ainda impacta o desenvolvimento regional e sua conexão com o restante do país e, ainda, a nível global.

A partir dos anos 1980, em meio à crise do Estado, houve uma redução no foco do Governo Federal em projetos de infraestrutura e desenvolvimento social na Amazônia Legal. Pressões tanto nacionais quanto internacionais contribuíram para fortalecer o movimento ambientalista de preservação, resultando na criação de programas de proteção ambiental. Isso intensificou o conflito entre os projetos de desenvolvimento e os de preservação, levando a um declínio dos primeiros. No entanto, essa mudança não solucionou os problemas de desigualdade e exclusão social na região, uma vez que os projetos não foram eficazes na redistribuição de renda para a população e, em muitos casos, exacerbaram os conflitos fundiários.

A dinâmica territorial existente hoje é caracterizada pela persistência de práticas como a pecuária, desflorestamento, exploração madeireira ilegal, grilagem de terras e incêndios florestais. Além disso, observa-se a introdução de uma agricultura capitalizada, especialmente de culturas como a soja, voltada para a exportação, e o avanço da pecuária moderna. Essas atividades muitas vezes resultam na desapropriação de comunidades locais, provocando um aumento das migrações dentro da região e a expansão das áreas periféricas das cidades.

Além das atividades corporativas que abrangem várias áreas e dos esforços de projetos ambientais para criar zonas de uso específico, a Amazônia Legal é marcada por outras dinâmicas territoriais. Isso inclui a região de fronteira internacional, que enfrenta conflitos relacionados a atividades ilegais e migrações clandestinas. Também há um par de

¹²⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE atualiza mapa da Amazônia Legal.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28089-ibge-atualiza-mapa-da-amazonia-legal>. Acesso em: 10 jan. 2025.

grandes metrópoles na região, que atraem uma grande quantidade de pessoas e lidam com um crescimento desordenado. Além disso, existem áreas de baixo dinamismo econômico, sem atrativos para projetos corporativos, caracterizadas como espaços opacos.

É preciso, ainda, acrescentar que a chamada Amazônia Legal, como um todo, apresenta desafios significativos devido à sua vasta extensão e à dificuldade de acesso a muitas de suas áreas. Além disso, a falta de infraestrutura de transporte e comunicação torna ainda mais desafiador o monitoramento e controle das atividades realizadas na região.

Assim, em virtude das dificuldades enfrentadas em meio às peculiaridades da região amazônica, a fiscalização e o controle social para garantir o cumprimento das metas e a conformidade com os objetivos e princípios da política de saneamento passam a representar um dos principais desafios na gestão desse serviço. O artigo 8º da Lei 11.445/2007, conforme alterado pela Lei 14.026/2020, trata explicitamente da titularidade dos serviços de saneamento básico, um tema que tem sido objeto de debate há muito tempo na doutrina e jurisprudência.

A atribuição de titularidade para determinar qual órgão será encarregado da fiscalização é uma responsabilidade definida em vários dispositivos da Lei 11.445/2007. Em seu texto, há a estipulação de que o titular dos serviços deve elaborar a política pública correspondente ao saneamento, sendo responsável por prestar diretamente os serviços ou conceder sua prestação, e determinar, em ambos os casos, a entidade encarregada pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico.¹²⁹

Com a implementação do novo marco, a ANA assume o papel de estabelecer as normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico por parte de seus titulares e das entidades encarregadas da fiscalização e regulação. Dessa forma, o novo marco do saneamento concentra as atividades na ANA e expande suas atribuições, atribuindo-lhe a responsabilidade pela regulação tanto do abastecimento quanto do serviço de saneamento, atuando como uma espécie de supervisora regulatória. O desafio relacionado à mediação e arbitragem dos contratos e execução de seus serviços fiscalizados pela entidade suscita algumas dúvidas.

A princípio, é necessário garantir que a Agência terá proximidade o suficiente para intervir em questões relacionadas à região Amazônica, analisando suas particularidades e aplicando soluções adequadas às demandas das populações locais. Em conjunto, é imprescindível que a ANA mantenha distância e independência o suficiente para decidir as disputas contratuais com imparcialidade, evitando qualquer forma de influência política ou de

¹²⁹TOJAL, Sebastião Botto de Barros. **Começamos mal a experiência do novo marco do saneamento**. Consultor Jurídico, São Paulo, 16 jul. 2020.

mercado. Quando se pensa na Amazônia como fonte imensurável de recursos e as disputas crescentes por seus territórios, não há o que se falar em progresso regional sem fiscalização eficaz.

O cumprimento das determinações legislativas e o reconhecimento do papel de liderança atribuído aos estados quanto à implementação do saneamento, levou os entes federativos à elaboração de Leis Complementares que visam a organização do sistema de saneamento básico de cada estado. Contudo, após 4 anos da promulgação da Lei nº 14.026/2020, três estados ainda não editaram ou aprovaram suas leis de regionalização: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Amapá.¹³⁰ O Estado de Minas Gerais ainda não aprovou a legislação regulamentadora, que é até hoje amplamente discutida e adaptada pela sociedade civil e pelos entes administrativos e legislativos. Já os Estados do Amapá e do Rio de Janeiro possuem concessões iniciadas antes do Marco do Saneamento, que não foram afetadas pelas novas regulamentações.

Na região Norte, os estados instituíram a regionalização por meio da elaboração de leis complementares e determinaram, majoritariamente, a criação de uma única microrregião por estado, com exceção do Amapá, que optou pela concessão:

O Estado do Acre com apoio do Ministério das Cidades, elaborou um estudo que resultou na publicação da Lei Complementar nº 454 de 27 de dezembro de 2023, que institui a regionalização de seus 22 municípios em uma única Microrregião Água e Esgoto.

O Estado do Pará regionalizou seus 144 municípios em uma única Microrregião de Água e Esgoto, por meio da Lei Complementar nº 171, de 21 de dezembro de 2023.

O Estado de Roraima regionalizou seus 15 municípios em uma única Microrregião de Água e Esgoto, por meio da Lei Complementar nº 300/2021.

O Estado de Rondônia regionalizou seus 52 municípios em única Microrregião para as componentes de Água e Esgoto, por meio da Lei Complementar nº 1.200/2023.

O Estado do Amapá regionalizou a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário por meio de uma concessão, que envolve as áreas urbanas de todos os 16 municípios do estado - Modelagem Anterior aos decretos regulamentadores.

E, por fim, o Estado do Amazonas aprovou a Lei Complementar nº 214/2021, que instituiu uma única Microrregião de Saneamento Básico englobando 61 de 62 municípios do estado em uma única microrregião, com exceção da capital Manaus que não foi incluída devido a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário até 2044. Recentemente, no

¹³⁰ MARCO LEGAL DO SANEAMENTO. **A regionalização nos estados.** Disponível em: <https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

início de janeiro de 2025, o Governo do Estado do Amazonas sancionou a Lei Complementar nº 11/2024, que revogou a Lei Complementar nº 214/2021, atualizando e modernizando a regionalização do saneamento básico no Estado e adequando a legislação local às novas alterações regulamentares federais sobre o tema, conforme informa a Companhia de Saneamento do Amazonas - COSAMA¹³¹.

