



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

MARLEY KARINNE COSTA DE OLIVEIRA

**O DIREITO HUMANO À ÁGUA E SEUS DESAFIOS PERANTE O NOVO MARCO
LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO**

MOSSORÓ/RN
2022

MARLEY KARINNE COSTA DE OLIVEIRA

**O DIREITO HUMANO À ÁGUA E SEUS DESAFIOS PERANTE O NOVO MARCO
LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientadora: Prof^a Dra. Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma

MOSSORÓ/RN
2022

MARLEY KARINNE COSTA DE OLIVEIRA

**O DIREITO HUMANO À ÁGUA E SEUS DESAFIOS PERANTE O NOVO MARCO
LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO**

Monografia apresentada ao Departamento
de Ciências Sociais Aplicadas como parte
dos requisitos para obtenção do grau de
Bacharel em Direito, no curso de Direito
da UFERSA.

APROVADA EM: 17/06/2022

BANCA EXAMINADORA

Profª Dra. Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma
Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA

Prof. Dr. Thiago Arruda Queiroz Lima
Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA

Prof. Me. André Augusto Giuriatto Ferraço
Universidade de Brasília - UnB

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

0048d Oliveira, Marley Karinne Costa de.
O direito humano à água e seus desafios perante
o novo marco legal do saneamento básico / Marley
Karinne Costa de Oliveira. - 2022.
64 f. : il.

Orientadora: Talita de Fátima Pereira Furtado
Montezuma.

Monografia (graduação) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Curso de Direito, 2022.

1. Direito humano à água. 2. Saneamento Básico.
3. Novo marco legal do saneamento. 4. Efeitos. I.
Montezuma, Talita de Fátima Pereira Furtado,
orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência

Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva

CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, pois sem Sua condução e bênção, este trabalho não seria concluído. O Seu Amor me faz entender que tudo tem hora certa. Em segundo lugar, externalizo não apenas a minha gratidão, mas a minha sorte por ser filha de pessoas comprometidas com a viabilização de uma vida baseada nos estudos. Marcos César e Círclel Kátia, não só dedico este trabalho a vocês, como reafirmo que tudo que faço é para que eu tenha a chance de retribuir, ainda que seja impossível na mesma medida, os esforços através dos quais foi possível nunca faltar nada para mim e para Kaio, mesmo tendo pouco em mãos.

À minha família, que, apesar da distância, nunca deixa de apoiar e comemorar as vitórias. Em especial, minha gratidão à minha avó, Maria, que, mesmo não sabendo, me fez perceber o tamanho da força que existe aqui dentro. Experiências divinas. Também, de forma especial, a Kaio, meu irmão, e Julliet, minha cunhada, por desempenharem com amor o papel de família.

Não poderia deixar de registrar minha felicidade pela existência dos meus amigos e amigas, por meio dos quais eu sinto a caminhada mais leve e mais prazerosa, especialmente nesses últimos anos de descobertas. Citar nomes pode resultar em alguma injustiça, mas não posso deixar de fazê-lo, por variados motivos: Micaele Paiva e Paula Marcele, minhas companheiras de vida desde os tempos de IFRN; Fernanda Carvalho, por quem o meu sentimento nunca terá fim; Itana, um anjo que Deus colocou no meu caminho; Anderson Dantas, que me mostrou que o tempo cura a distância; Brena Alves e Bruna Alves, minhas gêmeas responsáveis por deixar a vida mais divertida; Victor, um presente especial que a Ufersa me deu; Alisson Dantas, fonte de inspiração e orgulho; Marcos Tullyo, que quero levar para vida toda; Anderson Arrais, que não mede esforços para ajudar em qualquer situação; Yassonarley Paiva e Fernanda Câmara, duas pessoas que deveriam ter chegado muito antes na minha vida; e Nayana Adour, uma surpresa única, que me fez descobrir que posso ser eu mesma sem medo.

Marianne, eu não esqueci você. Apenas quero que saiba que a nossa amizade tem uma classificação diferente. Eu entendo que Deus queria que nós nos conhecêssemos porque há um propósito. Fomos parceiras na faculdade, mas formalizamos um contrato com a vida. E, se ainda há algo reservado para nós no campo profissional, eu me sinto pronta, porque é com você. Muito obrigada por nossa história. Foram apenas os seis primeiros anos.

Nada menos importante, deixo registrada a minha eterna gratidão à minha Profª orientadora, Dra. Talita Montezuma, que, com seu jeito doce, sempre demonstrou compreensão e paciência nesta jornada final do curso. Talita, o acerto por ter te convidado para este trabalho

se confirma com a felicidade de poder finalizá-lo e defendê-lo. O processo de correção das minhas falhas só confirmou o quanto você é incrível. Ainda, aproveito para levar meu agradecimento aos membros da minha banca, por meio dos quais, tenho certeza, este trabalho ganhará importantes contribuições.

Ademais, nesse momento de conclusão de curso, não posso esquecer daqueles que admiravelmente contribuíram para minha formação: meus professores e professoras. Foi um privilégio poder aprender com pessoas tão especiais.

Não seria nobre, porém, se eu não fizesse um agradecimento específico. Trata-se de uma pessoa com a qual a relação rompeu os limites da sala de aula por meio do compartilhamento de momentos que não serão apagados da memória. Você, Luiz Felipe, que cumpriu e cumpre, com excelência, o papel de professor e amigo, tem minha eterna admiração e carinho.

Sinto que também sou privilegiada pelo meu trabalho, que, aliás, é fonte de inspiração desta pesquisa, mas também por me presentear com verdadeiros amigos, com os quais aprendo todos os dias. Gostaria de citar os nomes de Gabriel, Carla, Raiana e Ellen, por serem pessoas que acompanham minha jornada há mais tempo e mais de perto. Porém, não posso esquecer de agradecer aos gestores que passaram pelo setor e, de algum modo, me ajudaram inúmeras vezes na conciliação do trabalho com a faculdade, assim como os meus demais colegas pelos gestos de incentivo e apoio.

Aproveito a oportunidade para registrar um agradecimento aos meus queridos colegas de faculdade, que, além da amizade, sempre me presentearam com empatia ao longo dessa jornada. Mariana, Antônio, Delfino, João, Gustavo, Karízia, Aninha, Gabriela, Mônica e Luka, com os quais o contato foi mais forte, e outros por quem nutro grande admiração, deixo a minha torcida para que os novos ciclos sejam de concretização de sonhos e grandes conquistas profissionais.

Por fim, lembro do contexto inesperado de pandemia no qual fomos inseridos abruptamente e isso certamente mexeu com cada pessoa de uma forma particular. Por isso, ao lembrar dos perrengues vividos com a intensificação do TAG na pandemia, os quais, inclusive, afetaram o próprio desempenho na faculdade, vejo que sem a ajuda de profissionais comprometidos com minha saúde eu não teria conseguido chegar até aqui. Por isso, deixo meus sinceros agradecimentos ao Dr. Frederico, meu psicólogo, Dra. Geilne, minha psiquiatra, e Dr. Paulo, meu acupunturista.

Certamente, a conclusão deste trabalho e do curso de Direito na Ufersa serão motivos de muita felicidade e gratidão, não apenas para mim, mas para a grande maioria dos que mencionei.

Aos meus pais, que trabalham desde o primeiro dia da minha vida para que esse caminho pudesse ser percorrido.

RESUMO

Reconhecido pela ONU como um direito humano, o acesso à água ainda não é universalizado no Brasil. Sob a justificativa de promover sua universalização, foi sancionada a Lei nº 14.026/2020 para atualizar o marco legal do saneamento, estabelecendo metas com prazos até 2033 e abrindo espaço para atuação de empresas privadas pela imposição dos processos de licitação para concessão dos serviços. Diante disso, surge o questionamento acerca da efetividade da lei para sanar os problemas de abastecimento de água, notadamente por ser um assunto que interessa a toda a sociedade. Assim, o objetivo do trabalho é investigar os efeitos causados pelo advento da lei para efetivação da universalização do acesso à água. A pesquisa, cuja metodologia baseia-se na revisão de literatura e dados publicados por órgãos oficiais, tem natureza qualitativa e é do tipo exploratória. Nesse contexto, foi possível perceber efeitos de privatização promovidos pela nova lei que podem obstaculizar a garantia de acesso à água.

Palavras-chave: Direito humano à água. Saneamento Básico. Novo marco legal do saneamento. Efeitos.

ABSTRACT

Recognized by the UN as a human right, access to water is still not universal in Brazil. Under the justification of promoting its universalization, Law No. 14,026/2020 was enacted to update the legal framework for sanitation, setting goals with deadlines until 2033 and opening space for private companies to act by imposing bidding processes for the concession of services. In view of this, the question arises about the effectiveness of the law to solve the problems of water supply, notably because it is a subject that interests the whole of society. Thus, the objective of the work is to investigate the effects caused by the advent of the law to effect the universalization of access to water. The research, whose methodology is based on a review of literature and data published by official bodies, has a qualitative nature and is exploratory. In this context, it was possible to perceive the privatization effects promoted by the new law that may hinder the guarantee of access to water.

Keywords: Human right to water. Sanitation. New legal framework for sanitation. Effects.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 INTRODUÇÃO CONCEITUAL AO TEMA: O DIREITO HUMANO À ÁGUA, O TRATAMENTO JURÍDICO DA ÁGUA NO BRASIL E ACESSO À ÁGUA EM NÚMEROS.....	12
1.1 O reconhecimento normativo do direito humano à água e um recorte sobre acesso a água no mundo.....	12
1.2 O tratamento jurídico das águas no Brasil: contornos constitucionais e legais.....	19
1.3 Noções gerais sobre saneamento básico e evolução no Brasil.....	21
2 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO – LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020.....	28
2.1 Apontamentos acerca da Lei nº 11.445/2007 antes da alteração pela Lei nº14.026/2020.....	28
2.2 O processo legislativo do novo marco legal do saneamento: das medidas provisórias à sanção da lei.....	31
2.3 Uma exposição do conteúdo da lei com foco nas principais mudanças.....	34
2.4 Os questionamentos judiciais de inconstitucionalidade e os argumentos relativos à privatização dos serviços.....	38
3 ANÁLISE DOS EFEITOS DE PRIVATIZAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA.....	41
3.1 Privatização e efeitos de privatização no setor de saneamento.....	41
3.2 Incorporação da lógica econômica no serviço de abastecimento de água como obstáculo a sua efetividade enquanto direito humano.....	48
3.3 O papel da ANA e possíveis fragilidades do período de transição.....	51
3.4 Novos desafios para garantia da universalização a partir do novo marco legal.....	54
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

Existe um grande paradoxo envolvendo a disponibilidade e a escassez de água. Isto porque cerca de 70% da superfície terrestre é coberta por água, ao passo que menos de 3% desse volume é apropriado para o consumo humano, sendo a maior porção de água doce encontrada em lugares de difícil acesso, como geleiras e subsolo¹. Não bastasse a dificuldade de se encontrar água, diversos fatores influenciam diretamente para sua constante diminuição, tais como, poluição dos mananciais, aumento populacional, desflorestamento, etc. (RIVA, 2016, p.19).

Não há dúvida de que a água é um recurso responsável pela manutenção de diferentes formas de vida, motivação que enseja a sua proteção e qualidade para garantir que as presentes e futuras gerações tenham acesso a esse bem, conforme determinam o mandamento constitucional contido no Art. 225² da Constituição Federal de 1988, o princípio da prevenção e da precaução, bem como o conteúdo do direito humano à água.

A despeito dos avanços ocorridos ao longo das últimas décadas quanto à conscientização, proteção e gestão desse recurso natural, ainda existem grandes desafios a serem vencidos. De acordo com o *site* oficial da Organização Mundial da Saúde - OMS, em 2020, 5,8 bilhões de pessoas utilizaram o serviço de água potável, disponível quando necessário e livre de contaminação (OMS, 2022). Significa dizer que um quarto da população mundial não teve acesso a este serviço.

O recentemente reconhecido direito humano à água está longe de ser somente o acesso ao líquido transparente e limpo; na verdade, esse direito está intimamente ligado à garantia de outros direitos. Isto, em outras palavras, implica dizer que a água é um direito fundamental, do qual se extrai uma relação de interdependência com outros. Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas - ONU³ reconhece o direito à água potável segura e limpa e ao saneamento como direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos⁴ (ONU, 2010). A ONU também “exorta os Estados e as organizações internacionais a fornecerem recursos, capacitação e transferência de tecnologia, por meio assistência e

¹ Dados encontrados na página oficial da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará. Disponível em <https://www.semace.ce.gov.br/2010/11/12/que-o-nosso-planeta-esta-coberto-por-70-de-agua/>. Acesso em 22/06/2022.

² Conforme o art. 225 da CF/88: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

³ A Organização das Nações Unidas reconheceu o direito humano à água por meio da Resolução 64/A/RES/64/292, em 28 de julho de 2010. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em 14/06/2022.

⁴ Tradução nossa.

cooperação, em particular aos países em desenvolvimento, a fim de esforços para fornecer água potável segura, limpa, acessível e saneamento para todos”⁵ (ONU, 2010).

Nesse sentido, o Estado deve ser o principal viabilizador desse direito, com vistas a garantir que todos os cidadãos, de forma democratizada, tenham segurança ao utilizarem água para beber, lavar as mãos ou alimentos, para as atividades domésticas, de lazer, culturais e, inclusive, nas atividades produtivas.

O Brasil, para além de suas tantas riquezas, detém uma considerável porção da água doce do mundo - o equivalente a 12,0% (SNIS, 2021). Todavia, dados oficiais retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS revelam desequilíbrios no fornecimento de água relacionados com fatores sociais, econômicos e geográficos das macrorregiões do país. Além disso, a distribuição natural dos mananciais, bem como o desequilíbrio pluviométrico entre as regiões também são causas que podem dificultar o acesso a esse bem.

Como decorrência desta problemática, foi sancionada a Lei nº 14.026/2020 para atualizar a Lei nº 11.445/2007, isto é, o marco do saneamento, com o intuito de incentivar nesse ramo de infraestrutura abertura para o aporte de recursos financeiros oriundos da iniciativa privada, sob o argumento de que o modelo adotado anteriormente restou fracassado.

Inserido neste contexto fático, a proposta deste trabalho, a partir de perspectivas conceituais e históricas sobre direito humano à água e da visualização histórica do desenvolvimento do saneamento básico no país, é investigar quais os impactos do novo marco legal do saneamento básico para a efetivação das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água, que efeitos de privatização serão estimulados pelo novo marco e em que medida as estatais de saneamento serão atingidas pelo novo marco, apontando, portanto, quais os eventuais desafios que se impõem para efetividade do direito de acesso à água.

Para isso, a pesquisa se divide em três partes. Primeiramente, busca-se esclarecer de que forma emerge o chamado direito humano à água no cenário internacional, identificando o acesso à água como direito intimamente ligado à condição humana de existência, adentrando, após, nas perspectivas relativas ao tratamento jurídico da água no Brasil, com objetiva demonstração da evolução da prestação dos serviços no país.

O segundo capítulo contextualiza o processo legislativo que culminou com a atualização do novo marco legal do saneamento (Lei Nº 14.026/2020), perpassando pelos assuntos que se

⁵ Tradução nossa.

mostram frágeis e controversos, inserindo-se, inclusive, o que se discutiu acerca da legislação no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, ao analisar a conjuntura em que foi posta a nova lei, pretende-se investigar, no terceiro e último momento, a partir da análise comparativa entre a lei anterior e a vigente, o que se revela como diferencial do novo marco legal, evidenciando suas principais premissas e mecanismos adotados para a universalização dos serviços, bem como os efeitos de privatização e os desafios que se colocam a partir do novo cenário.

Este trabalho justifica-se pela necessidade de averiguação e acompanhamento de processos os quais o Brasil tem enfrentado para efetivação do acesso à água ao longo do tempo, especialmente porque esta é uma pauta que se relaciona com os interesses de toda a coletividade, não excluindo-se as futuras gerações. A discussão é atual e importante para a construção de um olhar crítico acerca do assunto, uma vez que a sociedade deve participar das ações que fomentem a construção e consolidação desses direitos, mas também pela urgência na observação das políticas adotadas em nosso país pelos representantes do povo e dos Estados.

Quanto à metodologia, tenta-se inserir o leitor no contexto, a partir de uma revisão de bibliografia, a fim de contribuir para a formação de sua própria visão. A pesquisa utiliza-se do método qualitativo e, no que se refere aos procedimentos, caracteriza-se como bibliográfica-documental, haja vista o uso de referências teóricas já existentes e de documentos oficiais para a construção de suas premissas. Quanto aos objetivos, entende-se que se enquadra como uma pesquisa exploratória, muito embora os primeiros capítulos tenham fortemente a presença da explicação-descrição, restando claro que o trabalho faz uso dos diversos recursos metodológicos a fim de ser respondida sua questão inicial.

Por fim, salienta-se que a proposta deste trabalho é adentrar tão somente no âmbito do direito ao abastecimento de água, não esgotando o tema, que é vasto e rico, mas que, em muitos momentos, fará uso de fontes relativas ao saneamento básico (aqui referindo-se aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, embora o saneamento básico seja composto por quatro componentes⁶).