Contudo, manteve a criação de uma única microrregião que engloba todos os municípios do interior do Amazonas, o que induz à conclusão de que não houve avanço no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a universalização do serviço, ao passo que se tem uma atualização legislativa que permite tão somente a captação dos recursos destinados ao saneamento básico.

O modelo escolhido pela maioria dos estados da região Norte, conforme a legislação vigente, impõe o modelo de governança compartilhada. Ao passo que é fundamental para a gestão democrática e para a elaboração de políticas públicas inclusivas, a governança compartilhada enfrenta desafios estruturais e institucionais desde a sua implementação. No setor de saneamento básico, as distorções na distribuição de poderes e a pouca participação da sociedade civil, limitam a eficácia e a legitimidade das decisões, tendo em vista que as soluções apresentadas devem ser integradas e colaborativas, não impostas.

A distribuição equitativa do poder decisório entre os entes federados deve ser o núcleo da governança compartilhada. Mas o que se observa na legislação brasileira é que em 90% dos casos os governos estaduais detêm entre 40% e 50% do peso dos votos¹³², precisando de poucos votos dos municípios para aprovar e, conseqüentemente, controlar as decisões, é uma clara violação ao princípio da igualdade entre os entes federados e prolonga relações de subordinação, impedindo o avanço e evolução no sentido da cooperação intergovernamental.

A gestão pública eficiente se afasta cada vez mais da concentração de poder, diante da demonstração histórica da ineficiência de gestão centrada e do incremento no risco de determinações desalinhadas com as necessidades locais específicas. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a competência dos municípios abrange a organização e manutenção de serviços públicos locais. A partir dessa conceituação, chegou-se à conclusão doutrinária de que os serviços de saneamento básico são serviços públicos locais e, portanto, de competência dos municípios.

¹³¹ COMPANHIA DE SANEAMENTO DO AMAZONAS (COSAMA). **Governador Wilson Lima sanciona lei que institui novo modelo de regionalização do saneamento básico para o interior.** Disponível em: <https://www.cosama.am.gov.br/governador-wilson-lima-sanciona-lei-que-institui-novo-modelo-de-regionalizaca-o-do-saneamento-basico-para-o-interior/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.842/RJ**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

O Marco do Saneamento, por outro lado, estabelece que a gestão do sistema de saneamento básico deve se dar de forma compartilhada e multilateralmente por entes federativos diferentes. Mas é notório que a particularidade do setor de saneamento impõe que a gestão do sistema esteja próxima dos problemas enfrentados pela população, de modo a oferecer soluções eficazes, específicas e céleres, atendendo às necessidades de cada ente.

Outro problema que surge na implementação da governança compartilhada, é a marginalização da sociedade civil no processo de definição das ações a serem tomadas. Um dos instrumentos utilizados na tentativa de resolução desse conflito é o Estatuto da Metrópole, que exige a participação da sociedade civil nos debates e colegiados deliberativos. Mas a determinação é ignorada em quase todos os textos normativos sobre o saneamento básico.

A participação da sociedade civil nos processos decisórios é fundamental para aumentar a qualidade das políticas públicas aplicadas pelo governo, pois aumenta a transparência na utilização dos recursos públicos, promove a corresponsabilidade entre as partes e sociedade e fortalece o controle social da execução administrativa, evitando desvios de recursos e de finalidades.

Apesar dos desafios de implementação, a ausência de gestão compartilhada tem consequências negativas na qualidade dos serviços de saneamento. Na administração pública, a falta de articulação da governança gera atraso na implementação de projetos, o desperdício de recursos e soluções que não atendem os problemas apresentados. A falta de governança participativa, aliada à busca pelo lucro da operação, faz com que os investimentos sejam concentrados nas áreas mais ricas, agravando as desigualdades regionais.

A eficácia da governança compartilhada passa pela reformulação das estruturas administrativas que compõem as instâncias de governança, com o objetivo de garantir um real equilíbrio entre os entes federados, bem como para garantir a participação efetiva da sociedade civil.

CAPÍTULO 4

4. O STF E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

As interpretações e as edições de normas estaduais ou municipais que tratam da regionalização do saneamento podem causar conflitos e dúvidas acerca da constitucionalidade referente à gestão do sistema de saneamento básico, o que pode levar à atuação do STF por meio do controle de constitucionalidade. Isso pode ocorrer por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), movidas por partidos políticos, associações de classe ou outros entes legitimados. O STF, então, avalia se as medidas de regionalização estão de acordo com a Constituição Federal, com especial atenção ao direito ao saneamento básico, reconhecido como um direito fundamental.

O equilíbrio entre interesses econômicos, sociais, ambientais e jurídicos é fundamental para a execução das medidas necessárias à universalização do saneamento básico. A análise da competência dos entes federativos para legislar e regular o setor apresenta-se como um aspecto central para garantir a eficácia das políticas públicas.

A edição das novas normas relacionadas ao saneamento básico inovam ao estabelecer a gestão compartilhada entre entes federativos de um mesmo serviço, que é o mais claro exemplo da competência conciliar. A Lei nº 14.026/2020 estabelece metas de universalização e amplia o papel regulador da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Propõe também a harmonização dos interesses da União com os dos estados e municípios, e prevê a participação do setor privado, adotando um modelo de governança cooperativa. Essa governança é essencial para superar desafios históricos, como a fragmentação das políticas públicas e a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento.

O saneamento básico demanda esforços integrados e deliberativos, nos quais as esferas de governo colaboram na definição de diretrizes e estratégias comuns sem deixar de exercer suas competências de forma isolada. A articulação entre as normas gerais estabelecidas pela União e as regulamentações elaboradas pelos estados e municípios é particularmente desafiadora no Brasil, onde a autonomia municipal encontra limites práticos na capacidade técnica e financeira de muitas prefeituras.

Ao interpretar a Constituição e resolver conflitos de competência, o STF frequentemente atua como um mediador federativo. O tribunal já decidiu, por exemplo, que os contratos de saneamento devem observar diretrizes nacionais, mesmo quando celebrados por municípios, na ADI 4.454, mais detalhada adiante.

As decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar as ADI impetradas, são fontes de valiosos conceitos jurídicos e administrativos fundamentais à modulação dos efeitos da nova legislação e devem ser utilizados como verdadeiros guias para a elaboração e atualização das regulamentações estaduais e municipais.

4.1 O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO

O Supremo Tribunal Federal (STF) pode influenciar de várias maneiras nas discussões sobre a regionalização do saneamento básico, especialmente quando se considera o papel mais ativo do Judiciário. Em casos de incertezas sobre a responsabilidade dos entes federativos na prestação e organização dos serviços de saneamento básico, pode ser necessário que o STF interprete a Constituição. Ademais, há ainda a produção de jurisprudência estabelecida pelo STF no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade e este desempenha um papel normativo ao determinar a interpretação dominante da Constituição. Isto se mostra particularmente relevante no estado do Amazonas onde as características geográficas e a distribuição demográfica apresentam desafios particulares.