⁶ De acordo com o Art. 3º, I, da Lei nº 11.445/07, saneamento básico é o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

1 INTRODUÇÃO CONCEITUAL AO TEMA: O DIREITO HUMANO À ÁGUA, O TRATAMENTO JURÍDICO DA ÁGUA NO BRASIL E ACESSO À ÁGUA EM NÚMEROS

O presente capítulo inicia-se com a exploração do que significa o direito à água enquanto direito humano, para que sejam compreendidas, adiante, as medidas de oferta e eventuais violações desse direito; na sequência, prossegue-se, identificando-o no ordenamento jurídico brasileiro, com uma concisa explanação sobre sua atual conjuntura, inclusive quanto ao tratamento oferecido pela Política Nacional de Recursos Hídricos à água. Em sua segunda parte, apresenta dados iniciais sobre saneamento básico no Brasil, buscando-se a contextualização histórica do tema, no sentido de fornecer um subsídio para a compreensão do momento atual, sobre o qual esta pesquisa pretende se debruçar.

Necessário esclarecer que se optou pelo enfoque no abastecimento de água, dada a perspectiva sobre o direito com o qual pretende-se relacionar. No entanto, é necessário que se faça um comentário sobre as nomenclaturas utilizadas pelas leis, instituições e doutrina para referirem-se ao direito à água e/ou saneamento. Fala-se sobre direito humano à água e ao saneamento básico, por vezes, dando um sentido de separação. Porém, recorrendo-se, por exemplo, à legislação brasileira, verifica-se que o abastecimento de água é, na verdade, um dos componentes do saneamento básico. O que ocorre é que o termo “saneamento básico” muitas vezes é utilizado para referir-se ao esgotamento sanitário.

1.1 O reconhecimento normativo do direito humano à água e um recorte sobre acesso a água no mundo

Captar a água da natureza, torná-la apta ao consumo humano e distribuí-la proporcionalmente a todos os cantos de uma determinada porção territorial é uma missão, antes de tudo, necessária à sobrevivência e dignidade humana. Porém, para diversos povos, esta não é uma realidade, seja pela escassez de água, seja pela sua não distribuição. Evidente que cada território possui características geográficas, sociais, políticas e econômicas particulares, o que não afasta, no entanto, a necessidade de uma visão convergente, interna e externamente, de modo a garantir que todos os indivíduos, do presente e do futuro, possam satisfazer suas necessidades básicas ligadas ao uso da água.

Há registros históricos de disputa pelos recursos hídricos. Não somente pela necessidade primária do ser humano, mas pela força que esses recursos exercem em diversos aspectos. Christmann (2015, p. 570) aponta que “o uso da água expandiu-se para a indústria, no processo de produção de bens de consumo; para a geração de energia, mediante a implantação de usinas

hidrelétricas; para o turismo e o comércio – além do uso doméstico e a dessedentação de animais”.

Um cenário que se coloca como assustador envolvendo a água é o de guerra. Diversos conflitos já foram registrados no mundo, especialmente em regiões do Oriente Médio, Índia e América do Norte. Christmann (2015, p. 573), nesse contexto, mapeia de forma ilustrativa conflitos ocorridos em diferentes localidades:

Em Barcelona, em razão do aumento das tarifas de água potável; na Patagônica chilena, iminência de guerra devido à construção de enormes represas e da privatização de sistemas fluviais inteiros; e a tentativa de controle das reservas de água mais importantes do México pela Coca-Cola.

Há indicativos de que no século XXI a tendência é de se inflarem de forma significativa os conflitos e tensões geopolíticas relacionados à água, visto que a maior parte dos recursos hídricos está concentrada num pequeno grupo de países (RIVA, 2016, p.36-7).

De acordo com a Resolução 64/292 proveniente da Assembleia Geral da ONU de 28 de julho de 2010, 884 milhões de pessoas no mundo não tinham acesso a água potável segura. Com as mudanças que ocorriam no contexto internacional acerca da visualização do direito à água sob a perspectiva de um direito fundamental, estabeleceu-se a meta de redução desse número pela metade até 2015 - era a meta 7 do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2010).

A partir dessa realidade, nota-se a existência de uma série de problemáticas. Na África e na Ásia, por exemplo, a distância média que as mulheres têm de andar para recolher água são 6 quilômetros (ONU, 2010); na Índia registou-se um surto grave de dengue quando as pessoas começaram a armazenar água nas suas casas para uso nos períodos de seca, criando assim habitats ideais para os mosquitos *Aedes* (OMS, 2003); em todo o mundo, pelo menos 2 bilhões de pessoas são abastecidas com uma fonte de água potável contaminada por fezes (OMS, 2022).

Já é conhecido, também, que há uma íntima relação entre a mortalidade infantil e a falta de saneamento básico. Em 2022, a OMS estima que o consumo de água contaminada cause a morte de mais de 485 mil pessoas por ano por diarreia. Em anos anteriores, esse número era ainda maior. Além disso, a Organização mostra que diversas outras doenças, como esquistossomose e cólera, são causadas pela falta de tratamento da água consumida por essa população vulnerável (OMS, 2022).

Nota-se, com os dados, que o consumo inevitável de águas contaminadas ou de fontes não melhoradas são um grande percalço a ser enfrentado pelas lideranças mundiais. No entanto, a preocupação não envolve somente a falta de abastecimento de água de qualidade. Estudos

apontam que, num futuro não muito distante, uma considerável parcela da população mundial viverá sob condições de grande estresse hídrico (BORJA E MORAIS, 2020, p. 1), muito embora algumas regiões do globo naturalmente já vivam sob essa condição. Levin et al. (2022) aborda sobre o relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas - IPCC de 2022, o qual demonstra diversas preocupações a respeito dos impactos causados pelo aquecimento global, dos quais um está ligado à escassez de água:

O relatório mostra que cada décimo de grau de aquecimento aumenta as ameaças às pessoas, espécies e ecossistemas. Mesmo o limite de 1,5°C – uma meta global do Acordo de Paris – não é seguro para todos. Por exemplo, com 1,5°C de aquecimento, muitas geleiras em todo o mundo vão desaparecer por completo ou perder a maior parte de sua massa; um adicional de 350 milhões de pessoas enfrentarão escassez de água até 2030.

Outrossim, ações antrópicas também colaboram com a potencialização da crise hídrica:

a poluição das águas superficiais e subterrâneas; a extração não sustentável das águas subterrâneas; o aumento exponencial da população global; a tendência ao consumo excessivo de produtos que exigem quantidades cada vez maiores de água; o crescimento urbano acelerado, que dificulta o escoamento de água das chuvas e a evaporação das águas presentes no solo; o aumento da atividade agrícola, que demanda grande quantidade de água; e, por fim, mas não menos importante, o desflorestamento, que ocasiona diminuição da cobertura vegetal e mudanças nos processos de penetração e evaporação da água do solo (RIVA, 2016, p.19).

Leite (2021, p. 46) traz em seu texto a análise feita por Corte (2018):

As conferências, as decisões judiciais e as disposições legais mais relevantes sobre a matéria, na ordem ambiental mundial, começaram a se desenvolver, com maior afinco, somente a partir do século XX. Essas, por sua vez, ganharam força apenas na década de 1990, quando a falta da água passou a atingir alguns países desenvolvidos. Contudo, mesmo diante desse contexto favorável à normatização, não se conseguiu elaborar um Contrato Mundial da Água.

Percebeu-se, pois, internacionalmente, a urgência em adequar as necessidades hídricas básicas e o rápido crescimento populacional e urbano de acordo com a oferta disponível de recursos. Nesse sentido, a constante inquietação relacionada à necessidade de valorização da importância do direito à água provocou uma série de mudanças ao longo das últimas décadas a fim de reconhecer, buscar e garantir este direito.

Um documento referente ao Programa da Década da Água da ONU - Água sobre

Advocacia e Comunicação⁷ (2005-2015) traz uma série de marcos históricos a fim de demonstrar como o direito à água foi ganhando força e forma ao longo dos anos. Como principais marcos, podem ser destacados, no primeiro momento, a Conferência da ONU sobre a Água de 1977, que reconheceu pela primeira vez a água como um direito. Já em 1992, a Conferência Internacional sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável, em Dublin, estabeleceu 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”. Conforme Aith e Rothbarth (2015)

O resultado dessa conferência foi a chamada Declaração de Dublin, documento que estabeleceu quatro princípios básicos que reconhecem: I) que a água doce é um bem finito e essencial para a continuidade da espécie humana; II) a necessidade de uma abordagem participativa para gerenciamento da água, envolvendo a participação cidadã e dos Estados em todos os seus níveis legislativos; III) o papel preponderante da mulher na provisão, gerenciamento e proteção da água; IV) o reconhecimento da água como bem econômico.

Dois anos mais tarde, na Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, a ONU afirma que todos os indivíduos devem ter direito à água e saneamento adequados.

Assim, entende-se que cada vez mais os países passaram a incorporar a noção de um direito básico, necessário ao mantimento da salubridade para a vida em sociedade. Conforme o supracitado documento, o Comentário Geral Nº 15 que interpreta dispositivos do Convênio Internacional de 1966 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vinculando todos os Estados signatários, corrobora com essa ideia. Veja o Artigo I.1: “O direito humano à água é indispensável para se viver uma vida com dignidade humana. É um requisito para a realização de outros direitos humanos” (ONU, 2002). Isso implica dizer que, neste momento, os Estados devem buscar soluções e colocá-las em prática para a resolução das deficiências relativas à água e ao saneamento básico, especialmente quanto às áreas não servidas ou insuficientemente servidas.

Dentre outros marcos históricos, destaca-se, ainda, o Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos de 2007, do qual se extrai que

“é chegada a altura de considerar o acesso à água potável segura e ao saneamento como um direito humano, definido como o direito a acesso igual e não-discriminatório a uma quantidade suficiente de água potável por pessoa e para os usos domésticos de forma a assegurar a vida e a saúde” (ONU, 2007).

⁷ O Direito Humano à Água e Saneamento. Marcos. Disponível em https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em 14/06/2022.

No direito internacional, considera-se que o direito humano à água está implícito nos Arts. 3º e 25⁸ da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) anunciada pela ONU em 1948 (BORJA, 2020, p.4). Entretanto, foi apenas em 28 de Julho de 2010, em Assembleia Geral, que a ONU, através da Resolução 64/292, reconheceu formalmente o direito humano à água e ao saneamento básico. Conforme Leite (2021, p. 55)

A Resolução apela aos Estados e às organizações internacionais que providenciem os recursos financeiros, contribuam para o desenvolvimento do fornecimento adequado e transfiram tecnologias de modo a ajudar os países, nomeadamente os países em vias de desenvolvimento, a assegurar água potável segura, limpa, acessível e a um preço razoável, bem como saneamento para todos.

Apesar do reconhecimento, as perspectivas de efetivação integral deste direito ainda encontram óbice mundo afora, especialmente em regiões mais pobres. A Tabela 1, abaixo, refere-se a população que utiliza serviços de água potável com segurança em 30 países (escolhidos de forma livre pela autora), conforme os dados publicados pela OMS em seu *site* oficial. O órgão alimenta a lista anualmente, de modo que é possível obter os indicadores de cada país, a partir do ano 2000. Observou-se que alguns países não possuem dados publicizados. A última atualização, segundo a página, é de 23 de junho de 2021. Optou-se pela escolha de países com altos, médios e baixos índices, a fim de que sejam extraídas variadas deduções:

⁸ Os referidos artigos declaram que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” (art. 3º) e que “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” (art. 25). Declaração disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 23/06/2022.

POPULAÇÃO QUE UTILIZA SERVIÇOS DE ÁGUA POTÁVEL COM SEGURANÇA (%)									
LOCALIZAÇÃO	2020			2010			2000		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
HOLANDA	99,97			99,98			99,99		
BÉLGICA	99,91			99,47			99,42		
ALEMANHA	99,9			99,9			99,82		
REINO UNIDO	99,82			99,95			100		
FRANÇA	99,25	99,64		97,98	98,89		96,44	98,23	
COREIA DO SUL	99,19			97,74			-		
CANADÁ	99,04			98,54				98,17	
CHILE	98,77	98,77		96,38	98,64		92,09	97,94	
NORUEGA	98,64			99,4			100		
JAPÃO	98,57			98,14			97,85		
EUA	97,33	97,47		95,47	96,51		-	96,41	
ITÁLIA	95,82			96			94,77		
ESPANHA	95,59	99,8	98,7	99,63	99,89	98,7	99,37	99,58	98,7
PORTUGAL	95,35	96,79	92,54	94,75	97,7	90,22	93,23	96,6	82,22
BRASIL	85,77	87,84	71,79	79,15	83,37	56,39	76	82,72	46,98
CHINA		95,04			89,21			90,02	
RÚSSIA	76,1			75,29			74,71		
COLÔMBIA	73,01	80,49	40,21	71,64	81,44	36,9	68,81	81,17	33,7
EQUADOR	66,83	74,65	52,81	63,07	72,11	47,89	58,2	68,24	42,96
COREIA DO NORTE	66,38	76,96	48,83	67,84	77,99	52,38	69	78,7	54,08
PARAGUAI	64,08	72,21	50,73	58,29	70,3	40,81	49,51	67,67	27,02
ÍNDIA			56,07			43,11			29,22
IRAQUE	59,66	64,6	47,64	54,99	62,66	37,82	50,24	60,67	27,79
PERU	51,26	59,35	22,09	48,5	57,9	18,02	45	56,45	13,93
CONGO	45,9	58,63	19,06	39,63	55,44	12,42	27,42	41,83	6,95
MÉXICO	43,03			41,36			39,3		
AFEGANISTÃO	27,59	36,38	24,5	19,12	28,19	16,29	10,93	20,57	8,2
NIGÉRIA	21,67	25,39	17,65	17,93	23,46	13,68	13,72	21,53	9,55
NEPAL	17,58	24,67	15,74	29,28	37,88	27,55	26,83	38	25,1
ETIÓPIA	12,58	39,04	5,25	7,78	37,04	1,65	4,98	33,45	0,053
Fonte: Organização Mundial da Saúde, 2021.									
LEGENDA									
	>99								
	(75-99)								
	(50-75)								
	(25-50)								
	<25								

Tabela 1

Na tabela, fica evidente que os altos índices de utilização de água potável de fontes seguras predominam em países desenvolvidos, de modo que, coincidentemente, os países mais pobres têm menos condições de utilização deste serviço. No entanto, é preciso tomar cuidado nesta análise, uma vez que o poder econômico por si só não é suficiente para determinar o sucesso na cobertura do serviço. Como já se falou anteriormente, aspectos geográficos, demográficos e hidrográficos são extremamente importantes na interpretação desses indicadores. O Brasil, sobre o qual nos debruçamos nos próximos tópicos, é um exemplo disso.

Ademais, embora não seja centro desta pesquisa, é pertinente pontuar que países de primeiro mundo com menor território e menor população conseguem garantir mais facilmente o exercício do direito de acesso à água potável, como é o caso da Holanda e Bélgica. Já os Estados Unidos e China, apesar de possuírem grandes extensões territoriais e altos índices

populacionais, conseguem manter indicadores elevados. Isto é possível, certamente, pelas grandes reservas de água doce presentes nesses países.

Interessante atentar-se para o caso da Noruega que, considerado o país com maior IDH em 2020 pelas Nações Unidas (MELO, 2022), apresentou queda ao longo das décadas, passando de 100% para 98,64%. Revela-se, ainda, uma enorme carência na Índia, um dos países mais populosos do mundo e de grande extensão territorial. São divulgados apenas os índices relativos à área rural, onde está a maior parte da população. Os indicadores são ainda menores para o México e Etiópia, ambos também com grande contingente populacional e grandes extensões.

Importante esclarecer que trata-se de uma análise preliminar que desconsidera, por exemplo, a junção de variáveis políticas, culturais e econômicas, uma vez que isto não se enquadra como um objetivo deste trabalho. Busca-se apenas situar o leitor, minimamente, para que melhor possa compreender, *à posteriori*, sobre a situação encontrada no Brasil.

A foto 1 revela, de forma panorâmica, a situação do acesso à água potável no mundo, restando evidente o desequilíbrio entre os hemisférios norte e sul, de forma que se pode tomar como evidência que a questão hídrica é também uma questão de assimetria de poder e de geopolítica.