Nesse contexto, o STF pode ser decisivo ao avaliar se o processo de regionalização preserva a independência dos municípios e os fundamentos do federalismo. Vale destacar que o objetivo de promover a prestação regional dos serviços não é limitar ou retirar a autonomia e responsabilidade dos municípios. Eles permanecem responsáveis por esses serviços; porém, o modo de exercer essa competência muda, passando a ser realizado pelos municípios dentro de um conselho coletivo das regiões correspondentes.¹³³

Desde uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em novembro de 2020, há jurisprudência reconhecendo o saneamento como uma função de interesse comum. Com isso, estados podem criar microrregiões de saneamento por meio de leis estaduais.

Em 2021, o Estado do Amazonas sancionou a Lei Complementar nº 214, criando uma única Microrregião de Saneamento Básico que abrange 61 dos 62 municípios do estado. A capital, Manaus, ficou de fora dessa microrregião, pois os serviços de água e esgoto já estão sob concessão até 2044. A partir de janeiro de 2025, a Lei Complementar n. 11/2024 revoga a

¹³³RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Regionalização e Autonomia Municipal**. In Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito, nº 8, Ed. Especial. Academia Paulista de Direito: São Paulo, 2021.

Lei Complementar n. 214/2021, ao passo que atualiza e moderniza a regionalização do saneamento básico no Amazonas, adequando a legislação local às novas alterações regulamentares federais sobre o tema.

A Constituição prevê diretrizes sobre a regionalização dos serviços públicos de saneamento básico, como no art. 25, § 3º, que permite aos Estados, por meio de leis complementares, criar regiões metropolitanas (RM), aglomerações urbanas (AU) ou microrregiões (MR) envolvendo municípios vizinhos. Isso ocorre quando há um interesse comum que justifique a integração na organização, planejamento e execução de funções públicas que, em princípio, seriam de competência municipal.

Essa abordagem é conhecida como regionalização compulsória, embora o termo técnico-jurídico mais adequado seja "instrumento de coordenação federativa". A regionalização compulsória ocorre por meio dos mecanismos de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, conforme estabelecido na Constituição. O art. 30, incisos I e V da Constituição, atribui aos Municípios a responsabilidade de produzir legislação sobre matérias de interesse regional e, ainda, quanto à organização e fornecimento, seja por si ou através de concessão/permissão, dos serviços de interesse local.

A definição de serviços públicos de interesse local inclui a prestação de serviços de saneamento básico, algo que foi historicamente defendido e reafirmado durante a elaboração da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB). Esse entendimento foi consolidado pela ADI nº 1.842/RJ e reforçado pelo novo texto do art. 8º, inciso I, da LNSB, introduzido pelo Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB), solucionando uma parte importante da antiga controvérsia sobre a competência na prestação desses serviços.

No que se refere às competências, é relevante destacar que, segundo o art. 21, XX, da Constituição, cabe à União estabelecer normas e diretrizes para o saneamento básico. Já o art. 23, IX, prevê uma competência administrativa conjunta entre os entes federativos para promover melhorias nas condições de saneamento. Por fim, o SUS também tem um papel importante, sendo responsável por participar tanto da formulação das políticas quanto da execução de ações relacionadas ao saneamento básico, conforme o art. 200, IV, da Constituição.

O art. 241 da Constituição prevê que os entes federativos podem adotar a gestão associada de serviços públicos. Esse dispositivo, em particular, não gerou grandes discussões doutrinárias nem conflitos nos tribunais, justamente por se tratar de um modelo de

regionalização voluntária, ou "instrumento de cooperação federativa"¹³⁴, termo técnico-jurídico mais adequado.

A capacidade de conferir o efeito vinculante às suas decisões enfatiza o papel normativo do STF no que diz respeito ao controle concentrado de constitucionalidade. Para além de prover resolução aos conflitos jurídicos específicos, orienta a atuação dos entes federativos e estabelece balizas para a regionalização e regulação do saneamento. Tal função é particularmente relevante quando se tem em voga que os avanços no setor dependem de uma governança cooperativa entre União, estados e municípios.

A influência do STF na garantia de direitos fundamentais, como o acesso à água e ao esgotamento sanitário é outro destaque na atuação do Tribunal. A interpretação dada à Constituição Federal de 1988 frequentemente reafirma o caráter essencial desses serviços para a promoção da dignidade humana e a garantia de outros direitos, como saúde e meio ambiente equilibrado, o que culmina na consolidação de um modelo regulatório que priorize a equidade e a inclusão social.

Por outro lado, a atuação ativa do Judiciário, especialmente do STF, no tema do saneamento básico pode ser vista como uma substituição das funções legislativas e executivas, extrapolando a competência de atuação deste Poder. O que se observa, na realidade, é um complemento necessário para resolver lacunas normativas e conflitos federativos. A regionalização do saneamento é uma estratégia promissora, mas sua efetividade depende de uma interpretação constitucional clara e coerente, que balanceie autonomia, cooperação e eficiência.

Neste estudo, traremos luz a algumas decisões que melhor ilustram as definições jurisprudenciais sobre o uso dos instrumentos de coordenação federativa, bem como demonstram a resolução do conflito legislativo entre o Marco Legal e as normas locais. Serão analisadas as decisões proferidas nos julgamentos das ADI 6.492/DF, ADI 1.842/RJ, ADI 2.077/BA, ADI 2340/SC e ADI 4454/PR.

4.2 ADI 6.492/DF

¹³⁴RIBEIRO, Wladimir António. **Regionalização e Autonomia Municipal**. In Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito, nº 8, Ed. Especial. Academia Paulista de Direito: São Paulo, 2021.

A presente decisão examina o conceito que o Ministro Luiz Fux, Relator da ADI 6.492/DF e seus casos conexos (ADI 6.536, 6.583 e 6.882), definiu como o “Primeiro, Segundo e Terceiro Pilares da Lei 14.026/2020”:

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6492/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), teve como relator o Ministro Luiz Fux e questionou a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.026/2020.

A ADI foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e suscitou a violação de princípios constitucionais, como a autonomia dos municípios na gestão dos serviços de saneamento e a universalização do acesso. A obrigatoriedade de licitação para a contratação dos serviços, a vedação de contratos de programa e a regionalização da prestação dos serviços foram os pontos de destaque da Ação.

Em sua fundamentação, o Ministro Luiz Fux elaborou uma estrutura para proporcionar uma melhor análise da Lei nº 14.026/2020, que foi dividida em três pilares principais:

PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) Os instrumentos de prestação regionalizada versus a autonomia política e financeira dos municípios. [...]. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A modelagem contratual que determinou a concessão obrigatória e, ao mesmo tempo, a vedação ao contrato de programa. [...]. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O robustecimento da instância federal para a coordenação do sistema de saneamento. [...]. (BRASIL, STF, 2022).

Esse conceito trata da aplicação dos mecanismos de prestação regionalizada compulsória e da autonomia político-financeira dos municípios. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal considerou plenamente constitucional o Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB), inclusive no que se refere à regionalização das funções e serviços públicos de saneamento.

A decisão define o tema de cada um dos pilares da Lei 14.026/2020. O Primeiro Pilar analisa o conflito em relação à Regionalização dos Serviços de Saneamento: a legislação incentiva a criação de blocos regionais para a organização e prestação dos serviços de saneamento, para que haja eficiência e viabilidade econômica, especialmente em relação aos municípios menores. A ADI afirmou que essa medida compromete a autonomia municipal. Na decisão, o Ministro Fux enfatizou que a Constituição prevê a cooperação entre os entes federativos para a gestão de serviços públicos, principalmente quando a atuação conjunta resulta em maior eficiência e universalização.

O Segundo Pilar trata da obrigatoriedade de licitação e vedação dos Contratos de Programa, conforme determinado na Lei nº 14.026/2020. Anteriormente, era permitida a contratação direta entre entes públicos para o fornecimento do serviço. O questionamento, neste ponto, residiu na hipótese de que a modificação favoreceria a privatização e prejudicaria a universalização dos serviços. Contudo, a decisão ressaltou que a exigência de licitação promove a competitividade, a transparência e a eficiência na prestação dos serviços públicos e não limita a participação de empresas públicas, ao passo que assegura a escolha do prestador com base em critérios objetivos.

No Terceiro Pilar, o Ministro-Relator destaca o Fortalecimento da Regulação Federal, descrevendo a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para editar normas de referência nacionais para o setor. Neste pilar, foi considerada a definição de diretrizes nacionais como medida fundamental para o objetivo de garantir a uniformidade e a qualidade dos serviços em todo o país. Visa estabelecer padrões mínimos, respeitando as peculiaridades locais e assegurando que todos tenham acesso a serviços de saneamento adequados, em conformidade com os princípios constitucionais da dignidade humana e da saúde pública.

A ADI abordou, ainda, questões da segurança jurídica relacionadas aos contratos vigentes. A legislação prevê a adaptação dos contratos atuais às novas diretrizes, garantindo a continuidade dos serviços e evitando rupturas que possam prejudicar a população, medida considerada constitucional, pois busca harmonizar os contratos existentes com os objetivos de universalização e eficiência estabelecidos pela nova legislação.

Com base no voto do relator, ficou registrado que as competências atribuídas à União e aos Estados para estabelecer diretrizes e normas gerais para a prestação dos serviços de saneamento básico não conflitam com a competência municipal sobre o tema:

(c) a competência atribuída à ANA não viola a autonomia federativa de auto-organização e auto-legislação sobre o serviço de saneamento básico, que continuam sob a titularidade dos Municípios” e “(d) a possibilidade de participação dos municípios em bloco, busca garantir, justamente, que municípios menores sejam atendidos adequadamente.

Para sustentar essa posição, o julgamento se baseou em precedentes como a ADI 1.842/RJ, ADI 2.077/BA e ADI 2.340/SC, comentadas a seguir. O voto analisou fatores econômicos e os instrumentos de coordenação e cooperação federativa, concluindo que esses mecanismos visam garantir a sustentabilidade econômico-financeira e viabilizar parcerias entre a administração pública e entidades privadas:

(a) quanto ao risco de desatendimento da universalização, o Poder Executivo contrapõe que a exigência de licitação pela novel Lei favorece a seleção de prestadores capazes de atingir as metas de universalização e oferecer as menores tarifas.

Nesse contexto, concluiu-se que a regionalização é fundamental para melhorar a prestação dos serviços de saneamento básico, facilitando o caminho para a universalização e promovendo a modicidade tarifária. Além disso, destacou-se que, com a existência de mecanismos de coordenação federativa, a legislação brasileira pode prever outras formas flexíveis de regionalização, como as novas unidades introduzidas pelo NMSB (Unidade Regional de Saneamento Básico – URSB e bloco de referência).

4.3 ADI 1.842/RJ

A ADI 1.842/RJ é considerada pelos magistrados como o caso paradigma na aplicação dos instrumentos de coordenação federativa referentes às funções e serviços públicos de saneamento básico, cuja competência é dos municípios. Embora os diversos votos proferidos durante o julgamento não apresentem uma uniformidade nas diretrizes estabelecidas, o voto principal, elaborado pelo Ministro Gilmar Mendes, é bem representado em sua ementa.

Abordou a constitucionalidade da Lei Complementar nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e estabeleceu normas sobre a prestação de serviços públicos, incluindo o saneamento básico. Questionou a validade da legislação, alegando que ela violava a autonomia dos municípios ao centralizar competências no estado.

A decisão acabou por declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da referida lei que concentravam excessivamente poderes nas mãos do Estado, em detrimento da autonomia municipal. A Corte enfatiza que o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum só pode ser concretizado a partir de uma gestão compartilhada entre o estado e os municípios envolvidos, assegurando a participação equitativa dos municípios na tomada de decisões de forma a concretizar a governança metropolitana.

A partir dessa análise, algumas conclusões podem ser extraídas. Uma delas é de que a autonomia concedida aos municípios, enquanto entes federados, está condicionada à autoadministração, que se refere à capacidade de tomar decisões de forma autônoma sobre os interesses locais, e ao autogoverno, que implica a escolha regular e eleitoral dos gestores e

legisladores locais. Assim, o interesse comum estabelecido no art. 25, § 3º, da Constituição não é incompatível com a autonomia dos municípios. A obrigatoriedade da integração dos municípios nos instrumentos de coordenação federativa já foi previamente reconhecida em decisões como as ADIs 1.841/RJ e 796/ES.

Outra conclusão é que, frequentemente, os elevados custos, o monopólio natural e a complexidade técnica dificultam a autoadministração dos serviços públicos de saneamento básico pelos municípios. Nesse contexto, a presença de interesses comuns entre os municípios e o Estado atua como um incentivo para enfrentar essas dificuldades, promovendo a viabilidade técnica e econômica necessária e tornando mais eficaz o atendimento às demandas ambientais e sanitárias. Assim, a estrutura jurídico-institucional das coordenações federativas e sua gestão coletiva precisam considerar as particularidades de cada localidade ou município.

4.4 ADI 2.077/BA

Aqui, é possível inverter a análise, uma vez que o julgamento final do mérito da ADI, conduzido pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, apenas confirmou o que já havia sido estabelecido na Medida Cautelar (MC), aprofundando, no entanto, os argumentos anteriormente apresentados com base nas Teorias Federativas e na ementa da ADI 1.842/RJ.

A MC foi concedida em 1999 pelo Relator original, o Ministro Ilmar Galvão, com o objetivo de suspender a norma constitucional da Bahia em questão, que atribuía ao Estado, por meio de emenda constitucional, a responsabilidade pela prestação e execução das funções públicas de saneamento básico.

A decisão do STF baseou-se em três segmentos: o Pacto Federativo, a Autonomia Municipal e a Competência Legislativa.

Em relação ao primeiro, a decisão entabulou que a Constituição Federal preconiza um modelo federativo que distribui competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Qualquer alteração que desrespeite essa distribuição fere o pacto federativo.

Quanto à autonomia municipal, o voto lembrou que os municípios possuem autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, com base no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. As disposições da Emenda Constitucional nº 7/1999 restringiam indevidamente essa autonomia e não eram compatíveis com o ordenamento jurídico vigente.

Por fim, a competência legislativa foi analisada e chegou-se a conclusão que a Constituição Estadual não pode estabelecer limitações que contrariem a competência legislativa atribuída aos municípios pela Constituição Federal.

Ao declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição baiana que restringiam essa autonomia, a Corte reafirmou que os estados não podem, por meio de suas constituições, impor limitações às competências municipais definidas pela Constituição Federal, garantindo a estes a liberdade necessária para atender às peculiaridades e necessidades locais sem interferências indevidas dos estados.