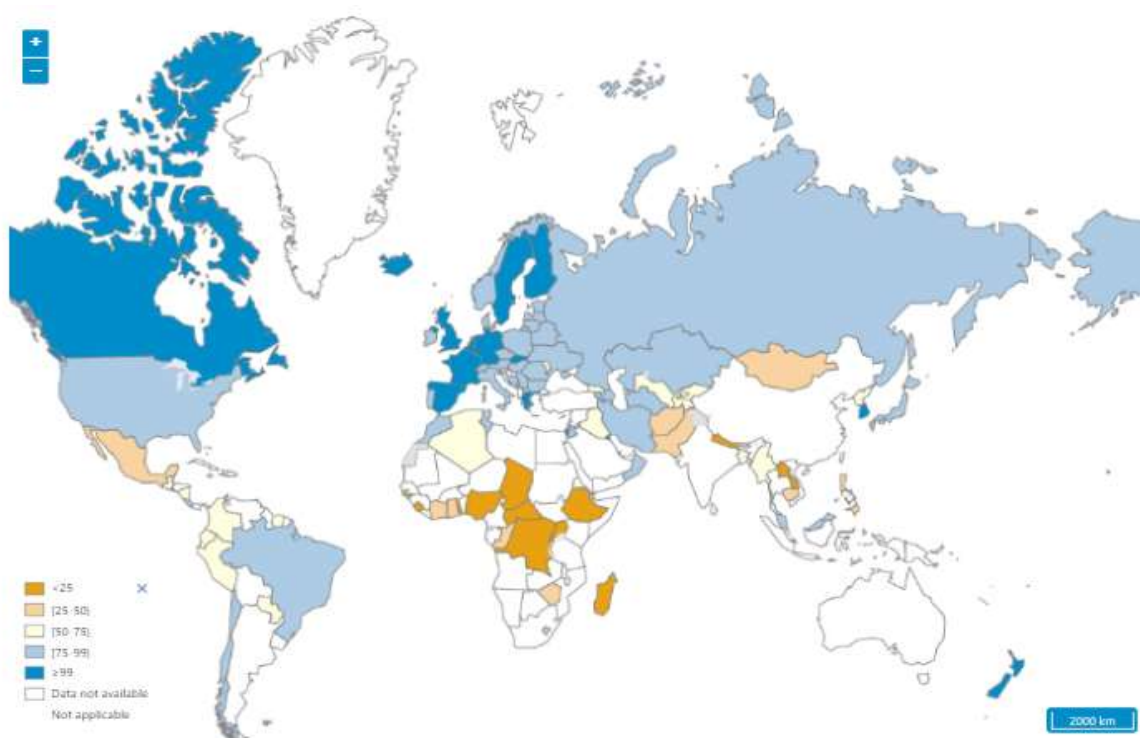


Imagem 1

Fonte: OMS, 2022.

Como se vê na imagem, o Brasil está entre as nações com índices entre 75% e 99% da população com acesso ao serviço, enquanto quinto maior país do mundo em extensão, e um dos mais populosos do planeta e, ainda, dono da maior reserva de água doce do mundo. Questiona-se, portanto, qual a razão para o Brasil ainda não ter universalizado o acesso à água potável.

O Brasil dispõe de cerca de 12,0% da água doce do planeta, mas a distribuição é desigual no território. Há grande disponibilidade na região Norte, onde vive a menor parcela da população. Em contrapartida, no Sudeste e no Nordeste, onde vivem cerca de 69,0% da população, há menos de 10,0% do volume disponível para consumo (SNIS, 2021). Então, decorre a ideia de que a vastidão do território brasileiro possui características que se modificam em maior ou menor grau nas diferentes regiões. Isso não significa, no entanto, que o país não possua meios capazes de democratizar e concretizar o acesso à água, considerando sua diversidade de contextos, biomas e relações hidrossociais. Neste sentido, feita esta introdução conceitual, merece destaque abordar o tratamento jurídico conferido às águas no país em um olhar descritivo e analítico naquilo que concerne ao objeto da pesquisa.

1.2 O tratamento jurídico das águas no Brasil: contornos constitucionais e legais

Até o presente momento, não há previsão expressa do direito humano à água na Constituição Federal de 1988 – CF/88, muito embora o reconhecimento formal desse direito pela ONU tenha ocorrido apenas em 2010. Contudo, não há como desassociar o direito à água do direito à saúde, à vida, à dignidade humana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Melo (2021, p.67), citando os ensinamentos de Alcalá (2011), aduz que, embora um direito não esteja expressamente dito constitucionalmente, há a possibilidade de ainda assim ser considerado fundamental, desde que haja coerência com outros direitos expressos na Constituição (ALCALÁ, 2011, p.94 apud MELO, 2021, p.67). Aith e Rothbarth (2015, p. 165), por sua vez, entendem que “embora as águas contem com ampla regulação jurídica, o reconhecimento do direito humano fundamental à água ainda é frágil em nossa legislação interna constitucional ou infraconstitucional”.

Portanto, ainda que não supram a falta de uma normatização mais clara acerca do reconhecimento como direito fundamental, há normas que podem ser interpretadas de forma conjunta e que encaminham as diretrizes para a política da água no Brasil.

Inicialmente, tem-se o Art. 1º, inciso III, da CF/88, que estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Evidencia-se, aqui, a relação de dependência entre este direito e o acesso ininterrupto do ser humano à água de

qualidade e em quantidade suficiente, devendo o Estado viabilizar este acesso.

Adiante, o Art. 5º, caput, prevê a inviolabilidade do direito à vida. Não há dúvidas de que sem água não há manutenção da vida, portanto, é explícita a correlação entre ambos os direitos. Adiante, no parágrafo 2º do mesmo artigo, a CF/88 ainda diz que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988), o que alimenta a obrigatoriedade de cumprimento dos diplomas internacionais dos quais é signatário.

O Art. 21, inciso XX, estabelece como competência da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Desse dispositivo, surge a Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, objeto desta pesquisa. Atenta-se para o fato da criação tardia daquela. Ainda no Art. 21, XIX, percebe-se que é competência da União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Esse sistema foi regulamentado na Lei nº 9.433/1997, sobre a qual se fala adiante.

A promoção do saneamento básico também é prevista como uma responsabilidade concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no Art. 23, inciso IX, da CF/88. Diante dessa premissa, nenhum ente da federação pode deixar de atuar em favor da implementação e melhorias dos sistemas de saneamento básico do país.

Não menos importante e, uma vez que há uma relação direta entre promoção da saúde e saneamento básico, a CF/88 ainda previu a participação do Sistema Único de Saúde na formulação da política e nas ações de saneamento básico.

Portanto, constata-se que, ainda que não trabalhado de forma sistematizada, como ocorre com outros direitos, a CF/88 não deixou de dar encaminhamentos sobre a pauta do saneamento básico.

A Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, por sua vez, implementada pela Lei nº 9.433/1997, vem instituir os fundamentos, objetivos e diretrizes para o tratamento jurídico da água no Brasil. Atenta-se para a necessidade de conhecimento de alguns preceitos fundamentais.

Em seu art. 1º, I, a lei elabora que a água é um bem de domínio público. Conforme

⁹ Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de

Montezuma (2021, p.97), extraiu-se esse conteúdo dos preceitos constitucionais relativos ao estabelecimento das águas como pertencentes à União e aos Estados e, a partir da lógica obtida no art. 99 do Código Civil, a água também é bem de uso comum do povo¹⁰.

Quanto ao fundamento de usos múltiplos (Art. 1º, IV), Christmann (2015, p.592) explica que isso diz respeito ao atendimento aos diferentes tipos de interesses por meio das outorgas de direito de uso. Ainda conforme a autora, “o fundamento da gestão dos recursos hídricos de modo a proporcionar os seus usos múltiplos significa, igualmente, que um corpo d’água não deve, como regra, exaurir seu potencial econômico em uma única finalidade utilitária” (CHRISTMANN, 2015, p.593). Coloca-se, no entanto, uma ressalva feita por Montezuma (2021, p.99) no sentido de que os usos múltiplos devem ser enxergados de maneira que não sejam equiparados os usos vitais com os usos relativos ao acúmulo privado, por exemplo. Ademais, apesar da orientação para usos múltiplos como regra, a lei também estabelece que deverá haver o uso prioritário em casos de escassez (art. 1º. III).

Quanto ao inc. II do mesmo dispositivo, que diz ser “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”, Christmann (2015, p.584) revela que “o reconhecimento da água como recurso natural limitado ocorreu conjuntamente com a percepção da sua importância e do seu potencial como produto negociável, o que conduziu à mercantilização da água”.

Por fim, no que se refere ao inc. VI do art. 1º, traz-se uma passagem de Aith e Rothbarth (2015, p. 168) a qual diz que “a gestão das águas como dever do Estado brasileiro representa uma das principais garantias do direito humano fundamental à água”.

Longe de esgotar o conteúdo e reflexões da lei, buscou-se apresentar apenas algumas de suas passagens para uma contribuição na construção das ideias acerca do tratamento oferecido à água no ordenamento jurídico brasileiro.

1.3 Noções gerais sobre saneamento básico e evolução no Brasil

O conceito de saneamento básico é encontrado na Lei Nº 11.445/07, em seu artigo 3º, inciso primeiro: “saneamento básico é conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”

Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

¹⁰ Conforme art. 99 do Código Civil, “são bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; (...).

(BRASIL, 2007). Quanto ao serviço de abastecimento de água, especialmente, a mencionada lei leciona que é constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição. Com isso, verifica-se que a norma imprime expressamente a natureza pública dos serviços.

A despeito de sua indiscutível riqueza natural e da vastidão dos recursos hídricos, especialmente comparado a outros contextos internacionais, o Brasil não atingiu o patamar da universalização dos serviços de saneamento básico, não sendo considerados os esforços para a garantia do acesso à água potável e esgotamento sanitário totalmente suficientes, razão pela qual ainda são discutidas e buscadas alternativas para a promoção da universalização dos serviços.

É recente a história de avanço do saneamento básico no Brasil. De acordo com o Panorama do Saneamento Básico (2021, p. 14-5), no início do século XIX, ainda não existiam no Brasil sistemas coletivos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Os primeiros sistemas e serviços públicos de abastecimento de água foram concebidos ao final da primeira metade do século XIX, ainda com a água sem tratamento e apenas nos centros urbanos das principais cidades, áreas de produção e de circulação de bens de interesse econômico. Ainda segundo o documento, até a metade do século XX, a engenharia não havia fornecido uma solução para o problema da urbanização no Brasil (BRASIL, 2021).

Com o crescimento das cidades, a urbanização e a preocupação com a disseminação de doenças, passou-se a dar maior importância política à pauta na segunda metade do século. “Até o começo da década de 1970, a operação de serviços no setor de saneamento era, predominantemente, comandada e executada diretamente pelos municípios” (COUTINHO, 2021, p. 104). Em 1969, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 949 que tratava sobre as aplicações dos recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS pelo Banco Nacional de Habitação nas operações de financiamento para saneamento (BRASIL, 1969). Tratava-se de uma estratégia do governo para viabilizar a instalação de sistemas de água e esgoto capazes de atender e acompanhar o desenvolvimento urbano.

Para tanto, a partir da década de 1970, iniciou-se uma significativa movimentação que mudaria os rumos do setor - ou, ao menos, começaria a mudar. Criava-se, naquele contexto, o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA, a fim de se desenvolver uma política para o setor. De acordo com Sousa e Costa (2016, p. 624),

os especialistas do plano idealizaram a criação de 27 companhias estaduais,

juridicamente constituídas como sociedades de economia mista, o que pressupunha a formalização de empreendimentos com objetivo econômico. A ideia do plano era que as empresas fossem autossustentáveis, financiando a operação de suas atividades a partir das receitas obtidas.

Ainda segundo os autores, o funcionamento desse modelo seria viabilizado a partir das concessões das explorações dos municípios às companhias estaduais, garantindo, dessa forma, os recursos necessários à implementação dos serviços. A partir de então, surge uma expressiva campanha de incentivo a implantação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pelas companhias estatais.

Nesse sentido, Sousa (2004, p. 3) comenta que “embora nunca tenha atingido 1% do PIB, o plano conseguiu ampliar entre os anos 70 e 80, de 54,4% para 76% o número de domicílios com fornecimento de água da rede pública e de 22,3% para 36% o número de domicílios com instalação sanitária de uso exclusivo”. A autora ainda mostra que a ampliação ocorrida naquela década se mostrou discriminatória em relação a critérios regionais, demográficos e sociais, veja:

61% dos recursos entre 1968 e 1984 foram para o Sudeste. Uma distribuição altamente discriminatória se considerarmos, por exemplo, o peso relativo da população: enquanto o Sudeste contava, em 1984, com 44% da população, o Nordeste, com 29%, receberia apenas 22% dos recursos. O mesmo ocorreu com a região Sul que, com 15% da população, recebeu apenas 10 % dos investimentos. À região Centro-Oeste, com 7% de população, coube 5% dos recursos, enquanto ao Norte, com 5% de população, restaram apenas 2% do plano no mesmo período. (...) nota-se que a região Sudeste foi a que obteve de fato a melhor fatia de investimentos e onde a política pública de saneamento apresentou maior penetração. (SOUSA, 2004, p.3)

Após o fim do Planasa, que ocorreu na década de 80, não se estabeleceu uma nova política estratégica para o setor, um dos fatores através dos quais se pode compreender o atraso do Brasil em face de países já universalizados. Aliado a isso, o governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) optou por uma abordagem neoliberal para a política do setor, interrompendo os investimentos no setor público e incentivando a privatização. FHC não só suspendeu o acesso aos recursos do FGTS pelas estatais de saneamento como impediu os investimentos dos operadores municipais. Devido ao movimento político e social que se voltou contra a política do então Presidente, além do fracasso do serviço prestado pelo setor privado até então, o planejamento do governo não conseguiu ganhar força (SOUSA, 2004, p.12-3).

Na década de 2000, os investimentos se mantiveram aquém do que se esperava, conforme Sousa (2004). O déficit no oferecimento dos serviços em razão da ausência de uma nova política nacional de saneamento que substituísse o Planasa, até então a maior articulação do setor, só crescia, tanto em razão do aumento populacional quanto pela falta de expansão dos

serviços. Saiani e Toneto Júnior (2010, p. 104) constata, por meio de dados da Associação Brasileira de Empresas Estaduais de Saneamento - AESBE (2006) que na primeira metade da década de 2000 o volume de investimentos não possibilitou o alcance das metas de universalização do acesso aos serviços. De acordo com os dados

O investimento médio anual foi de 0,20% do PIB e em nenhum ano foi alcançada a meta considerada ideal para a universalização do acesso aos serviços. Diante deste fato e de o crescimento do PIB, no período, ter sido inferior a 4% ao ano, a universalização dos serviços até 2020 (meta estimada pelo governo Lula) só seria alcançada com um investimento anual de 0,63% do PIB. Ou seja, seria necessário um investimento anual superior ao do auge do Planasa – o investimento médio anual na década de 1970 foi de 0,46% do PIB (AESBE, 2006 apud SAIANI E TONETO JÚNIOR, 2010, p. 104)

Apenas dezenove anos após a promulgação da Constituição Federal, finalmente entra em vigor a Lei Nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, o Marco Regulatório do Saneamento Básico, considerado um grande passo para os avanços do setor e sobre o qual aborda-se mais detalhadamente no próximo capítulo.

Ainda em Saiani e Toneto Júnior (2010, p. 80), constata-se que há um maior atendimento dos serviços de saneamento nos grandes centros, em detrimento da periferia e do interior e, além disso, há diferenças na proporção de domicílios com acesso aos serviços entre as regiões, ficando evidente também que os mais pobres têm menor possibilidade de acesso, configurando uma injusta distribuição da política que concretiza tal direito. Os autores sugerem que optou-se por atender, em maior grau, regiões com maior possibilidade de retorno financeiro e pela facilidade de oferta dos serviços em locais de maior densidade demográfica.

A tabela a seguir, demonstra, de forma breve, a evolução do percentual da população com acesso à água potável de acordo com as macrorregiões do país.

Índice de atendimento total de água (%)					
REGIÃO/ANO	2020	2017	2010	2007	2000*
NORTE	58,9	56,9	57,5	52,9	68,1
NORDESTE	74,9	73,4	68,1	68,7	90,7
SUDESTE	91,3	91,2	91,3	90,9	96,7
SUL	91	89,4	84,9	86,2	99,8
CENTRO-OESTE	90,9	89,6	86,2	87,7	95,8
* Prestadores de abrangência regional.					
Fonte: SNIS					

Tabela 2

A tabela demonstra os percentuais relativos aos anos de 2000, 2007, 2010, 2017 e 2020. Propositadamente, escolheu-se, além dos anos 2000, 2010 e 2020, os anos de 2007 e 2017, que correspondem, respectivamente, ao ano de implantação do Plano Nacional de Saneamento

Básico - PNSB e ao cenário dez anos após. Nota-se que em todas as regiões os índices caíram. Mas ressalta-se os altos índices encontrados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste em relação ao Norte e Nordeste. Tal evidência pode ser ilustrada pela tabela a seguir, em que fica evidente onde estão concentrados os maiores volumes de investimentos ao longo das duas décadas.

Índice de investimentos					
REGIÃO/ANO	2020 (R\$ bi)*	2017 (R\$ mi)	2010 (R\$)	2007 (R\$ mi)	2000 (R\$ mi)
NORTE	0,8	194,2	204.187.782	95,6	41
NORDESTE	2,5	1171,9	997.252.358	271,6	240,7
SUDESTE	7,1	2954,8	1.581.358.047	851,9	312,1
SUL	2,3	802,7	383.504.540	276	170,6
CENTRO-OESTE	1,1	444,2	312.463.961	175,7	48,5
* Investimentos para água e esgotos, dos quais 6 bi destinaram-se para o setor de água.					
Fonte: SNIS					

Tabela 3

Essa realidade de investimentos e atendimentos mais consolidados em determinadas regiões do país, aliás, pode ser verificada ainda nos dias atuais. Segundo dados do Panorama do Saneamento 2021¹¹ (ano de referência 2020), cerca de 175,5 milhões de pessoas no Brasil são atendidas por um sistema de abastecimento de água completo ou simplificado, o que corresponde ao índice de atendimento de 84,2% da população total residente. No entanto, as diferentes condições socioeconômicas entre as macrorregiões no país são refletidas diretamente nos seus índices de atendimento. As macrorregiões Norte e Nordeste contam com 58,9% e 74,9% de atendimento, respectivamente, ao passo que no Centro-Oeste, no Sul e no Sudeste os índices são de 90,9%, 91,0% e 91,3%, respectivamente (BRASIL, 2021).

Utilizando-se de outros dados fornecidos pelo documento, nota-se que, curiosamente, ainda prevalece o cenário que se firmou na década de 1970 com a criação das companhias estatais. O Panorama do Saneamento 2021 revela que dos 5.391 municípios que forneceram dados ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS em 2020, 75,6% possuíam delegação de água para os prestadores regionais ou microrregionais, isto é, as companhias estaduais. As prefeituras municipais representaram 13,6% do total; as autarquias municipais, 8,5%; as empresas privadas (serviço local), 2,0%; organizações sociais, empresas públicas e sociedades de economia mista, somaram 0,3% (BRASIL, 2021).

Quanto aos investimentos, os dados do Panorama apontam que, em 2020, foram aplicados R\$ 6,02 bilhões de investimentos em abastecimento de água. Desse total, R\$ 530,7

¹¹ Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR (Brasil). Secretaria Nacional de Saneamento - SNS. Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021 / Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. – Brasília/DF, 2021.

milhões foram investidos no Norte, R\$ 1,2 bilhão no Nordeste, R\$ 2,3 bilhões no Sudeste, R\$ 915,3 milhões no Sul e R\$ 376,8 milhões no Centro-Oeste (BRASIL, 2021), informações que traduzem a perpetuação da mesma política de investimento.

Também são demonstradas no Panorama do Saneamento as proporções de população sem atendimento por rede pública de água por macrorregião, de modo que os dados indicam déficits de 37,1% no Nordeste, 30,3% no Norte, 26,7% no Sudeste, 3,0% no Sul e 2,9% no Centro-oeste. Para o governo, esse dado auxilia na alocação de recursos para locais mais deficitários, no entanto, as macrorregiões Norte e Nordeste, com maiores índices deficitários de acesso, não receberam recursos de forma proporcional. Em contrapartida, as macrorregiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste receberam aplicação de recursos até 4,3 vezes maior que o percentual de déficit registrado (BRASIL, 2021).

Outro dado importante que pode traduzir a falta de investimentos é o significativo volume de perdas na distribuição. Ainda segundo o Panorama do Saneamento, a média nacional é de 40,1%, dos quais as principais causas são precarização de elementos do sistema (registros, tubos e peças com defeitos) até ligações clandestinas e falhas de medição. As perdas ocorrem em maior escala no Norte e Nordeste.

Por fim, apresenta-se os resultados do Ranking do Saneamento 2022, demasiadamente importante para a análise da conjuntura atual do setor. A partir dos dados referentes ao ano de 2020, constata-se que dos 20 melhores municípios do Ranking de 2022, oito são do estado de São Paulo (cinco atendidos pela Sabesp), seis do Paraná (todos atendidos pela Sanepar), um de Minas Gerais, um da Bahia, Brasília, no Distrito Federal, um da Paraíba, um do Tocantins, e um de Goiás (TRATA BRASIL, 2022).

Em relação ao Índice de Atendimento Total de Água, somente quatro municípios entre os 20 primeiros não contam com a universalização do abastecimento (indicador acima de 99%). O município com o menor índice dentro desse grupo, São José do Rio Preto (SP), apresentou 96,03% em 2020. O alto nível de atendimento total de água é demonstrado pelo indicador médio, que foi de 99,32% nesta edição. Ou seja, os 20 melhores municípios do Ranking se mostram, em média, universalizados em termos de abastecimento total de água (TRATA BRASIL, 2022). Curiosamente, dentre os 20 melhores, o que mais investiu foi São Paulo/SP, com mais de R\$11 bilhões no período, valor naturalmente elevado dada a escala do maior e mais populoso município do país.

Contrariamente, dos 20 piores municípios do Ranking 2022, quatro são do Rio de Janeiro, três do Pará, dois do Rio Grande do Sul e dois de Pernambuco. Do restante quatro pertencem à região Norte, três situam-se na região Nordeste, um, na região Centro-Oeste e

outro, na região Sudeste. Três municípios possuem níveis de atendimento inferiores a 50%: Macapá (AP) com 37,56%; Porto Velho (RO) com 32,87%; e Ananindeua (PA) com 33,80% (TRATA BRASIL, 2022).

Quanto aos investimentos, o Ranking revela que o montante investido pelo grupo (20 piores) foi de cerca de R\$3,4 bilhões ou R\$680 milhões por ano, em média, menos de um quarto do valor investido pelos 20 melhores no mesmo período. Uma comparação mais justa envolve a média ponderada do investimento anual médio per capita, que ficou em R\$43,33, valor ainda tímido, sendo pouco mais de um terço do correspondente nos 20 melhores. Dentre os 20 piores, embora haja municípios com investimentos comparáveis aos primeiros colocados do Ranking 2022, como as capitais Recife (PE), Manaus (AM), São Luís (MA), e Teresina (PI), há também municípios como Várzea Grande (MT), que sequer investiu em saneamento básico nos últimos cinco anos (TRATA BRASIL, 2022).

A partir dos dados citados, nota-se a imprescindibilidade de ações mais incisivas e efetivas para o setor, dadas as grandes falhas, especialmente em algumas regiões. Nesse contexto, houve a modificação da PNSB com a introdução da Lei nº 14.026/2020, objeto do próximo capítulo.

2 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO – LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020

Este capítulo tem como objetivo apresentar o andamento do processo que culminou com a sanção da Lei Nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, para compreender seu contexto, pressupostos e contornos. Serão abordadas, inicialmente, as principais diretrizes do setor de saneamento previstas antes da atualização, para que se faça uma ponte de semelhanças e diferenças do marco atual e, posteriormente, apontar as principais novidades. Por fim, são apresentados os questionamentos de validade da norma ocorridos no âmbito do Supremo Tribunal Federal por meio das ADIs 6492, 6536, 6583 e 6882 e a legitimação pela Suprema Corte.

2.1 Apontamentos acerca Lei nº 11.445/2007 antes da alteração pela Lei nº 14.026/2020

Obedecendo - tardiamente - ao comando previsto no art. 21, XX, da CF/88, foi promulgada a Lei Nº 11.445 em 05 de janeiro de 2007, isto é, o Marco Regulatório do Saneamento Básico ou Lei Nacional do Saneamento Básico. O marco nasceu do Projeto de Lei 7.361/2006¹², apresentado no Senado Federal em 13 de julho de 2006 e aprovado pela Câmara dos deputados em 12 de dezembro de 2006. A legislação possibilitou a retomada de um fôlego perdido ainda na década de 80, após o fim do Planasa, pois estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal do saneamento básico.

Sua criação tardia ocorreu pelo prolongamento das discussões sobre a pauta, haja vista sua grande complexidade. Coutinho (2021, p. 112) introduz a exposição de motivos extraída do PL Nº 5.296/2005 (prejudicado em razão da aprovação daquele), demonstrando a importância da norma face ao “contexto de diversidade de arranjos institucionais dos serviços de saneamento, convivendo o setor com prestadores municipais, estaduais, privados, cada um executando o serviço com um determinado nível de qualidade e regulação”. Ademais, Heinen (2020) explica que o antigo marco visava regularizar os contratos de prestação dos serviços ante a ausência de formalização existente entre empresas e entes federativos.

No âmbito da lei, nota-se que já haviam sido introduzidas as noções e previsões relativas à universalização, delegação, regulação, obrigatoriedade do estabelecimento de metas, celebração de contratos de concessão ou de programa etc. Sendo assim, passa-se a uma descrição breve dessas disposições.

¹² Câmara dos Deputados. PL 7361/2006. Projeto de Lei. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=330604>. Acesso em 14/06/2022.

No rol do artigo 2º, a legislação estabeleceu como princípios fundamentais, além de outros, a universalização dos serviços (inc. I); a integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico (inc. II); a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais (inc. V); articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante (inc. VI); eficiência e sustentabilidade econômica (inc. VII); utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários (inc. VIII); e segurança, qualidade e regularidade (inc. XI) (BRASIL, 2007).

Visivelmente, a lei não fala sobre direito humano à água. Após o reconhecimento pela ONU, tampouco houve, posteriormente, qualquer inclusão nesse sentido, inclusive na atualização de 2020, muito embora os objetivos referentes à universalização e estabelecimento de metas estejam em consonância com os preceitos do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável - ODS nº 6¹³, com os quais o Brasil firmou compromisso.

Nada menos importante, a legislação também inova no âmbito da regulação, quando firma diretrizes como as encontradas nos artigos 11, III¹⁴ e no capítulo V, o qual dispõe sobre o exercício, objetivos e atividades das entidades reguladoras. A partir do arcabouço normativo sobre a regulação, até então não costurado no setor, percebeu-se um expressivo crescimento do número de agências reguladoras no país, que, conforme Coutinho (2021, p. 116), “passou de doze agências estaduais no ano de 2008 para vinte e duas em 2015, de três para vinte e quatro agências municipais, criando-se, inclusive, um novo formato de agência de regulação, via consórcio de municípios, também chamadas de agências intermunicipais”.

Outrossim, diversos conceitos importantes são disponibilizados no art. 3º. Interessante destacar, nesse momento, a gestão associada, que é a associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241¹⁵ da CF/88

¹³ Conforme o Panorama do Saneamento (2021, p. 17), “o saneamento é incorporado ao objetivo 6 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que consiste em assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”. Conforme as Nações Unidas, “os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (NAÇÕES UNIDAS, 2022).

¹⁴ Art. 11 São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

¹⁵ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços

(inc. II). Através dessa gestão associada objetiva-se garantir a sustentabilidade operacional e financeira do sistema de saneamento básico, diante de circunstâncias geográficas, por exemplo, integrando os sistemas e fortalecendo os diferentes titulares, que podem possuir diferentes capacidades institucionais, técnicas, financeiras, e, assim, isoladamente teriam dificuldades de resolverem os problemas apresentados. “Os convênios de cooperação e consórcios públicos efetivam o federalismo de cooperação e reforçam os laços dos entes federativos no que tange aos seus objetivos comuns” (COUTINHO, 2021, p. 114).

Outro instituto que permite a viabilidade técnica e financeira da prestação dos serviços, é a prestação regionalizada, aquela em que um único prestador atende a dois ou mais titulares (inc. VI). A partir dessa lógica, se compreende a função da política de subsídio cruzado, que possibilita aos municípios deficitários a implementação e continuidade da prestação dos serviços a partir da lucratividade obtida em municípios com melhores condições financeiras.

A lei também estabeleceu que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005¹⁶ e indicou a necessidade de celebração de contrato (vedando instrumentos de natureza precária) quando a prestação não for feita por entidade que integre a administração do titular. Ademais, a lei “não estabelece a estatização ou a privatização do setor, apenas gera um ambiente legal a que precisam se subordinar todos os prestadores de serviços, sejam eles entes públicos estaduais, municipais e intermunicipais ou, ainda, entidades privadas e de economia mista” (SCHIMITT, 2016, p.32).

Nada obstante, desde os tempos do Planasa até os dias atuais, o cenário que se desenha no Brasil reporta à participação de grande expressividade das Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESB na prestação dos serviços. Dados do SNIS revelam que, em 2007, 99,1 milhões de pessoas eram atendidas por 34 sociedades de economia mista com administração pública, ao passo que 6 milhões eram atendidos por 45 empresas privadas (SNIS, 2007), enquanto em 2020, a quantidade de empresas privadas subiu para 113 e de sociedades de economia mista caiu para 30 (SNIS, 2021, p. 20), embora os prestadores regionais, que atendem a grandes grupos de municípios, limítrofes ou não, atuem em 75,6% dos municípios (4.046) e atendam a 75,5% da população urbana abrangida pelo SNIS 2020 (SNIS, 2021, p. 17). Essa realidade também emerge da dispensa dos processos licitatórios conferida pela lei

públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

¹⁶ A referida lei dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

quando os titulares optam pela prestação por empresas públicas, mediante contratos de programa.

Aguiar (2021, p. 11), em tempo, destaca que, apesar da participação maciça das Companhias Estaduais de Saneamento Básico na prestação dos serviços de saneamento básico (referindo-se a água e esgoto), a participação de empresas privadas tem aumentado significativamente nesse setor, especialmente após a vigência do primeiro marco regulatório, o que tem gerado lucros altíssimos para essas empresas. O autor entende que pode haver uma ligação entre essa lucratividade e o interesse em uma maior abertura para atuação do setor privado, de modo que os representantes dessas empresas podem ter exercido sua influência no processo de criação e aprovação da lei que atualiza o marco do saneamento (AGUIAR, 2021, p.11).

Questiona-se, portanto, por que as empresas estaduais de saneamento, que tem uma finalidade social embutida na sua institucionalização e que, comprovadamente, estão presentes na grande maioria dos municípios brasileiros, não obtiveram o reconhecimento esperado mediante os preceitos da Lei nº 11.445/07 e começam a sofrer, com o novo marco, uma ameaça real de diminuição das atividades, venda dos ativos ou, pior, de encerramento.

Tal realidade foi base para que se começasse a pensar na reforma da lei, visto que o saneamento básico no país não obteve avanços que sinalizassem a esperada universalização. Para Melo (2021, p. 60),

embora merecedora de todos os elogios possíveis, haja vista ser a síntese de um debate legislativo de vinte anos, a lei não foi capaz de satisfazer o princípio fundamental da universalização do serviço, nem viabilizar o aporte de recursos financeiros, seja de origem pública, privada, internacional ou estrangeira, necessários para implementar essas metas de investimento a partir de uma base sólida e contínua.

Começou-se a buscar, portanto, nos espaços Legislativo e Executivo alternativas capazes de promover a viabilização dessas metas, findando tal construção na aprovação da Lei nº 14.026/2020. Para Aguiar (2021, p. 19), “a aprovação da Lei 14.026/2020 representa a conclusão de um processo que efetivamente ganhou força a partir da tendência liberal que dominou a economia brasileira após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff”.

2.2 O processo legislativo do novo marco legal do saneamento: das medidas provisórias à sanção da lei

Sendo inegável o atraso do Brasil no cumprimento das metas de universalização do saneamento básico, uma série de discussões envolvendo o assunto começaram a fazer parte da agenda do Congresso em 2018, com iniciativa do então Presidente Michel Temer.

O movimento teve o primeiro impulso com a edição da Medida Provisória - MPV 844¹⁷, encaminhada ao Congresso Nacional no dia 9 de julho de 2018, que tinha como propostas a “atualização do marco legal do saneamento básico e alteração da Lei nº 9.984/00 para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, da Lei nº 10.768/03, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e da Lei nº 11.445/07, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país”. Apreciada a MPV pela Comissão Mista, foi apresentado o Projeto de Lei de Conversão - PLV 28/2018 e destinado à Câmara dos Deputados. Durante a passagem por esta Casa, contudo, a MPV teve seu prazo de vigência encerrado em 19 de novembro de 2018, sem que tenha sido apreciada pelos Deputados.

Dias após encerrado o prazo de vigência da Medida Provisória, o ex-Presidente enviou ao Congresso, no apagar das luzes do seu governo, em 27 de dezembro de 2018, a MPV 868¹⁸, cujo conteúdo equipara-se ao MPV anterior. A Comissão Mista aprovou por meio do parecer nº 01/2018 o PLV nº 8/2019, enviando-o à Câmara para apreciação. Porém, assim como a primeira, o prazo de vigência esgota-se, em 3 de junho de 2019, sem que tenha sido a MPV apreciada pelas Câmara dos Deputados¹⁹.

Frustradas as tentativas de reforma através de medidas provisórias, alguns projetos de lei (PL) são apresentados ao Congresso visando a reformulação do marco regulatório do saneamento básico. Conforme demonstra Melo (2020, p. 64), é importante dizer que o teor desses projetos tem forte substrato na MPV 868.

O Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), que havia apresentado o PLV Nº 8/2019, tão logo findou o prazo para apreciação do PLV, gerando o encerramento da vigência da MP, apresentou o PL 3.261 com evidente inspiração naquele.

¹⁷ CONGRESSO NACIONAL. Medida Provisória nº 844, de 2018 (Marco Legal do Saneamento Básico). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133867>. Acesso em 12/06/22.

¹⁸ CONGRESSO NACIONAL. Medida Provisória nº 868, de 2018 (Altera o Marco Legal do Saneamento Básico). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135061>. Acesso em 12/06/22.

¹⁹ Conforme Agência Câmara Notícias, “Deputados discordaram de mudanças feitas no texto original da MP do Saneamento e decidiram deixar a proposta perder a validade e discutir o assunto na forma de projeto de lei. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/558794-lideres-tentam-construir-consenso-sobre-o-novo-marco-legal-do-saneamento/>. Acesso em 14/06/2022.

O PL 3.261/19²⁰ tramitou pelo Senado, foi aprovado com emendas e enviado à Câmara dos Deputados. No entanto, outros PLs já estavam em tramitação nesta Casa, um destes, inclusive, de iniciativa do Poder Executivo, o PL 4.162/19²¹. Foram apensados ao PL 3.261²² os demais projetos apresentados. O Relator, Deputado Federal Geninho Zuliani (DEM/SP), procedeu à realização de diversas audiências públicas e seminários regionais e se manifestou pelo acolhimento do PL 3.261 (MELO, 2020, p. 65). Cavalcante Filho (2020, p. 127, apud MELO, 2020, p.66-7) explica que a tramitação do PL 3.261 na Câmara ocorreu nos seguintes termos:

Segundo o processo legislativo constitucional, sendo o PL nº 3.261/2019 oriundo do Senado Federal, a Câmara dos Deputados atuava como Casa Revisora e, pelo fato de ter aprovado não apenas o PL da Casa Iniciadora como também outros PLs que tramitavam em sua própria casa, o que redundou na elaboração de um substitutivo, na prática a Câmara dos Deputados aprovou o projeto com emendas. Nesse caso, o PL deveria voltar ao Senado Federal, conforme art. 65, parágrafo único, da Constituição. Nesse caso, a Casa Iniciadora apreciaria apenas as alterações feitas pela Casa Revisora, votando a favor ou contra a manutenção dos dispositivos.