A ADI 2.077/BA (tanto na MC quanto no mérito), declarou que é vedado aos Estados assumir as competências relacionadas ao saneamento básico, sob pena de violar as competências constitucionais dos municípios em assuntos de interesse local. Além disso, enfatizou que essa situação não se confunde com o legítimo exercício da competência estadual para organizar a coordenação federativa por meio de regiões metropolitanas (RM), aglomerações urbanas (AU) ou microrregiões (MR).

4.5 ADI 2.340/SC

A ADI 2.340/SC discutiu a Lei catarinense 11.560/2000 que obrigava a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) a fornecer água potável, por meio de caminhões-pipa, sempre que o seu fornecimento normal for interrompido, sob pena de cancelamento automático da cobrança da conta do mês em que ocorreu a interrupção.

Na decisão, proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, rememorou-se que os Estados-membros não possuem legitimidade a interferir na esfera das relações jurídico contratuais estabelecidas entre o poder concedente local, aqui representado pelo Município, e a empresa concessionária, onde o Estado de Santa Catarina se utilizou de controle acionário para tal.

Assim como na ADI 2.077/BA, é possível determinar três fundamentos principiológicos utilizados na decisão: a Autonomia Municipal, a Competência Legislativa e os Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à autonomia municipal, não restam dúvidas que a Constituição Federal assegura aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo a prestação de serviços públicos como o abastecimento de água e que a Lei estadual, ao impor obrigações específicas à CASAN, interferia diretamente nessa competência municipal.

Em relação à competência legislativa, na análise do caso concreto, a Corte estabelece que os estados podem legislar sobre questões de interesse regional, desde que não invadam a

esfera de competência dos municípios em assuntos predominantemente locais. A lei catarinense sob análise na ação, ao disciplinar de forma detalhada a prestação do serviço de abastecimento de água, extrapolou os limites da competência estadual.

Nesta decisão considerou ainda os precedentes do STF. Em momento anterior, a Corte já havia decidido pela inconstitucionalidade de normas estaduais que interferiam na autonomia municipal para legislar sobre serviços públicos locais, reforçando a necessidade de respeito à repartição de competências estabelecida na Constituição Federal.

Lewandowski dividiu duas respostas básicas a serem declaradas a partir do *decisum*: I) a distribuição de água potável é serviço de natureza local e de competência dos municípios e II) no regime de concessão, o estabelecimento de normas atinentes ao serviço concedido constitui atribuição privativa do poder concedente.

O conceito de que a distribuição de água constitui serviço de natureza legal e de competência dos municípios decorre da literalidade da Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, I, onde inclui a distribuição de água potável como atribuição municipal. Assim, preleciona o professor Hely Lopes Meirelles:

[...] as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípua do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular.¹³⁵

O Ministro ainda acrescenta em seu raciocínio a possibilidade de cooperação entre entes a fim de melhor atender aos interesses gerais e promulgação da harmonia entre regiões ao tratar do princípio da subsidiariedade.

[...] a comunidade maior só pode executar as tarefas próprias das comunidades menores em caso de necessidade, e desde que estas não possam desempenhá-las de forma mais eficaz.¹³⁶

Por fim, destacou incansavelmente a importância de se priorizar os interesses locais já que sua predominância o torna mais próximo da população e tem melhor dimensão das necessidades regionais.

[...] o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União.¹³⁷

¹³⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito municipal brasileiro**. Atualização de Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 134-135

¹³⁶LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, Regionalização e Soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 266.

¹³⁷ Idem., p. 438.

A decisão proferida na ADI 2340/SC vem destacar a autonomia municipal na federação brasileira, especialmente na gestão de serviços públicos de interesse local. Reafirma que a intervenção dos estados nessas matérias deve ser limitada, respeitando a competência dos municípios e assegurando a observância do pacto federativo constitucionalmente estabelecido.

4.6 ADI 4.454/PR

Proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), atual Podemos, a ADI 4454/PR, alegou que o §3º do artigo 210-A da Constituição do Estado do Paraná, introduzido pela Emenda Constitucional nº 24/2008, era contrário à competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local prevista no artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal. O impetrante sustentou que a norma impedia os municípios de delegarem a prestação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada, restringindo indevidamente sua autonomia administrativa e legislativa.

O Plenário do STF, por maioria, julgou procedente a ADI 4454, declarando a inconstitucionalidade do §3º do artigo 210-A da Constituição do Estado do Paraná. sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, decidindo que o dispositivo estadual usurpava a competência municipal para legislar sobre serviços de interesse local, como o saneamento básico, contrariando o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal.

A decisão do STF baseou-se na Autonomia Municipal, no Princípio Federativo e em Precedentes da própria Corte.

Para concretizar a autonomia municipal garantida na Constituição Federal, a decisão preconiza que a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local é dos municípios, na forma do artigo 30, incisos I e V. O dispositivo estadual violava a autonomia municipal ao restringir a prestação dos serviços de saneamento básico a entidades públicas ou sociedades de economia mista controladas pelo poder público.

A imposição de restrições pelo estado-membro à forma de prestação de serviços públicos municipais vai de encontro ao equilíbrio federativo, uma vez que interfere na esfera de competência dos municípios, em descompasso com o modelo de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal.

A Corte, por sua vez, já havia decidido que normas estaduais não podem impor restrições à autonomia municipal na gestão de serviços públicos locais.

Esta Ação foi proposta com objetivo de tornar inconstitucional a Emenda Constitucional 24/2008 que introduziu na Constituição do Paraná uma proibição explícita de licitação para a concessão dos serviços públicos de saneamento a empresas privadas. A medida impunha condições gerais para licitação e contratação pela administração pública estadual, violando a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema, conforme estabelecido no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Conforme decisão proferida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, os Municípios, enquanto entes federativos responsáveis pela gestão dos assuntos de interesse local, possuem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. Cabe a eles decidir a forma de prestação desses serviços, seja de maneira direta ou por meio de delegação à iniciativa privada, mediante prévia licitação. A Constituição da República confere expressamente aos Municípios a competência para organizar, de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Em sua decisão, a Ministra passa a citar outras das ADIs neste trabalho elencadas e destaca-se o ponto que têm em comum: todas tratam da necessidade de reconhecimento da priorização do ente municipal quanto às medidas, regramentos e programas referentes ao saneamento básico e distribuição de águas.

4.7 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E A COMPETÊNCIA CONCILIAR: O STF SOLUCIONADOR DE CONFLITOS

No contexto do federalismo brasileiro, as competências entre os entes federativos são repartidas pela Constituição Federal de 1988 em diferentes categorias: competências privativas, competências concorrentes e competências comuns. Essa é a interpretação majoritária da Carta Constitucional. Mas, a evolução da sociedade e a necessidade de proteção de direitos fundamentais, também previstos na Constituição, requerem uma evolução também na interpretação da Lei, diante dos fatos atuais. Para o julgador, é cada vez mais relevante o estado do momento social para que seja efetivada a justiça.

A multidisciplinaridade do tema de saneamento básico, levou casos relativos ao serviço até o Supremo Tribunal Federal, que analisou ações emblemáticas acerca da execução dos serviços e das competências administrativas. Por outro lado, não fechou os olhos para a

proteção de direitos fundamentais garantidos constitucionalmente. A interpretação de normas frente à CF/88 e considerando o momento da sociedade, levaram à elaboração de novos conceitos jurídico-administrativos que auxiliam na execução da legislação.