Ainda com os escritos de Melo (2020, p. 66), apreende-se que

Durante a votação na Câmara dos Deputados, contudo, optou-se pela votação do PL nº 4.162/2019, o que foi decidido como favorável, mas curiosamente tornou prejudicado o PL nº 3.261/2019. Em outras palavras, aparentemente o PL nº 3.261/2019 teria sido rejeitado, estando arquivado, e passando a Câmara dos Deputados a ser a Casa Iniciadora do PL nº 4.162/2019, cujo teor em grande medida já foi objeto de discussão e votação no Senado Federal.

Em outras palavras, a Câmara utilizou-se de uma manobra legislativa para otimizar a tramitação do PL e garantir que a versão aprovada pelo Senado retornaria à Casa, caso fosse emendada. Após a aprovação do PL 4.162/19 pela Câmara, os demais projetos foram arquivados. O texto é repassado ao Senado para revisão.

No Senado, foram apresentadas 86 emendas, mas todas foram rejeitadas, com exceção de uma emenda de redação. O texto foi aprovado, sendo enviado à sanção presidencial. Nos termos do Art. 66, parágrafo primeiro, da CF/88 o Presidente da República tem quinze dias úteis para manifestação, a contar do recebimento do projeto (BRASIL, 1988). O Presidente Jair Bolsonaro publica doze vetos²³, que são mantidos pelo Congresso. Destaca-se o veto relativo à

²⁰ SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 3261, de 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137118>. Acesso em 14/06/2022.

²¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 4162/2019. Projeto de Lei. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213200>. Acesso em 14/06/2022.

²² CAMARA DOS DEPUTADOS. PL 3261/2019. Projeto de Lei. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>. Acesso em 14/06/2022.

²³ O veto foi publicado por meio da Mensagem Nº 396 de 15 de julho de 2020 da Presidência da República.

possibilidade de prorrogação dos contratos de programa por até trinta anos, sob a alegação de que isso

prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico (...) além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, estando em desconhecimento com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico (BRASIL, 2020).

Nitidamente, o processo que se iniciou com a edição de MPVs pelo ex-presidente Michel Temer e findou com a sanção do novo marco pelo atual Presidente da República diferencia-se daquele de 2007, fruto de uma construção de décadas. Não se ignora o fato de ter sido longo o processo que terminou por inserir no Ordenamento Jurídico normas absolutamente necessárias ao setor, mas observa-se que o processo que atualizou o marco do saneamento básico pode ter simplificado debates extremamente necessários ao amadurecimento da matéria, sob a justificativa de urgência na alteração das diretrizes. A celeridade da tramitação, tanto pelos prazos, como pela visível reprodução das medidas provisórias caducadas e a rejeição de diversas emendas propostas, levantam evidências de que o Congresso Nacional não estava preocupado em aprovar a melhor política para o setor, até porque haverá um significativo período de transição, mas em garantir que determinadas cláusulas fossem legitimadas.

Registra-se a movimentação contrária ao PL de partidos como PT, PSOL, PDT, PSB e PCdoB, ao passo que se colocaram como favoráveis ao teor do projeto partidos como PSL, NOVO e DEM, com registros de alguns partidos em obstrução durante as votações.

2.3 Uma exposição do conteúdo da lei com foco nas principais mudanças

Para que se analise, *a posteriori*, os efeitos do novo marco legal do saneamento, é preciso, primeiramente, verificar os termos em que se deu sua aprovação. A partir desse momento, passa-se aos apontamentos das principais novidades, com olhar especial para os dispositivos que geram maiores controvérsias.

A Lei Nº 14.026 altera alguns dispositivos da Lei Nº 9.984/00. Trata-se de mudanças ocorridas na Agência Nacional de Águas - ANA, que a partir de então se torna a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, uma vez que lhe é atribuída a responsabilidade pela instituição de normas de referências para a regulação dos serviços de saneamento básico, além de passar a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (art. 3º).

Em relação a isso, a atualização mais robusta é encontrada no Art. 4º-A, uma vez que inclui todas as disposições relativas à instituição de normas de referências. A partir da vigência do novo marco, a ANA deverá elaborar normas de referências sobre

qualidade e eficiência na prestação dos serviços; regulação tarifária, a fim de promover o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico; padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades; metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico; redução progressiva e controle da perda de água; metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos; entre outras (BRASIL, 2020).

Ademais, a lei confere, no mesmo artigo, parágrafo 3º, os objetivos que deverão ser atingidos com a elaboração e aplicação das normas de referências, dentre os quais se destaca

a promoção da prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços; o estímulo a livre concorrência, a competitividade, a eficiência, a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços e a cooperação entre os entes federativos; o incentivo à 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; etc. (BRASIL, 2020).

No parágrafo 4º, a lei adiciona os critérios necessários à instituição das normas, sendo notório que a ANA deverá buscar parcerias com outras agências reguladoras, titulares dos serviços públicos e sociedade para a viabilização do trabalho.

Para amparar e conferir capacidade técnica necessária à realização de todas essas novas atribuições, a lei autoriza o Ministério da Economia a promover a lotação ou o exercício de servidores de órgãos e de entidades da administração pública federal na ANA (Art. 17-A), haja vista o seu quadro de servidores não ter dimensionamento para tais incumbências. Ademais, a lei alterou, nos artigos 4º e 5º, dispositivos da Lei Nº 10.768/03, que dispõem sobre o quadro de pessoal da ANA e dá outras providências. Ficam criados 239 cargos de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico, além de estabelecidas suas atribuições.

A partir do Art. 6º, a Lei 14.026/2020 traz as alterações da Lei 11.445/2007. Tratar-se-á, por ora, daquelas que ensejam mudanças mais significativas no setor.

No capítulo referente aos princípios fundamentais, vê-se que não houve profundas alterações no que já era previsto. Foi adicionado como princípio fundamental a efetiva prestação do serviço (I) e incluídos a conservação dos recursos naturais no rol do inciso III, estímulo à pesquisa no inciso VIII e o princípio da continuidade da prestação no inciso XI. Por outro lado,

a lei nº 14.026/2020 adicionou um conjunto de novas bases principiológicas para dar sustento às principais mudanças que viriam a ocorrer com a aprovação da lei:

XIII - **redução e controle das perdas de água**, inclusive na distribuição de água tratada, **estímulo à racionalização de seu consumo** pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva; XIV - **prestação regionalizada dos serviços**, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços; XV - **seleção competitiva** do prestador dos serviços; e XVI - **prestação concomitante** dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (destacou-se).

Com isso, observa-se uma atenção voltada aos usos eficientes dos recursos hídricos, bem como o incentivo ao crescimento da concorrência no mercado do saneamento, além de colocar em patamares iguais os serviços de água e esgoto, já que ficou demonstrado que, historicamente, se privilegiou os serviços de abastecimento de água em detrimento aos de esgotamento sanitário.

A universalização ganha uma reformulação do seu conceito, passando a ser entendida como “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do caput deste artigo [3º], incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários”. Ao conceito de prestação regionalizada são inseridos os grupos pelos quais essa prestação pode ser ofertada, quais sejam, região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, unidade regional e bloco de referência²⁴. A diferença entre tais agrupamentos se dá pela forma como são instituídos: o bloco de referência é criado pela União, enquanto os outros dois são frutos de leis estaduais. Destarte, o artigo inclui os incisos IX a XIX, estabelecendo conceitos como de núcleo urbano, sistema individual alternativo de saneamento, contratos regulares e serviços públicos de saneamento de interesse comum etc.

Quanto à titularidade dos serviços, o marco designou claramente os entes que a exercem, não obstante a previsão do Art. 30, V, da CF/88. A partir do novo marco, essa titularidade passa a ser exercida pelos “Municípios e Distrito Federal, no caso de interesse local (I) e do

²⁴ Conforme inciso VI, do art. 3º: prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o [§ 3º do art. 25 da Constituição Federal](#), composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da [Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015](#) (Estatuto da Metrópole); b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares (BRASIL, 2020)

Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum (II)” (BRASIL, 2020). Ademais, essa titularidade pode ser exercida na forma de gestão associada, nos termos do Art. 241 da CF, ficando admitida a formalização dos consórcios intermunicipais de saneamento.

A admissão da formação desses consórcios prevê que as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos uma região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento. Tal previsão se coloca como uma alternativa para que os blocos de municípios se tornem atrativos ao mercado, possibilitando a viabilidade da prestação de serviços em municípios menos favorecidos. Por outro lado, na previsão do Art, 8º-A, é facultado aos titulares dos serviços de saneamento a adesão às modalidades de prestação regionalizada.

Por ora, cumpre destacar uma das mudanças mais significativas do setor, senão a maior. Conforme a previsão do Art. 10 da Lei nº 11.445/2007, alterado pelo Art. 7º da Lei nº 14.026/2020, a nova lei de saneamento básico passa a exigir a licitação como meio obrigatório para a celebração de contratos, vedando, consequentemente, a concessão mediante contrato de programa ou outro tipo de instrumento precário. Tal previsão provocou grande inquietação nas companhias estatais de saneamento, bem como figurou como um dos pontos mais questionadores da eficácia da lei. O parágrafo 3º, não permite, entretanto, que sejam extintos os contratos de programa em vigor, uma vez que isso geraria demasiada insegurança jurídica.

No tocante à universalização, escolheu-se como prazo final para alcance das metas o dia 31 de dezembro de 2033, devendo os contratos de prestação de serviços conterem cláusulas que possibilitem

a viabilização das metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva (BRASIL, 2020).

Contudo, é importante notar que, apesar de impor a todos os tipos de contratos a comprovação da capacidade econômico-financeira para garantir que sejam buscadas e atingidas as metas de universalização até o prazo estabelecido, ou seja, atendimento de 99% da população com abastecimento de água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos, a norma isenta dessas obrigações os contratos provenientes de licitação que tenham metas estabelecidas de forma diversa, deixando o titular do serviço na incumbência de buscar a resolução para o

cumprimento dessas metas, podendo optar por prestar o serviço diretamente, abrir licitação complementar para as áreas ainda não contempladas ou readequar os contratos em andamento (Art. 11-B, § 2º).

Salienta-se que a Lei nº 14.026/2020 alterou diversos dispositivos da lei nº 11.445/2007, mas isso não resultou em significativas modificações estruturais da lei. É certo que há uma mudança na lógica da concessão dos serviços, por isso, entende-se que os dispositivos mais importantes em relação a essa mudança são especialmente os supracitados. Destarte, longe de esgotar a observação de novos preceitos firmados pelo Legislador, passa-se à contextualização da avaliação da lei realizada no âmbito do Poder Judiciário para, posteriormente, tecer considerações acerca do novo marco do saneamento.

2.4 Os questionamentos judiciais de inconstitucionalidade e os argumentos relativos à privatização dos serviços

Por meio de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI, o Supremo Tribunal Federal processou e julgou, com relatoria do Ministro Luiz Fux, os preceitos da Lei nº 14.026/2020. As ações buscavam, sobretudo, o impedimento dos efeitos de privatização causados pelo novo marco, com o pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma.

A primeira, ADI 6492, na qual é requerente o Partido Democrático Trabalhista - PDT, foi protocolada em 23 de julho de 2020. Conforme o STF (2020)²⁵

Em síntese, o requerente alega que a legislação impugnada pode criar um monopólio do setor privado nos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, em prejuízo da universalização do acesso e da modicidade de tarifas, vez que a necessidade de lucro das empresas privadas seria incompatível com a vulnerabilidade social da população que reside nas áreas mais carentes desses serviços, notadamente os pequenos municípios, as áreas rurais e as periferias das grandes cidades. Consigna que a novel legislação colocará em risco o sistema de subsídio cruzado, em que os municípios superavitários compensam os deficitários; além de enfraquecer as empresas estaduais de saneamento pela extinção abrupta dos contratos de programa firmados entre os municípios e as empresas estaduais e municipais de água e esgoto, o que, sem a previsão de um período de transição, acarretaria esvaziamento do patrimônio dessas empresas estatais, considerada a impossibilidade de amortização gradual de investimentos já realizados. Argumenta que a regulamentação tarifária e a padronização dos instrumentos negociais pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA ofenderia o princípio federativo. Outrossim, aduz que a ampliação dos quadros da referida Agência e a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico - CISB não teriam sido acompanhadas de estimativas de impacto fiscal e financeiro. Nesse contexto, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados ou, sucessivamente, seja dada interpretação conforme a Constituição à nova redação conferida pela Lei federal 14.026/2020 ao artigo 22, IV, da Lei federal 11.445/2007, para assentar que a licitante vencedora não poderá excluir das avenças os Municípios não lucrativos, bem como atrelar o aumento das tarifas à elevação do salário mínimo.

²⁵ Em sede de decisão em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Pouco tempo depois, em 11 de agosto de 2020, os Partidos PCdoB, PSOL, PSB e PT propõem mais uma ADI (6536), requerendo a declaração da inconstitucionalidade integral do novo marco regulatório do saneamento. Ainda, são apresentadas em 14 de outubro de 2020 e 31 de maio de 2021, respectivamente, as ADIs 6583 e 6882, das quais são autoras a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSAMAE e Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento - AESBE. Em suma, ambas as ações pugnam pelo reconhecimento de inconstitucionalidade de dispositivos da lei. Pelo teor semelhante, as três ADIs foram apensadas à primeira, nos termos do Art. 77-B do Regimento Interno do STF.

Intimada à manifestação, a Advocacia-Geral da União - AGU, por meio do Advogado-geral da União, Bruno Bianco Leal, defendeu o novo marco regulatório, firmando-se na premissa de que o Poder Legislativo buscou uma nova estratégia para garantir a universalização dos serviços, consolidando-se em quatro pilares: universalização, concorrência, regulação e regionalização. A AGU defendeu que a necessidade dessa lei surge a partir da comprovada ineficiência do modelo anterior, o qual deixou números que não dão respaldo à sua defesa. O Advogado sustentou que a lei permite a manutenção da modicidade tarifária, uma vez que as normas de referência regularão esse instituto e, ainda, porque foram vedadas as subconcessões ou subdelegações que impliquem em aumento de custos ao usuário final (AGU, 2021).

Na continuação de sua defesa, a AGU elenca a solução da lacuna da titularidade do serviço e a inovação no âmbito da regulação, que era deficitário, com o estabelecimento de normas de referência (NR) pela ANA. Destaca que as NRs não ferem a competência dos Municípios, pois não são impositivas, sequer coercitivas pelo fato de vincularem o acesso a recursos à adesão a essas normas. Na verdade, a União planeja a aplicação racional de recursos públicos a fim de que a universalização seja atingida (AGU, 2021).

Ademais, elenca-se a atuação em defesa do instituto da prestação regionalizada através do exercício compartilhado de titularidade, cujo “objetivo é o fortalecimento das estruturas de governança interfederativa, assegurando a universalização e a prestação adequada dos serviços de saneamento básico, especialmente nas regiões mais pobres”. Reproduzindo as palavras do Defensor, tem-se que “os blocos são formados com base na sustentabilidade econômico-financeira e prestigiam a cooperação, inclusive em localidades menos favorecidas. Assim, não há que se falar que somente haveria interesse da iniciativa privada nos municípios superavitários” (AGU, 2021).

Por fim, restou clara a crítica relativa aos contratos de programa²⁶ e a preferência pelo modelo de licitação como a melhor ferramenta para garantir a universalização.

No Plenário, nenhuma surpresa: encerrou-se em 2 de dezembro de 2021 o julgamento no qual o Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski (STF, 2021).

Conforme o entendimento majoritário, constatou-se a legitimidade da lei para buscar melhorias na prestação dos serviços, bem como para atingir a meta de universalização. Além disso, para Fux, o interesse comum justifica a formação de microrregiões e regiões metropolitanas para a transferência de competências para o estado. A interpretação do STF quanto a atribuição à ANA para a criação de normas de referência é de que não há violação ao princípio federativo e a exigência de que os municípios se adequem às regras estabelecidas pela ANA para terem direito às transferências voluntárias da União não viola o pacto federativo. Para a corrente minoritária, parte dos dispositivos questionados violam a autonomia municipal para escolher a melhor forma de contratação e de prestação do serviço de saneamento básico (STF, 2021).

Destarte, amparado especialmente pelas descrições fática e histórica até aqui abordadas e pela literatura que forneceu o alicerce necessário ao aprofundamento do tema, este trabalho se propõe a investigar, adiante, quais os desafios nascidos com o novo marco legal do saneamento para efetividade do exercício do direito humano à água.

²⁶ Na sustentação oral, o Advogado-geral da União diz que “os atuais contratos de programa são, no geral, marcados pela ausência de cláusulas transparentes e de metas bem definidas” (AGU, 2021).