Assim, as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal têm sugerido o surgimento da "competência conciliar", que é definida a partir da necessidade de atuação conjunta dos entes federativos, em instâncias colegiadas deliberativas, com a participação da sociedade civil. É um conceito que surge a partir da outorga da Constituição aos Estados da competência federativa para organizar suas respectivas regiões metropolitanas, considerando as peculiaridades que só podem ser observadas regionalmente.

Eros Grau teceu críticas ao modelo que já era previsto nas constituições anteriores:

Outro ponto crítico a apontar, no texto da lei complementar, localiza-se na circunstância de que confere uniforme tratamento a todas as regiões metropolitanas brasileiras — e no mesmo erro da Lei Complementar n. 14, de 1973, incidiu a de n. 20, de 1974 — ignorando inteiramente que existem diversidades da mais variada ordem e grandeza entre as características e os problemas de cada uma delas.¹³⁸

É uma nova dimensão do federalismo brasileiro, que passa a ser caracterizado, não somente por três níveis de governo, mas também pela fase crítica de integração de novos polos administrativos, tais como as unidades regionais ou microrregiões, diante das complexidades sociais e econômicas relacionadas ao saneamento básico.

Além disso, o conceito de competência conciliar se alinha à natureza sistêmica do saneamento básico, que exige a integração de políticas relacionadas à saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

Outro destaque advindo do conceito da competência conciliar é a inclusão da sociedade civil nas instâncias deliberativas. O saneamento básico afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas e sua regulação deve refletir os anseios e necessidades da população.

O conceito de competência conciliar, foi elaborado para facilitar a compreensão e aprimorar a regulação do saneamento básico no Brasil, evidenciando a importância de mecanismos de cooperação e articulação entre os entes federativos, com a participação ativa da sociedade civil.

Ao analisar estas principais decisões acerca do tema há de se entender que o STF pode e deve ser acionado em ações que tenham por escopo o combate à violação de direitos

¹³⁸ GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão das concepções**. Revista dos Tribunais, ano 68, v. 521, n. 521, p. 11-34, mar. 1979. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1li7cEzvTKa4GJ-FILkhfZuYJwPAmKH7p/view?usp=sharing>.

fundamentais em virtude de falha ou prestação precária dos serviços de saneamento. No Amazonas, onde há risco de negligência em relação a comunidades ribeirinhas e áreas remotas, o STF pode determinar a criação de políticas públicas específicas ou a correção de práticas que infringem direitos fundamentais. O tribunal pode recorrer ao já mencionado ativismo judicial para assegurar que esses direitos sejam efetivamente respeitados e promovidos.

O ativismo judicial representa um cenário extremo, onde as linhas tênues, porém indispensáveis, entre os campos da política e do direito se encontram. Ao transpor esses limites e adentrar uma esfera que não lhe compete, o Judiciário (seja um magistrado, um tribunal, como aqui se fala no STF, ou até a instituição em sua totalidade) corre o risco de exceder suas atribuições, afastar-se dos critérios que o orientam e agir sob a interferência de fatores impróprios, como opiniões pessoais, inclinações, interesses particulares ou agendas políticas.

Há, então, um problema normativo: este reside na incompatibilidade do ativismo judicial com os princípios constitucionais e democráticos. Nesse contexto, sua aplicação poderia contrariar a Constituição e o ordenamento jurídico ao desfigurar a função primordial do Poder Judiciário, avançando de maneira indevida sobre as competências essenciais atribuídas constitucionalmente aos demais poderes do Estado.

Trazendo esta discussão sob outra ótica, argumenta-se que a questão normativa deve ser analisada a partir de uma nova perspectiva, uma vez que o próprio critério tradicional se tornou insuficiente. O ativismo judicial passaria a ser visto como uma consequência do dever dos magistrados de não apenas interpretar a Constituição, mas também garantir a sua efetividade. Além disso, seria uma resposta necessária frente à inércia dos demais poderes, especialmente à omissão persistente e disfuncional do Poder Legislativo.

A figura do ativismo judicial traz consigo a possibilidade de ser compreendido como uma postura, uma opção interpretativa que busca ampliar o sentido e o alcance da Constituição. Alternativamente, poderia ser visto como um fenômeno no qual, diante de demandas inéditas geradas pela insuficiência ou inadequação das leis e pela paralisia dos demais poderes do Estado, o intérprete assume um papel central, colocando-se como protagonista no cenário jurídico e político.

Após o fim do regime ditatorial brasileiro, o país foi submetido a uma espécie de transição em vistas a alcançar uma democracia majoritária, caracterizada pela centralidade das eleições e pela tomada de decisões políticas no Parlamento. Os princípios e normas constitucionais limitavam-se predominantemente a servir como garantias de direitos

individuais para uma democracia funcional. Nessa nova configuração, a participação do Judiciário passou a se expandir para diferentes espaços da sociedade civil e do Estado, e as normas constitucionais buscavam representar objetivos comuns voltados à promoção de direitos tanto individuais quanto coletivos.

Foi nesse contexto que o protagonismo crescente dos tribunais em questões sociais e políticas tornou-se percebido como um fator majoritariamente positivo, visto que contribuiria para a efetivação dos direitos e o fortalecimento da democracia. Em se tratando do STF, este estaria perseguindo a concretização das transformações propostas pela Constituinte de 1988.

Quanto à sua instrumentalização a fim de garantir o direito às águas, há um evidente obstáculo a ser enfrentado pelo STF: as questões que tratam das desigualdades regionais no âmbito de acesso ao saneamento básico devem ser esmiuçadas e tratadas de acordo com suas especificidades. Levando em conta as peculiaridades sociogeográficas do Amazonas, o tribunal deverá se comprometer a implementar medidas para garantir que a regionalização não leve à exclusão ou discriminação de comunidades isoladas ou vulneráveis. Isso pode envolver decisões que enfatizem a importância de investimentos direcionados ou a adoção de modelos de gestão adaptados às características regionais.

O STF tem, ainda, o poder de influenciar decisões acerca dos temas de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico trazendo à baila legislações que versem sobre as competências das agências reguladoras e possíveis firmamentos de contratos de concessão ou, ainda, programas de cooperação. De acordo com a realidade amazônica, as decisões do Supremo Tribunal Federal têm em si a possibilidade de assegurar que as medidas a serem tomadas se ajustem inteiramente às realidades regionais, usando de seu aparato jurídico para promoção da transparência de ações, bem como, da eficiência na prestação de serviços.

Por fim, através da intervenção do STF nestas questões, é possível traçar novos precedentes os quais servirão de orientação aos tribunais inferiores no que diz respeito à regionalização do saneamento básico. Estes podem exercer uma influência considerável na padronização das decisões judiciais, garantindo que os direitos ao saneamento sejam protegidos de forma consistente em todo o estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo marco legal do saneamento básico no Brasil, instituído pela Lei nº 14.026/2020, se apresenta como uma tentativa ambiciosa de combater a precariedade histórica do setor no país. Os objetivos e metas estabelecidas na norma quanto à universalização do acesso a serviços de qualidade e o fortalecimento da gestão regional compartilhada são os destaques da legislação e trazem inovações para a atuação da Administração Pública. Apesar do tempo transcorrido desde a sua implementação, ainda é possível identificar avanços pontuais limitados a poucos estados, na medida em que se enfrentam desafios significativos que comprometem a efetividade das medidas propostas. As inovações na gestão do sistema, com o compartilhamento do poder de decisão e a participação de diversos entes federativos autônomos entre si, tem causado conflitos jurídicos quanto à competência de cada ente e sua parcela de participação na execução dos serviços e no aporte financeiro necessário, o que leva à essencial reflexão sobre os problemas da gestão regional e do controle social, bem como propor caminhos que possam viabilizar o cumprimento das metas traçadas.

A intenção do legislador ao apresentar a regionalização do saneamento básico era de estimular a instituição de unidades regionais, principalmente, de forma a otimizar a prestação dos serviços, considerando os critérios técnicos exigidos e a sustentabilidade econômico-financeira para viabilizar a continuidade dos serviços. O intuito é garantir que municípios menores e com menor capacidade orçamentária estejam incluídos nos arranjos regionais que possibilitem ganhos de escala e eficiência.

Por outro lado, a implementação da regionalização tem se mostrado desafiadora em várias frentes, que em muitos casos ultrapassam os limites de um Poder, implicando assim na atuação do Legislativo, do Executivo e do Judiciário.

Alguns estados, como Pernambuco e Piauí, por exemplo, tiveram que revisar suas leis de regionalização pouco tempo após a aprovação inicial, evidenciando falhas em sua concepção e execução. Minas Gerais enfrenta entraves na aprovação do projeto de lei que estabelece os critérios e estruturas necessários para a regionalização. E mesmo nos casos em que os Estados conseguiram cumprir o prazo legal para a regulamentação, são cada vez mais comuns as regionalizações simplificadas e generalistas, como em Rondônia, Roraima, e no estado do Amazonas, onde todos os municípios foram agrupados em uma única região sem justificativa técnica robusta, evidenciando a urgência e falta de planejamento dos entes diante

do apertado prazo para elaboração das normas, tão somente para atender as formalidades impostas pela legislação.

O que fica evidente é o problema estrutural da implementação da regionalização, que afigura-se na ausência de metodologia clara e de apoio técnico consistente para os estados, diante das suas peculiaridades únicas. Enquanto alguns estados avançaram significativamente, como Ceará, com suas microrregiões, e Alagoas, com suas unidades regionais, outros parecem ter adotado soluções meramente formais, com baixo impacto prático. Essa disparidade demonstra que a falta de articulação federal, bem como a ausência de diretrizes detalhadas e uniformes, compromete a eficácia da regionalização.

O controle social pode ser considerado outro grande destaque e eixo fundamental do novo marco legal. É, de fato, a garantia de transparência e participação ativa da sociedade nas decisões relacionadas ao saneamento básico. Com a participação de diversas entidades públicas e privadas e a garantia da participação ativa da sociedade civil, a gestão regional compartilhada e a regionalização se mostram sustentáveis quando acompanhadas de mecanismos de controle social robustos que promovam a fiscalização e assegurem que as decisões atendam ao interesse público.

Mesmo após cinco anos desde a promulgação do Marco Legal do Saneamento Básico, o que se tem, na prática, é a fragilidade dos mecanismos de controle sociais necessários para que a gestão seja, de fato, compartilhada. Não é difícil de se deparar com colegiados responsáveis por debater e aprovar as políticas de regionalização que não contam com uma representação efetiva da sociedade civil, e mesmo os que contam com esses representantes, têm sua atuação limitada por questões burocráticas e falta de apoio técnico. A transparência na condução desses processos decisórios é insuficiente e dificulta o acompanhamento pela população e pelas entidades de fiscalização. Decisões tomadas sem ampla consulta pública e sem análise técnica detalhada são menos aderentes às realidades locais e mais propensas a enfrentarem problemas desde a implementação, sendo a baixa adesão dos municípios às unidades regionais a principal dificuldade observada, a exemplo do que acontece no estado de São Paulo.

Avaliando a parte prática da implementação do serviço de saneamento no Brasil, percebemos mais um grande obstáculo, desta vez mais voltado para o mundo físico: a grande disparidade regional do Brasil. Nos estados do Sul e do Sudeste a maior capacidade técnica e financeira para implementar políticas complexas contrasta com os estados do Norte e do Nordeste que enfrentam limitações estruturais e dificuldades na execução de medidas abrangentes. O governo federal, diante de tais características, deve adotar uma postura mais

ativa, fornecendo suporte técnico, financeiro e metodológico para os estados que enfrentam maiores dificuldades.

É imprescindível o respeito às especificidades locais e regionais na regulamentação e implementação da regionalização. Soluções padronizadas, que não levam em conta as particularidades de cada estado, representam atraso na necessária evolução da prestação do serviço, essencial e fundamental para a sociedade e o meio ambiente. Leis de regionalização que desconsideram a realidade local tendem a gerar resultados insatisfatórios e demandar revisões frequentes, o que compromete o progresso no setor, situação experimentada por alguns estados brasileiros.

Mas os desafios nas inovações do Novo Marco Legal devem ser encarados com sobriedade e planejamento e estados como Ceará e Alagoas mostram que é possível avançar na regulamentação e execução do saneamento básico. O modelo cearense, com a criação de microrregiões, e as iniciativas de Alagoas, como parcerias público-privadas (PPPs) e concessões, demonstram que políticas bem estruturadas podem gerar impactos positivos e devem ser tomadas como inspiração para outros estados, com as devidas adaptações às suas realidades.

O novo marco legal do saneamento básico trouxe mudanças significativas e necessárias para o setor no Brasil, mas sua implementação ainda enfrenta desafios expressivos, especialmente no que diz respeito à gestão regional compartilhada e ao controle social. A ausência de uma metodologia clara, a falta de apoio técnico e financeiro aos estados e a baixa articulação federal são fatores que comprometem a efetividade das políticas propostas.

O Estado do Amazonas elaborou duas soluções legislativas para regulamentar o serviço. A Lei Complementar n. 214/2021, revogada recentemente pela Lei Complementar n. 11/2024, promulgada em no início de janeiro de 2025. Na primeira Lei, a proposta do Governo do Estado, aprovada pela Assembléia Legislativa, incluiu todos os municípios do interior do estado em uma única microrregião, enquanto a Capital tem Contrato de Concessão. A Lei Complementar n. 214/2024 teve, por assim dizer, oportunidade de entender as intenções legislativas do Marco Legal e observar os modelos implementados em outras regiões, de modo a aplicar a melhor solução plausível para o sistema amazonense, observando os critérios de universalização do acesso ao serviço e as metas estabelecidas. Contudo, a nova Lei mantém a criação de uma única microrregião, que inclui todos os 61 municípios e cria a Microrregião de Saneamento Básico, autarquia intergovernamental composta pelo Estado e os 61 municípios do interior do Amazonas. Não possui estrutura administrativa ou orçamento

próprios. O exercício das suas atividades será por meio derivado, contando com o apoio da estrutura dos entes da federação integrantes ou conveniados.