3 ANÁLISE DOS EFEITOS DE PRIVATIZAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA

Neste terceiro e último capítulo, pretende-se fazer uma abordagem sobre os efeitos de privatização encaminhados pela Lei nº 14.026/2020, observando-se aspectos relativos à prestação do serviço de abastecimento de água pelos prestadores públicos e privados. Em seguida, espera-se elaborar um conteúdo que confronte a lógica econômica contida na lei e a efetividade do direito humano à água. Serão feitas considerações sobre as novas competências da agência reguladora nacional para, posteriormente, apontar eventuais desafios para a garantia do direito humano à água face ao novo marco.

3.1 Privatização e efeitos de privatização no setor de saneamento

Embora seja incontestável a importância do saneamento para a promoção da saúde da população, crescimento ordenado das cidades e proteção ao meio ambiente, ainda é necessária a superação de atrasos no setor. Esses atrasos se devem a fatores como o longo período de ausência de políticas públicas bem definidas e necessidade de quantidades vultosas de recursos para sua implementação. Araújo e Silva (2020, p.15) comentam que “existiram dois ciclos de investimento em saneamento no Brasil: no fim dos anos 1970, com o PLANASA e no fim dos anos 2000 com a chegada do marco regulatório e realização de obras do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento”.

O fato é que os números relativos ao serviço de saneamento no Brasil, aqui dando ênfase ao abastecimento de água, ainda estão em desequilíbrio, principalmente quando se compara macrorregiões, cidades mais e menos populosas e até mesmo quando se analisa aspectos econômicos.

Não obstante, ao longo do tempo, a legislação foi se tornando mais clara e mais aberta aos diferentes tipos de arranjos na prestação dos serviços. Portanto, o que se denota com a recente atualização do marco regulatório é a coroação do impulso do governo pelo incentivo à entrada do capital privado nesse ramo de infraestrutura.

A despeito de já existir participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento durante a vigência do antigo marco, o novo marco do saneamento não só abriu de vez as portas para empresas privadas, como as colocou no mesmo patamar das empresas públicas quando impõe um processo licitatório para a concessão dos serviços. Para Araújo e Silva (2020, p.17) o que mais chama atenção na nova legislação é o caráter abertamente privatista pautado na crença de ser impossível conseguir através dos serviços públicos aquilo que se almeja.

Desse modo, algumas passagens da nova lei merecem ser evidenciadas para que se compreenda os novos arranjos oferecidos ao setor. Oportunamente, vale pontuar a não preocupação do legislador em fornecer uma redação clara e objetiva em algumas passagens, o que impõe grandes esforços para a compreensão, sobretudo, do que se apresenta como novidade.

A previsão contida no Art. 10²⁷ é a porta de entrada para a prestação dos serviços através da iniciativa privada. O dispositivo, quando veda a celebração de contratos de programa e outros instrumentos, bem como pela exigência de prévia licitação para concessão dos serviços, dá abertura para que empresas privadas participem assiduamente destes processos e, sendo vencedoras, passem a operar os serviços de saneamento na região licitada (cidades, blocos e microrregiões). Dessa forma, para essa porção territorial, os serviços passariam a ser executados sob a lógica privada.

Quanto ao Art. 10-A, o legislador estabeleceu a necessidade de haver nos contratos cláusulas essenciais, como a metodologia de cálculo para indenizações de bens não amortizados em caso de extinção contratual, repartição de risco entre as partes, estabelecimento de metas de expansão, melhoria de qualidade dos serviços, redução de perdas etc.

Não obstante as previsões dos Arts. 10 e 10-A, o Art. 10-B deu margem para que contratos em vigor pudessem ter continuidade após o novo marco, veja:

Art. 10-B Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei (BRASIL, 2020).

Essa cláusula deve existir devido à necessidade de garantia da segurança jurídica aos contratos em andamento, possibilitando que permaneçam em atividade aqueles prestadores com capacidade para investimento comprovada e, conseqüentemente, aptidão para a continuação dos efeitos do contrato para concretização das metas. Caso não houvesse tal previsão, haveria um brusco rompimento da configuração estabelecida e a necessidade de reunião de grandes esforços para a contabilização das indenizações aos prestadores de serviços cujos contratos fossem rompidos, além dos incontornáveis impactos nas empresas prestadoras dos serviços.

²⁷ Observe a nova redação do Art. 10: A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Em 31 de maio de 2021 foi publicado o Decreto nº 10.710²⁸, regulamentador do Art. 10-B, estabelecendo como prestadores obrigados a comprovar a capacidade econômico-financeira aqueles que explorem os serviços por meio de contratos de programa ou por contrato de concessão precedido de licitação. Ainda determina que a comprovação seria obrigatória mesmo para as situações em que as metas de universalização já tivessem sido incorporadas ao contrato.

Quanto ao estabelecimento das metas, o Art. 11-B apenas cita que os contratos de prestação de serviços devem “definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033”, não mencionando os tipos de contrato abrangidos. Ademais, no parágrafo primeiro, impõe como prazo para incorporação dessas metas a data de 31 de março de 2022.

Uma consequência curiosa surge a partir da interpretação dos dispositivos mencionados: apesar da obrigação de prévia licitação para prestação dos serviços, dando fim aos chamados contratos de programa, a lei dá margem para que esses mesmos contratos continuem em vigor e, mais que isso, sejam renovados.

Para além disso, questionamentos acerca dos efeitos da privatização da lei surgem e são merecedores de amplo debate, haja vista a nova fórmula quebrar significativamente toda a lógica consolidada anteriormente. Então, é preciso que se faça uma análise de como as empresas públicas são atingidas, bem como sobre as premissas com as quais atua a iniciativa privada para a investidora mais significativa no setor.

Como visto, a legislação permite, até certo ponto, a continuidade dos efeitos dos contratos de programa vigentes, razão pela qual as CESB conseguiram garantir certo fôlego. No entanto, em variados trechos, há afirmações no sentido de banir esse tipo de contratação do arcabouço normativo. Nesse sentido, Loureiro (2021), ao colocar em questão se seria possível, em caráter de exceção, “admitir-se a prorrogação dos contratos de programa, especificamente para fins de reequilíbrio econômico financeiro em razão da necessidade de atingimento das metas estabelecidas no art. 11-B da Lei 11.445/2007”, responde que, para isso, o contrato deve estar regular e em vigor; deverá adequar-se às regras trazidas pela lei, especialmente a

²⁸ BRASIL. DECRETO Nº 10.710, DE 31 DE MAIO DE 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm. Acesso em 14/06/2022.

incorporação das metas; e, na hipótese de o titular do serviço optar pelo reequilíbrio contratual, ele não poderá valer-se da prorrogação-remédio²⁹. Por fim, aduz

Poderá o titular do serviço, p.ex., distribuir as metas até 2033 de modo menos oneroso para o atual contratado (se seu prazo for muito curto); ou poderá valer-se da obrigação de indenização dos ativos (exigidos pela introdução das novas metas) a cargo do novo concessionário (art. 45, § 5º da Lei 11.445/2007; art. 42, §§ 2º e 3º da Lei 8.987/1995). Em qualquer hipótese, deve ser mantido o prazo original do contrato de programa. Nem o titular tem competência para prorrogar (por força da orientação do Novo Marco) nem o contratante tem direito subjetivo a tanto (LOUREIRO, 2021).

Neste contexto, Sousa (2020, p.2) comenta sobre os desdobramentos da extinção dos contratos de programa:

os principais efeitos dessa medida são a asfixia dos municípios que não concordarem com a transição para o novo modelo e a facilitação das condições de venda das companhias estaduais. Os contratos de programa são um instrumento de cooperação interfederativa que permite aos municípios delegar os serviços de saneamento para o estado sem que seja obrigatório recorrer à licitação. A extinção desse instrumento obrigará o município a licitar a concessão dos serviços, abrindo concorrência a todos os interessados. Com isso, um município que não tenha condições de assumir diretamente os serviços, mas que seja ideologicamente contrário à privatização, poderá ser forçado a contratar ou aceitar, no caso da prestação regionalizada, uma empresa privada que eventualmente saia vencedora da licitação.

Tendo em vista tais premissas, o caráter privatista fica explícito na política adotada pelo Estado, quando, por exemplo, em entrevista ao portal oficial da Câmara³⁰, o Deputado Federal Geninho Zuliani faz a seguinte declaração:

acrescentamos prazo de 12 meses para que as empresas estatais possam pegar os bons contratos vigentes e renovarem a antecipação deles, dentro desses 12 meses, por até 30 anos. Isso para poder valorizar as empresas estatais, elas terem ativo melhor e, com isso, incentivar governadores, com as empresas tendo valor melhor, a privatizá-las e vendê-la na bolsa de valores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Ora, qual seria a razão para as estatais conseguirem ter melhor valor de mercado por conta de uma possível sobrevida “presenteada” pelo Congresso Nacional? Por que o Congresso daria esse presente justamente no momento em que atuou significativamente para alterar o modelo em que predomina a atuação das CESB? Surge uma inquietação a respeito dos possíveis interesses que poderiam existir por trás disso, se houve um *lobby econômico*. Curiosamente, essa previsão de prorrogação dos contratos de programa foi objeto de veto presidencial. Outrossim, evidencia-se que havia uma intenção maior do que dar fôlego ou sobrevida às

²⁹ Termo encontrado em Loureiro (2021). Segundo o autor, a “prorrogação-remédio” seria um tipo de mecanismo de reequilíbrio contratual face os riscos que não devem ser suportados pelo concessionário.

³⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão especial aprova atualização do marco do saneamento básico. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/606722-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-ATUALIZACAO-DO-MARCO-DO-SANEAMENTO-BASICO>. Acesso em 14/06/2022.

estatais: permitir o seu funcionamento para em momentos oportunos serem também apropriadas pelo capital privado. O que ainda é possível de acontecer, inclusive. Com a insegurança que surge acerca da manutenção dos contratos de concessão das CESB a curto e médio prazo e diante da possibilidade de perda nas concorrências com o setor privado não é improvável que os governadores optem por repassar à iniciativa privada os ativos das estatais. Não banalmente, Sousa (2020, p. 3) observa que “parlamentares que negociaram a sua aprovação [do novo marco] têm ligações inequívocas com as empresas transnacionais empenhadas na aquisição e exploração de reservas de água doce do mundo”. Neste contexto, compartilha-se a reflexão de Cavalcanti (2014, p. 93), que, comentando sobre a utilização da água não ser prioritária para o uso da população e sim para a indústria, comércio e geração de energia, questiona se o foco da gestão de águas deve ser público (pelos governos) ou privado (pelas empresas transnacionais).

Para além dos problemas anteriormente citados, o Brasil também possui exemplos de insucesso de privatização de companhias estaduais de saneamento. Um estudo elaborado no âmbito da Fundação Getúlio Vargas - FGV³¹ aponta os contextos, reflexos e aprendizados do caso de privatização da CESB de Tocantins, a Saneatins. Viu-se que em poucos anos de atuação a Saneatins se tornou totalmente privada. Naquele momento (1998), apenas 43,2% da população tinha acesso a rede de água e nenhum município possuía rede de esgoto.

Conforme o referido estudo,

em virtude dos avanços tímidos dos serviços de saneamento nos pequenos municípios e na zona rural do estado do Tocantins e das dificuldades de obtenção de recursos federais pela Saneatins, o governo estadual criou, em março de 2010, uma autarquia para a prestação de serviços de saneamento básico no estado – a Aguatins, com o propósito de atuar de forma complementar à Companhia. Em agosto do mesmo ano, a Aguatins e a Saneatins assinaram um Protocolo de Intenções acordando que a autarquia assumiria os serviços de saneamento na área rural de todos os municípios e na área urbana em 78 municípios do estado, enquanto a Saneatins continuaria operando na área urbana de 47 municípios tocantinenses (SOARES et al., 2018, p.9).

Através dos investimentos do PAC II, o governo do estado conseguiu recursos para ampliar o acesso à água e esgotamento, porém, ainda em 2017, os avanços nos números relativos ao esgotamento continuavam baixos (SOARES et al., 2018, p.10).

Ademais, a referida pesquisa observou que durante o processo de privatização não houve anuência dos municípios, o que tornou os contratos juridicamente frágeis, motivo pelo qual o Ministério Público de Tocantins precisou intervir para que os municípios regularizassem

³¹ SOARES, Raquel; ALTAFIN, Irene; DUCLOS, Maria Teresa; DIAS, Samuel Arthur. Privatização de companhia estadual de saneamento: a experiência única do Tocantins. Lições para novos arranjos com a iniciativa privada. Disponível em https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/57_57_privatizacao-saneatins-licoes-para-novos-arranjos-com-a-iniciativa-privada.pdf. Acesso em 12 jun 2022.

os contratos de acordo com o marco legal vigente à época (SOARES et al., 2018, p. 11-2). Não fosse suficiente tal precarização, a agência reguladora não atuou de forma efetiva na defesa dos interesses dos municípios, de modo que os entes passaram a questionar, inclusive, a forma de aplicação da política de subsídio cruzado. Conforme o texto, “os municípios de pequeno porte são os mais prejudicados, pois além de menos lucrativos, têm carência de apoio do estado, pouca capacidade técnica e quase nenhuma força política para negociar com o prestador dos serviços de saneamento” (SOARES, et al., 2017, p.12).

Ademais, não se restringe às CESB os desdobramentos da nova lei. Criou-se uma lacuna a respeito dos municípios com contratação irregular ao tempo da sanção da lei, já que o parágrafo terceiro do art. 10 permite que continuem em vigor apenas os contratos regulares. Um dado do Panorama do Saneamento de 2021 mostra que dos 4.072 municípios atendidos por prestadores regionais e microrregionais, 14,5% tinham delegação vencida e 4,0% não possuíam delegação (BRASIL, 2021). Em outras palavras, isso implica na obrigatoriedade de licitação para esses municípios, porque a lei não prevê prorrogação de contratos irregulares (diga-se de passagem, isso é produto do veto do Art. 16). Assim, é inevitável o questionamento acerca da situação desses municípios.

Se para recebimento prioritário de recursos federais³² os entes deverão compor os blocos regionais, porém, se nem todas as cidades do bloco tiverem seus contratos regulares e aditivados, como os municípios com delegação precária poderão receber incentivos do governo para a universalização dos serviços? Deverá haver uma solução para a concretização da universalização nesses municípios, já que não poderão licitar sozinhos e tampouco tiveram a oportunidade de regularizar suas concessões.

Parece razoável pensar que a aplicação de subsídios cruzados seria uma alternativa. Porém, é complexa a configuração do cenário em que um município com contrato em andamento deverá arcar com os investimentos em municípios sem instrumento jurídico válido. É imprescindível um ambiente revestido de segurança jurídica. Assim, é notório que os casos de cidades que sequer proporcionam retorno financeiro (ou dão prejuízos), que não possuem contratos formalizados e que dificilmente terão a possibilidade de licitar isoladamente³³ ficaram

³² Segundo o Art. 50, § 1º “Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços”.

³³ O município não é obrigado a adotar a prestação regionalizada, no entanto, pela redação do art. 50, parágrafo 1º, não receberão recursos de forma prioritária.

desamparados pela lei, demandando esforços das prefeituras, microrregiões e estados para que se busque solução jurídica urgente, uma vez que obrigação da universalização é para todos.

Quanto à atuação do setor privado, não obstante se firmar sobretudo em localidades de retorno financeiro garantido, sua participação até o fim do modelo anterior ocorria timidamente. Além disso, em análises realizadas a partir de dados do SNIS de 2010, não foi constatada superioridade de um grupo de provedores em relação aos demais (SCRIPTORE; TONETO JÚNIOR, 2012).

Um estudo realizado pela Portugal Ribeiro Advogados e PEZCO Economic and Business Intelligence para a Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto - ABCON SINDCON³⁴, do qual foi objetivo a discussão e propostas de regras sobre temas críticos à estruturação dos projetos de participação do setor privado em saneamento, é recomendado que sejam expressamente excluídas do objeto de concessão aquelas áreas de ocupação irregular em que seja inviável a prestação dos serviços, sendo de inteira responsabilidade do poder concedente a alocação dos riscos, caso este determine a prestação dos serviços por parte do concessionário privado. Além disso, o estudo coloca como áreas de ocupação irregular aquelas “cujos arruamentos e edificações não respeitem as normas técnicas, podendo restar inviabilizada a prestação dos serviços para implantação de rede de abastecimento de água, por exemplo”.

Segundo o Relatório Anual 2021 da ABCON/SINDCON³⁵, após a aprovação do novo marco legal, foram realizados leilões em estados como Alagoas, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Amapá e outros, totalizando 208 municípios e investimentos na casa de 45 bilhões, em prazos que variam de 30 a 35 anos. Dentre as novas concessões, destacam-se com valores mais expressivos os blocos do Rio de Janeiro.

Conforme evidenciado ao longo deste trabalho, existem contextos em que se verifica a efetividade do modelo anterior quando há interesses na priorização do saneamento. Não fosse assim, municípios do Estado de São Paulo não estariam universalizados, por exemplo. Uma outra demonstração é o primeiro ciclo de grandes investimentos ocorridos após os anos 1970, comentado por Aguiar (2021, p.11):

Se no período que antecedeu o Planasa os serviços eram prestados de forma predominantemente direta pelos municípios, a configuração trazida por aquele plano beneficiava a delegação desses serviços às companhias estaduais, que, recém-criadas,

³⁴ ABCON. Regras padronizadas sobre distribuição de riscos, equilíbrio econômico-financeiro e modelos regulatórios. Disponível em <https://abconsindcon.com.br/estudos-e-notas/estudo-sobre-regulacao>. Acesso em 14/06/2022.