Diante de todo o exposto neste estudo, a reflexão que fica é se realmente as alterações realizadas pelo novo Marco do Saneamento, agora que instituídas as leis estaduais e regulamentações municipais, realmente aproximam os cidadãos amazonenses da meta estipulada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável N. 6. A COSAMA, sozinha, tem se mostrado insuficiente para suprir necessidades básicas das comunidades que atua. Nesse cenário, torna-se atrativo o estímulo de Parcerias Público-Privadas para a divisão do ônus e execução do serviço.

A geografia e o bioma único da região Amazônica, na qual o Estado do Amazonas se insere inteiramente, é o maior desafio para a implementação de qualquer política pública ou execução de qualquer serviço, seja público ou privado. As dimensões continentais, imensos rios e a falta de infraestrutura de transporte terrestre afetam a disponibilidade de quase tudo nas cidades mais afastadas. Mas desafios podem ser encarados, algumas vezes, como fonte da solução para os problemas de implementação do sistema e de governança compartilhada entre os entes administrativos, com planejamento e a participação social nas decisões.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. **O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional.** In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio (orgs). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.* São Paulo: Unesp/Anpur, 2003

ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; IGNÁCIO, Renata Rossi. **Covid-19 e direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA):** impacto dos padrões interamericanos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 11, n. 1, p. 59-90, 2020.

BARAT, J. **O Financiamento da Infra-Estrutura Urbana:** os Impasses as Perspectivas Institucionais, as Perspectivas Financeiras. In: REZENDE, Fernando; PAULA Tomás B. *Infra-Estrutura: Perspectivas de Reorganização - Financiamento.* Brasília: Ipea, 1998.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global.** Traducción de Jesús Alborés Rey. Siglo XXI de España Editores S. A: Madrid, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10. 257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

CASTRO SANTOS, Luiz Antonio. **O pensamento sanitaria na primeira república: uma ideologia de construção de nacionalidade.** In: *O pensamento Social no Brasil.* São Paulo: Edicamp, 2003.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERU.** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf. Acessado em: 06 de dez. 2024.

CONNORS, G. **When utilities muddle through:** pro-poor governance in Bangalore's public water sector. *Environment & Urbanization*, v.17, p. 201. 2005.

COSTA, L. M. C., & Sousa, A. (2013). **Marco regulatório e atração do capital privado para o saneamento básico: o caso do Brasil**. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 18(4), 589-598.

DALMAZO, Renato A. **Expansão e Desequilíbrio Financeiro das Estatais Gaúchas**. In: FARIA, Luiz Augusto Estrella (Coord.). *O Estado do Rio Grande do Sul nos Anos 80: Subordinação, Imprevidência e Crise*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.

DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

DUNN, W.N. **Public policy analysis: an introduction**. 3ed. Upper Sadle River, New Jersey: Pearson e Prentice Hall, 2003.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico - constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERREIRA, C. K. L. **O Financiamento da Infra-Estrutura: o Papel do “Project Financing.”** Instituto de Economia do Setor Público. (IESP), jun. 1995.(Texto para Discussão, n. 25).

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Fundo Belisário Penna da Casa Oswaldo Cruz. BP/PI/TT/1921, 1016, pág. 25.

GEDIEL, J. A. P. **Políticas de Saneamento Básico no Brasil: Da Ditadura Militar aos Dias Atuais**. Editora Nacional, 2010

HARTAMANN, Ivar Alberto Martins. **E-codemocracia: a proteção do meio ambiente no ciberespaço**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil**. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf>. Acesso em: 03 fev 2024.

HESPANHOL, Ivanildo. **Água e saneamento básico**. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha;

BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 269-323.

HOCHMAN, Gilberto. **A era do saneamento**. São Paulo: Hucitec: ANPOCS, 1998

HOWLETT, M., RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3ed. Ontario: Oxford University Press, 2003

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE atualiza mapa da Amazônia Legal**. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releas/28089-ibge-atualiza-mapa-da-amazonia-legal>. Acesso em: 10 jan. 2025.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: IPEA, mar., 2010.184 p.

JULIANO, N. M. A. **Formas de Remuneração de Serviços de Água e Esgotos**. São Paulo: edição da autora, 1976.

KRELL, A. J.; SARLET, I. W. (2010). Estado **Socioambiental e Mínimo Existencial (Ecológico?)**: *Algumas Aproximações*. In: Krell, A. J. et al; Sarlet, I. W. (Org.). Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 11-38.

Lei nº 11.445/2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm

LIMA, Nísia Trindade; HOCHMAN, Gilberto. **“Pouca saúde e muita saúva”**: *o sanitarismo, interpretações do país e ciências sociais*. In: HOCHMAN, Gilberto;

ARMUS, Diego (orgs.). **Cuidar, controlar, curar: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004

MOTTA, Ana L. T. Seroa da; AZEREDO, Margareth A. de; GELMAN, **Marco Legal Saneamento: passos da história no Rio de Janeiro**. *Revista Memo*. N. 8, set. 2008.<<http://www.revistamemo.com.br/arquitetura/saneamento-passos-da-historia-do-rio-de-janeiro/>> Acessado em: 02 de abril de 2024.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PEIXOTO, João Batista. **O Barulho da Água**: os Municípios e a Gestão dos Serviços de Saneamento. São Paulo: Água e Vida, 1994.

PIVA, Rui. **Direito ambiental e o planejamento estratégico**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, ago., 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Políticas Públicas e Saneamento Básico**: a Compeza Entre o Estado e o Mercado, 1996.

SABATIER, P.A. **Political science and public policy**. PS: Political Science & Politics. v. 24, p. 144-7. 1991a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. **Dano ambiental: a omissão dos agentes públicos**. Passo Fundo: UPF, 2003.

SCHWEICKARDT, A., & Lima, R. (2007). "**Considerações gerais sobre as condições sanitárias do Rio Madeira**". In: Discussão do documento.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, M. V. F. B., & Vasconcelos, A. B. (2010). **Direito à saúde e proteção do ambiente na perspectiva de uma tutela jurídico-constitucional integrada dos direitos fundamentais socioambientais (DESCA)**. BIS, Boletim do Instituto de Saúde de São Paulo, 12(3). Disponível em: <http://periodicos.ses.sp.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-18122010000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 jan 2024.

SPVEA. SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA. **Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia**. Belém, Pará, 1954

SPVEA. SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA. **Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia**. Belém, Pará, 1954.

SUDAM. **Operação Amazônia: Coletânea de várias publicações**. Belém: SUDAM, 1966.

UCHOA, Samuel. **A Profilaxia Rural: postos itinerantes**. Diário Oficial. Manaus: Imprensa Oficial, 1922c.

UCHOA, Samuel. **Três meses de atividade. Relatório do Serviço de Saneamento e Prophylaxia Rural do Amazonas**. Manaus: Imprensa Pública, 1922a.

UCHOA, Samuel. **Um ano de Campanha. Relatório do Serviço de Saneamento e Prophylaxia Rural do Amazonas**. Belém: A semana, 1922b, pag.115.

UCHOA, Samuel. **Um triênio de Labor. Relatório do Serviço de Saneamento e Prophylaxia Rural do Amazonas**. Manaus: Lino Aguiar, 1924b.