³⁵ ABCON SINDCON. Relatório Anual 2021. Disponível em <https://abconsindcon.com.br/relatorio-anual>. Acesso em 14/06/2022.

passaram a gozar de acesso quase exclusivo aos recursos financeiros disponíveis para os investimentos no setor. Assim é que, a despeito da limitação amostral, os dados do SNIS referentes a 1995, portanto já 25 anos após o ano que referencia a implantação do Planasa, indicam que 90,43% da população brasileira atendida com abastecimento de água tinha esse serviço prestado pelas empresas concessionárias estaduais, de abrangência regional.

Não se pode esquecer a injeção de recursos ocorrida por meio do PAC. Apesar de diversas obras ainda não terem sido concluídas³⁶, o programa é um indício de que existem recursos para investimento do governo. Por isso, vê-se que a priorização do saneamento básico deve começar, primeiramente, na política e nos interesses dos agentes públicos.

3.2 Incorporação da lógica econômica no serviço de abastecimento de água como obstáculo a sua efetividade enquanto direito humano

O setor do qual faz parte o serviço de abastecimento de água, isto é, o saneamento básico, firma-se numa lógica de mercado, não comum, caracterizada pelo monopólio natural. Isto implica dizer que só é possível a prestação do serviço por parte de um único prestador, diferentemente, por exemplo, dos serviços de telecomunicações. Nessa ótica, o prestador do serviço utiliza a infraestrutura existente, faz as ampliações necessárias e atua constantemente em atividades de manutenção e operação dos componentes da infraestrutura. Para isso, utiliza os recursos oriundos das tarifas e, no caso de investimentos para ampliação dos serviços, pode buscar recursos junto a operadores de crédito e governo. Nesse ciclo de prestação do serviço, o concessionário carece de aparato normativo para executar suas atividades com o mínimo de segurança jurídica, já que receberá a longo prazo o retorno daqueles investimentos aplicados nos municípios. Daí a necessidade de contratos de longa duração.

Pautado especialmente no argumento de atração de recursos da iniciativa privada, o processo de elaboração do novo marco não evidencia, por exemplo, a tímida parcela de recursos federais para o setor de saneamento nos últimos anos. “O montante estimado para cumprir a tarefa (R\$20 bilhões/ano) representaria apenas 0,3-0,5% do PIB brasileiro, algo perfeitamente factível caso isso fosse uma prioridade” (SOUZA, 2020, p. 2). Pelo contrário, venceu a vertente que defende a ineficiência do modelo antigo e a garantia da universalização mediante a entrada do setor privado.

³⁶ Informação extraída do estudo desenvolvido pela FGV CERI do qual é tema a “Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil: da disponibilidade dos Recursos Financeiros à Implantação dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”. Disponível em https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/39_efetividade-dos-investimentos-em-saneamento-no-brasil-25-09-2016.pdf. Acesso em 14/06/2022.

Ainda conforme Sousa (2020, p. 1), no mundo inteiro 90% dos sistemas são geridos pelo poder público, e, para além disso, diversas cidades no mundo optaram por reestatizar os serviços. Ademais, a autora acrescenta:

Os motivos listados foram basicamente: subinvestimento, disputas sobre custos operacionais, aumento brutal de preços e tarifas, dificuldade em monitorar os operadores privados, falta de transparência financeira, demissão da mão de obra e baixa qualidade geral do serviço prestado. No mundo inteiro, a privatização elevou os preços (SOUSA, 2020, p.1).

Colocadas essas informações, questiona-se se, então, se o Brasil, a partir da aprovação da lei Nº 14.026/2020, começa a caminhar na direção contrária do restante do mundo. Como já mencionado, não se abordou na referida lei, dado o seu objetivo de universalização dos serviços, qualquer menção ao direito humano à água ou ao saneamento básico, o que colabora para a visão de uma lei com viés mercantilista. Para Christmann (2015, p.575), “na medida em que a água passa a ser vista como uma mercadoria, um bem disponível no mercado para apropriação (um produto), sua gestão e seu acesso passa a ser mediado por atores privados, interessados na exploração econômica desse recurso”.

De acordo com Júnior et al (2018, p.69), importantes atores internacionais já reconhecem que a privatização por si só não é suficiente para resolver o problema do saneamento, veja:

O relator Heller (ONU, 2016), em suas palavras sobre Nações Unidas Para as Águas, declarou que as empresas privadas não realizam investimentos que supram as necessidades de todos e adotam uma política de exclusão fazendo uma divisão na população onde os pobres serão esquecidos, já que impõem tarifas altas, visam grandes arrecadações, além de lhes faltarem ao alcance de metas e obrigações contratuais. E ressalta que o próprio Banco Mundial, que antes defendia as privatizações no saneamento, já reconhece que a iniciativa privada não é uma cura para os problemas. Então passou a existir quebras de contratos e não renovações, pois as metas de universalização não eram alcançadas, além dos problemas e dificuldades no monitoramento dos serviços por parte do setor público.

Acrescentam-se trechos do Relatório sobre os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, do Relator Especial Léo Heller, para a ONU:

A prestação de serviços de água e esgotamento sanitário por empresas privadas conduz a um determinado conjunto de riscos aos direitos humanos, baseados em uma combinação de três fatores: maximização do lucro, monopólio natural que caracteriza a prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário e desequilíbrio de poder. (...) em primeiro lugar, o objetivo da realização do lucro, típico do setor privado, é frequentemente expresso como maximização do lucro, em que os prestadores tentam extrair o máximo de ganhos líquidos da prestação de serviços, seja reduzindo custos, aumentando receitas, ou ambos; (...) em segundo lugar, como o escopo de competição no setor de água e esgotamento sanitário é limitado devido aos altos custos iniciais, o fato de ser um monopólio natural, no qual um único prestador opera, implica que os

órgãos reguladores estão mais expostos ao risco de captura por prestadores; (...) terceiro, desequilíbrios de poder entre prestadores privados e autoridades públicas são comuns e podem resultar em preocupações com os direitos humanos (HELLER, 2020).

Um estudo cujo objetivo foi a análise da importância do caráter público das concessionárias como mecanismo para garantir minimamente acessos mais justos à água, em que foi possível observar a aplicação da tarifa em município do Semi-árido brasileiro, ficou evidenciado que, mediante esse tipo de atuação, há ocorrência de tarifas mais baixas, cobranças menores pelo volume de consumo excedente e implementação de tarifa social concentrada especialmente em regiões periféricas³⁷.

Quanto às ampliações de cobertura necessárias à universalização, não se pode ignorar que a atuação do capital privado é orientada pela geração de lucros, ao passo que a empresa estatal tem em seu fim a materialização das obrigações do estado perante a sociedade. Nesse arranjo, a empresa privada dificilmente chegará aos lugares mais inacessíveis e mais pobres porque não haverá retorno financeiro proporcional ao esforço, visto que as populações mais carentes não têm condições de pagar mais caro pelo produto, além de serem as beneficiárias de programas sociais.

Aliado a isso, o próprio texto da lei, observado de maneira conjunta, mostra que apesar de inserir no rol do Plano Nacional de Saneamento Básico as “ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco” (Art. 52, V) e a “priorização de planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco” (Art. 49, II), também faculta à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador “poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico” (art. 11-B, § 4º). Para Sousa (2020, p. 3), “isso reforça a preocupação quanto à segurança dos serviços exatamente nos locais onde há maior concentração de déficit no acesso”. Para a autora, “as garantias de investimento nas regiões

³⁷ JÚNIOR, Izidio; ALVES, Larissa; FILHO, Jorge Luís. Água como um bem social público: os processos de privatização face ao abastecimento público em Pau dos Ferros-RN. Geosul, Florianópolis, v. 33, n. 68, p.58-82, set./dez. 2018.

pobres são apenas formais (promessas), pois o cumprimento do plano regional, apesar de recomendável, não é obrigatório (art. 17³⁸)” (SOUSA, 2020, p.2).

Desse modo, com a instalação do monopólio privado, isto é, não coexistindo outra forma de prestação do serviço, as famílias começarão a pagar contas mais altas e a partir desse pressuposto passarão a ter menos acesso à água. O Estado sabe que dificilmente esse direito será garantido sem que haja a sua atuação direta, no cumprimento de seu papel de estado provedor.

Pressupõe-se que as concessionárias privadas não buscarão atuar em municípios pouco ou nada rentáveis, sendo atraídos por blocos mais lucrativos (isso poderá ser observado à medida em que as licitações ocorrerem e forem sendo ofertadas propostas aos blocos). Depois, essas concessionárias não terão como objetivo o investimento em regiões periféricas ou irregulares daqueles municípios nos quais irão atuar. Tais premissas induzem ao pensamento de que as populações mais vulneráveis poderão ter seu acesso a água descontinuado por falta de pagamento ou falta de acesso. Para Sousa (2020),

infelizmente, o acesso ao saneamento ainda não é percebido como direito humano, apesar de seu reconhecimento pela Organização das Nações Unidas desde 2010. Se houvesse vontade política, a gestão pública poderia ser aprimorada com coordenação federativa, planejamento e transferência regular de recursos vinculados para o setor, a exemplo de outros setores. Mas esses são pontos que os propositores da Lei ignoraram para abrir espaço aos que lucram com essa lacuna (SOUSA, 2020, p. 3).

É necessário, portanto, que sejam observadas as diferenças entre prestadores públicos e privados, muitas das quais discutidas durante a construção do novo marco, mas deixadas de lado face ao argumento da necessidade de investimentos que supostamente só o setor privado é capaz de fazer. Será imprescindível a observação do comportamento de todos os prestadores, a fim de constatar se o novo marco do saneamento induz a uma maior eficiência das empresas públicas e, concomitantemente, fornece substrato suficiente para a atuação equilibrada da iniciativa privada.

3.3 O papel da ANA e possíveis fragilidades do período de transição

Diante das diversas mudanças para o setor de saneamento estabelecidas com a lei nº 14.026/2020, é imprescindível um ambiente de atuação mais seguro para as empresas. Por isso, um dos pilares dessa mudança é o fortalecimento da regulação, mediante atribuição de inéditos papéis para uma agência nacional.

³⁸ Segundo o Art. 17 “o serviço regionalizado de saneamento básico **poderá** obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos” (destaque próprio).

Não há dúvidas de que foram delegadas à autarquia especial uma série de novas atribuições, sendo certo que a execução de diversas responsabilidades começará do zero e que as competências originárias não podem ser esquecidas.

Nesse sentido, a diretora presidente da ANA, Christianne Dias Ferreira, em Webinar realizado em 03 de julho de 2020³⁹, revela que, a princípio, haveria a criação de uma nova agência nacional para o saneamento, no entanto, não havia recursos financeiros suficientes, de modo que foram delegadas à ANA as novas competências. A presidente diz que o corpo técnico da ANA se deu por satisfeito com as novas atribuições, mas está ciente da grande responsabilidade adquirida. Informa, portanto, que a agência deverá atuar em parceria com as agências subnacionais, pois é preciso que as boas experiências sejam aproveitadas. Ademais, entende que é preciso que se crie um ambiente seguro de investimento para que os novos *players* possam investir no país.

Em requerimento⁴⁰ enviado à ANA em 16 de março de 2022, foram direcionados alguns questionamentos acerca das novas atribuições e preparação para recebê-las. Perguntou-se qual a estrutura montada pela ANA para recebimento das novas competências. Em resposta, a Agência comunicou que foram criadas duas superintendências para atendimento direto ao saneamento: Superintendências de Regulação de Serviços e Coordenação de Governança das Entidades Reguladoras e que a estruturação se deu a partir do corpo de servidores da ANA, juntamente com servidores de outros órgãos e entidades federais.

Questionou-se também sobre o andamento da elaboração das normas de referência e se haveria um prazo final para a produção dessas normas, de modo que foi respondido que uma Agenda Regulatória vem sendo cumprida. De acordo com a referida agenda, a elaboração das normas de referências se iniciou no segundo semestre de 2021 e terminará no segundo semestre de 2023.

Ademais, indagou-se se houve, na prática, mobilização de servidores públicos federais de outras instituições para a agência; se o concurso público previsto para acontecer já atende a novas demandas; e de que forma a ANA tem atendido ao disposto no §11 do art. 4ºA⁴¹, da Lei 9.984/2000. Em resposta, informou que “houve mobilização de servidores públicos federais de outras instituições para a ANA e até o momento não foi autorizado o concurso público. Com

³⁹ ANA. Webinar ANA - O Novo Marco Legal do Saneamento. YouTube, 3 de julho de 2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=Lamzmo2_1SQ.

⁴⁰ Requerimento 1/2022 enviado à Agência Nacional de Águas em 16 de março de 2022 pela autora do trabalho. Resposta da ANA através da comunicação interna Nº 12/2022/SRS.

⁴¹ De acordo com o § 11, “caberá à ANA promover a capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente do setor de saneamento básico”.

relação ao §11 do art. 4ºA, a ANA tem preparado um grande plano de capacitação para reguladores infranacionais”.

Acerca do início da atuação da autarquia, chama-se atenção para a edição da Norma Reguladora (NR) nº 2, publicada em 04 de novembro de 2021, por meio da Resolução nº 106/2021⁴², que dispõe sobre a padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e Concessão para incorporação das metas do Art. 11-B da Lei 11.445/04, modificada pela Lei 14.026/20. Em suma, os preceitos da norma se aplicam aos contratos vigentes e tiveram como objetivo a regularização desses contratos para que houvesse conformidade com as novas regras do marco legal, notadamente as metas de universalização até 2033. A NR 02 possibilita, portanto, que contratos atuais possam continuar vigentes por um longo período, sem afetação do ato jurídico perfeito e condicionando a continuidade dos contratos à saúde financeira das empresas e cumprimento parcial e total das metas estabelecidas.

Outro fator que requer atenção é a valorização do papel da ANA quando a condicionante para “viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal⁴³” é a adesão às NRs pelos municípios e agências reguladoras subnacionais. Importante lembrar que, no âmbito do STF, essa condicionante não foi interpretada como violadora do pacto federativo. Para Araújo e Silva (2020, p. 15):

por meio da busca da incorporação do capital privado, particularmente advindos de fundos globais de investimentos, ver-se-á que o escopo regulatório busca instituir, sem sombra de dúvidas, a política de saneamento básico como um “negócio”, altamente rentável. Ao fazê-lo, desconsidera o poder e funções de outros entes federativos, notadamente os municípios.

Embora haja uma boa intenção do legislador e uma certa mobilização para estruturação da agência no sentido de incorporar as novas competências, entende-se que se revela uma certa precariedade na estrutura da ANA para abarcar as novas atribuições, especialmente por ainda estarem sendo elaboradas as normas de referências neste período de adaptação das regras, que é crucial para o entendimento e consolidação do novo arranjo normativo.

⁴² Agência Nacional de águas e Saneamento Básico. RESOLUÇÃO ANA Nº 106, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2021. Disponível em https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0106-2021_Ato_Normativo_4112021_20211105084322.pdf. Acesso em 14/06/2022.

⁴³ Art. 4º-B, Lei nº 9.984/2000: A ANA manterá atualizada e disponível, em seu sítio eletrônico, a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Nota-se que há carência de servidores, atualmente suprida por servidores de outras áreas do serviço federal, e que o quadro não deverá ser atenuado com a investidura de novos cargos, visto que não há a garantia de que os profissionais tenham conhecimento técnico suficiente para a elaboração e aplicação dessas normas a curto prazo, sem que haja, ao menos, grandes investimentos em capacitação.

O que se percebe é que a agência reguladora nacional para saneamento básico nasce igualmente com a lei e necessita de tempo para se aperfeiçoar e garantir o ambiente salubre e firme que os prestadores de serviço necessitam. Outrossim, o papel da ANA, junto com as demais agências subnacionais, deve ser, sobretudo, no sentido de assegurar que os interesses econômicos não se sobressaiam em relação aos interesses e necessidades sociais, muito embora a lei aponte para um sentido mercadológico.

3.4 Novos desafios para garantia da universalização a partir do novo marco legal

O marco legal do saneamento foi um tema colocado em votação pautado na necessidade de universalização dos serviços dentro do contexto de um governo neoliberal e de resistência de partidos da oposição e de outros interessados na permanência do caráter predominantemente público do serviço. De fato, a lei não prescreve como único remédio a adesão dos entes da federação ao regime privatista, mas dá alternativas que se afunilam para este fim.

De acordo com o Panorama do Saneamento 2021, bem como os dados avaliados por meio da evolução da prestação dos serviços e investimentos fornecidos pelo SNIS, compreende-se que há uma falha histórica e estrutural no atendimento a algumas regiões do país, com predomínio no Norte e Nordeste. A universalização do saneamento é necessária, sobretudo, para sanar tais deficiências e, mais que isso, democratizar o acesso à água.

Com a configuração que se adota a partir da lei de 2020, a expectativa é de que algumas das dificuldades estruturais que já existem continuem sendo barreiras para a universalização. Tanto as regiões mais pobres, como aquelas com menores reservas de água ou com baixa demanda populacional e zona rural, poderão continuar não sendo prioridade para injeção de recursos, porque não há retorno lucrativo. A determinação da instituição de microrregiões ou blocos pode amenizar, mas não é suficiente para sanar essa lacuna ante as previsões do art. 11-B, parágrafo 4^o⁴⁴. Assim é que expõe-se o pensamento de Araújo e Silva (2020, p.22) a respeito

⁴⁴ De acordo com o referido dispositivo, “é facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico”.

de como a privatização pode ser compreendida como uma não solução para o problema.

A lógica privatista demonstra ser impulsionadora de desigualdades, visto que ao capital interessa essencialmente a obtenção do lucro e não a garantia das necessidades sociais. Esta é, certamente, a explicação mais plausível para a previsibilidade da oferta de serviços considerados “alternativos” em áreas pobres ou assentamentos informais, tidos como irregulares (ARAÚJO E SILVA, 2020, p.22)

Nessa vertente, concorda-se com o pensamento de Júnior et al. (2018, p. 71) quando reflete que “o órgão público foge de suas obrigações e responsabilidades abrindo portas para consequências relevantes que podem ocorrer na venda do patrimônio público, deixando-o nas mãos da iniciativa privada”. Segundo o autor, há uma grande quantidade de pessoas sem acesso à água em condições adequadas no Brasil, o que pressupõe maiores investimentos públicos continuados e não a privatização, que vem se mostrando ineficiente no resto do mundo (JÚNIOR et al., 2018, p. 71).

Além disso, não se pode deixar de observar que “as áreas que interessam para o setor privado são exatamente as áreas consolidadas, urbanizadas, onde os níveis de atendimentos já são altos e, portanto, a necessidade de investimentos menores. Não se universalizará o saneamento com essa lógica, quando a garantia do retorno financeiro é o que importa” (SILVA, 2020). Nessa lógica, Araújo e Silva (2020, p.21) recorrem à ideia de que as reestatizações ocorrem porque a sonhada universalização não é assegurada pelos processos de privatização.

A lei, de fato, abre caminhos para a privatização, todavia, esse novo arranjo possivelmente será sentido a médio e longo prazos, à medida que se encerrarem os aditivos contratuais firmados sob a vigência da nova lei. Nesse ínterim, é que se consagram desafios às CESB e entes da federação. Isso porque a lei deixa vazios relacionados à solução adotada pelos municípios onde os contratos de programa não puderam ser regularizados e prorrogados, restando um cenário de insegurança jurídica aos participantes da relação.

Ademais, é preciso garantir que as empresas estatais continuem sobrevivendo para que haja uma alternativa aos municípios não atrativos ao setor privado. Para além de outras questões, a busca por recursos e a sábia aplicação destes constituem tarefa imprescindível tanto para a continuação das atividades dessas empresas quanto para a garantia de universalização em áreas mais precárias, haja vista a missão de caráter social. Isso é possível diante da notável capacidade que as empresas estatais têm mostrado, ao longo das décadas, de sobrevivência às suas próprias expensas e de universalização dos serviços, especialmente em municípios onde chegam os recursos públicos, além da possibilidade de investimento mediante subsídio cruzado.

Os parâmetros adotados pela lei não garantem ou não induzem a manutenção das empresas estatais. Se as CESB reduzirem sua participação apenas aos municípios de baixo

retorno financeiro, logo deixarão de existir, pois não contarão com o lucro dos municípios superavitários e não poderão aplicar a política de subsídio cruzado. Espera-se que o novo marco não constitua uma manobra para precarização das estatais, que, se não comprovarem os avanços e saúde financeira, sairão de cena, abrindo espaço para o monopólio privado do saneamento no Brasil.

Paralelamente, o compromisso para com a universalização pressupõe uma relação estreita entre contratante e contratado, a qual encontra óbice quando uma das partes é mais frágil que a outra. Municípios pequenos e sem recursos, por exemplo, podem ter dificuldades de relacionamento com grandes empresas prestadoras de serviço. Nessa lógica, também se compartilha o pensamento de Sousa (2020, p. 3) acerca do descompasso entre os negociantes:

A aposta em regras contratuais rígidas, que assegurem o atendimento às regiões deficitárias, pressupõe poder de barganha das lideranças estaduais e exige força e comprometimento delas com a causa da universalização. Não parece ser o caso de governadores que vendem empresas do estado, em troca de algum fôlego nas finanças estaduais, ou que mantêm relações duvidosas com empresas de ramos afins (SOUSA, 2020, p.3).

Somado a isso, emerge uma preocupação acerca do controle das tarifas, uma vez que um reflexo da privatização pode ser o aumento dos valores. Daí a necessidade de uma regulação atuante que proíba o aumento demasiado das contas de água, especialmente aos mais vulneráveis. Nesse contexto, a ANA deve se fortalecer e se estabelecer enquanto entidade máxima de regulação em tempo hábil. Na visão de Soares et al (2018, p.10) “a regulação tem um papel central na garantia da prestação dos serviços à toda a população, com modicidade tarifária, continuidade e qualidade”.

Por fim, aduz-se que o estado não pode simplesmente delegar integralmente a função à iniciativa privada, visto que o saneamento por si só é complexo, devendo ser mantido o caráter social acima do mercadológico. A iniciativa privada é necessária para o desenvolvimento do setor, mas como uma auxiliar do estado, trazendo atributos que são falhos no agente público, como as Parcerias Público-privada – PPPs, por exemplo. Atrelado a isso, “posicionar o Estado como promotor do saneamento pressupõe proatividade na regulação e no financiamento, bem como em medidas capazes de alcançar as populações mais pobres, especialmente onde há os maiores *déficits* e na zona rural” (IPEA, 2020). Também nesse sentido, Montezuma (2021, p.103), falando sobre o regime jurídico da água no Brasil mostra que

o regime jurídico pode se tornar mera artificialidade se a destinação final do bem não estiver comprometida com a reprodução da vida. Desta forma, não basta garantir que a água pertença ao Estado, mas que ao regular sua destinação o Estado não esteja subserviente aos interesses empresariais, tornando a forma jurídica estatal uma forma

de mediação violenta entre comunidades e corporações (MONTEZUMA, 2021, p. 103).

Assim, diante do que se expôs, observa-se que o novo marco estabelece uma meta para universalização, mas deixa lacunas. Se os contratos de programa regulares podem continuar em vigência e são prorrogáveis em virtude do equilíbrio econômico-financeiro, ao mesmo tempo em que os municípios com contratos irregulares não podem regularizá-los, não haverá uniformidade para o bloco sequer abrir licitação. É um cenário de incertezas, no qual todos os agentes necessitam de uma normatização bem definida, especialmente quando o setor de regulação for demandado.

Por fim, observam-se indícios de que foi viabilizada a entrada do setor privado em blocos atrativos, provavelmente naquelas cidades em que já se tem uma boa infraestrutura, deixando à própria sorte municípios que não atendam às regras impostas pelo governo, restando impossibilitados da capacidade de escolher o melhor modelo para gestão do saneamento.

Diante de tantas incertezas, sobram perguntas e faltam respostas. No entanto, uma pode ser oferecida: não haverá universalização até 2033 sem a presença do Estado e dos recursos públicos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, abordou-se a concepção do direito humano à água, bem como sua construção no tempo e os desafios que ainda persistem. Constatou-se, pela observação de dados internacionais, que esse direito é exercido de forma mais efetiva em regiões mais desenvolvidas, embora seja imprescindível à existência humana.

No Brasil, embora tenham sido previstos na Constituição Federal de 1988 diversos dispositivos que corroboram com a estruturação do direito ao saneamento básico, ainda não há acesso universalizado à água, fator que o posiciona entre as nações que oferecem os serviços de água a mais de 75% e menos de 99% da população total. Observou-se, ademais, que há uma falha histórica na aplicação dos investimentos e priorização de algumas macrorregiões do país. Viu-se, também, que não existiu uma política sólida de saneamento básico em diversos contextos históricos do país, mas que a criação das companhias estaduais de saneamento foi uma alternativa encontrada para sanar os déficits ligados ao setor, prevalecendo no país a atuação dessas companhias até os dias atuais.

Firmado no discurso de universalização dos serviços, o marco legal do saneamento básico foi atualizado pela Lei nº 14.026/2020, passando a exigir o procedimento licitatório para a formalização dos contratos de concessão da prestação dos serviços de saneamento, abrindo maiores espaços para investidora do capital privado no setor. Embora tenha sido objeto de controvérsias, a lei foi ratificada pelo Poder Judiciário.

Ademais, o evidente descontentamento com o modelo vigente antes da atualização do marco, fez o legislador optar pela exclusão da concessão dos serviços mediante contratos de programa, o que tornou frágil a atuação das companhias estatais de saneamento básico, que operam especialmente mediante este tipo de contratação. Não obstante, os contratos regulares à época da sanção do novo marco continuam surtindo efeitos, inclusive com prorrogação, mediante a incorporação das metas de universalização.

A despeito de instalar o mercado das águas no Brasil, a lei também deixa omissões e lacunas que são decisivas para o estabelecimento das novas regras, trazendo incertezas, especialmente quanto ao período de transição entre os dois marcos, o que coloca em risco a universalização dos serviços em municípios onde não existiam contratos vigentes ou válidos na época da atualização.

Conclui-se, portanto, que o Estado não pode se esquivar da sua responsabilidade na garantia de efetivação do acesso à água, especialmente em lugares em que se apresentam maiores vulnerabilidades, exatamente onde a iniciativa privada não tem interesse de atuar.

REFERÊNCIAS

ABCON. **Regras padronizadas sobre distribuição de riscos, equilíbrio econômico-financeiro e modelos regulatórios.** Disponível em <https://abconsindcon.com.br/estudos-e-notas/estudo-sobre-regulacao>. Acesso em 14/06/2022.

ABCON SINDCON. **Relatório Anual 2021.** Disponível em <https://abconsindcon.com.br/relatorio-anual>. Acesso em 14/06/2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NºS 6492, 6536, 6583 E 6882.** Roteiro de sustentação oral. Sessão Plenária de 24/11/2021.

AGUIAR, Alex Moura de Souza. **Saneamento básico no Brasil: perspectivas e a saúde nas cidades** / Alex Moura de Souza Aguiar, Leo Heller. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Webinar ANA - O Novo Marco Legal do Saneamento.** YouTube, 3 de julho de 2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=Lamzmo2_1SQ.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **RESOLUÇÃO ANA Nº 106, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2021.** Disponível em https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0106-2021_Ato_Normativo_4112021_20211105084322.pdf. Acesso em 14/06/2022.

AITH, Fernando M. Abujamra; ROTHBARTH, Renata. **O estatuto jurídico das águas no Brasil.** Revista Estudos avançados, 29(84): 163-177, maio-ago. 2015.

ARAÚJO, Nailsa Maria Souza. **A atual política de saneamento básico no contexto da gestão das águas no Brasil: apontamentos iniciais.**

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. **Direito humano à água e ao esgotamento sanitário: breve cenário internacional e nacional, princípios, obrigações e critérios de positivação. Nota Técnica para o Projeto SanBas da Universidade Federal de Minas Gerais/Fundação Nacional de Saúde. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento-ONDAS, 2020.**

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 949, DE 13 DE OUTUBRO DE 1969.** Dispõe sobre aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para Saneamento e dá outras providências Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10949.htm. Acesso em 14 jun 2022.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.710, DE 31 DE MAIO DE 2021.** Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.710-de-31-de-maio-de-2021-323171056>. Acesso em 14 jun 2022.

BRASIL. **LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em 14 jun 2022.

BRASIL. **LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14026.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. MENSAGEM Nº 396, DE 15 DE JULHO DE 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-396.htm. Acesso em 14 jun 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017**. Brasília: SNS/MDR, 2019.

BRASIL, Trata. Instituto Trata Brasil. **Ranking do Saneamento**, 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão especial aprova atualização do marco do saneamento básico. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/606722-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-ATUALIZACAO-DO-MARCO-DO-SANEAMENTO-BASICO>. Acesso em 14/06/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 3261/2019. Projeto de Lei**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>. Acesso em 12/06/22.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7361/2006. Projeto de Lei**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=330604>. Acesso em 14/06/2022.

CAVALCANTI, Erivaldo. **Água e cidadania: a privatização dos recursos hídricos e os atores sociais**. Revista Jurídica (FIC), v. 3, p. 84-102, 2014.

CERI FGV. **Efetividade dos investimentos em saneamento no brasil: da disponibilidade dos Recursos Financeiros à Implantação dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**. Disponível em https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/39_efetividade-dos-investimentos-em-saneamento-no-brasil-25-09-2016.pdf. Acesso em 14/06/2022.

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 844, de 2018 (Marco Legal do Saneamento Básico).** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133867>. Acesso em 12/06/22.

CONGRESSO NACIONAL. Medida Provisória nº 868, de 2018 (Altera o marco legal do saneamento básico). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135061>. Acesso em 12/06/22.

CONGRESSO NACIONAL. PL 4.162/2019. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-4162-2019>. Acesso em 23 de jul. 2021.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. **Água: direito humano ou produto? Incursões em torno das contradições e perplexidades dos fundamentos da Lei 9.433/1997.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015.

COUTINHO, Rodrigo Pereira Anjo. **Trajetória político-institucional do saneamento básico no Brasil: do planasa à lei 14.026/2020.** Revista de Direito da Administração Pública, v. 1, n. 3, 2021.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.** Tradução: Sandra Mallmann da Rosa; revisão técnica: Dirceu da Silva. – 3 ed. – Porto Alegre: Penso, 2014.

Estudos de direito das águas: Desafios jurídicos, sociais e agravantes climáticas: Volume I. Gabriela Batista Lima Moraes, Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma, André Augusto Giuriatto Ferraço (organizadores). – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FREITAS, Raquel Maria Soares et al. **Privatização de Companhia Estadual de Saneamento: a experiência única do Tocantins.** 2017.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

HEINEN, Juliano. **Novo marco legal do saneamento básico (Lei n. 14.026/2020).** YouTube, 28 de julho de 2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=lGoGhC5crUg>. Acesso em 14/06/2022.

HELLER, L. **Relatório do relator especial sobre os direitos humanos à água potável e esgotamento sanitário.** Nações Unidas, A/75/208, 2020.

JÚNIOR, Izidio; ALVES, Larissa; FILHO, Jorge Luís. **Água como um bem social público: os processos de privatização face ao abastecimento público em Pau dos Ferros-RN.** Geosul, Florianópolis, v. 33, n. 68, p.58-82, set./dez. 2018.

LEITE, Moabe Souza. **ANÁLISE JURÍDICA DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020) E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE**

FRENTE AO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL DO ACESSO À ÁGUA / Moabe Souza Leite. – 2021.

LEVIN, Kelly; BOEHM, Sophie; CARTER, Rebeca. **Impacto das mudanças climáticas: 6 descobertas do relatório do IPCC de 2022 sobre adaptação**. WRI Brasil, 2022. Disponível em <https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/relatorio-ipcc-2022-impactos-mudancas-climaticas-adaptacao>. Acesso em 14 jun 2022.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento**. Disponível em <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-04/observacoes-sobre-a-prorrogacao-de-contratos-de-programa-sob-o-marco-do-saneamento.pdf>. Acesso em 13/06/2022.

MELO, Álisson José Maia. **Os desafios para efetividade do serviço Público de saneamento básico no Brasil: uma análise da reforma da lei nacional**. Estudos de direito das águas: Desafios jurídicos, sociais e agravantes climáticas: Volume I. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MELO, Marcelo. **Países com maior IDH: conheça o ranking de 2021 com 17 países!** IE, 2022. Disponível em <https://www.ie.com.br/intercambio/paises-com-maior-idh/>. Acesso em 14/06/2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO. **Diagnóstico temático: Serviços de água e esgoto**. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**, 2021.

MONTEZUMA, Talita de Fátima Pereira Furtado. **Sentidos emergentes na defesa das águas face ao regime extrativista e suas contribuições para uma abordagem relacional e antimercantil dos comuns**. 2021. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6. Água potável e saneamento**. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6> Acesso em 23/06/2022.

ONU. O Direito Humano à água e ao saneamento: marcos. 2012. Disponível em https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em 14.06.2022

ONU. O Direito Humano à água e ao saneamento: comunicado aos Média. Disponível em https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em 14 jun 2022.

Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2020.

PURVIN, Guilherme. **Justiça ambiental, acesso à água e o saneamento: algumas considerações por ocasião dos vinte anos de edição da Lei 9.433/1997 e dos dez anos da Lei**

nº 11.445/2007. In: PURVIN, Guilherme (coord.). Direito ambiental, recursos hídricos e saneamento. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017.

Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Textos para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

REZENDE BORGES DE LIMA, Sonaly Cristina; MARQUES, Denise Helena França. Evolução e perspectivas do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil. 2012.

RIVA, Gabriela R. Saab. **Água, um direito humano.** São Paulo: Paulinas, 2016.

SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010.

SCRIPTORE, Juliana Souza; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(6):1479-1504, nov./dez. 2012.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO CEARÁ. **Você sabia? Que o nosso planeta está coberto por 70% de água.** Disponível em <https://www.semace.ce.gov.br/2010/11/12/que-o-nosso-planeta-esta-coberto-por-70-de-agua/>. Acesso em 22/06/2022.

SCHMITT, V. F. **Atuação do consórcio público AGIR enquanto instância de governança regulatória na área do saneamento básico e sua contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável.** Fundação Universidade Regional de Blumenau. Centro de Ciências Humanas e da Comunicação Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Blumenau, 2016. Disponível em: Acesso em: 23/06/22.

SILVA, E. A. da. Nova lei é um passo atrás no saneamento básico no Brasil. UOL, 08 ago. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/2020/08/08/saneamento-basico-no-brasil-um-passo-atras.htm>. Acesso em 23/06/2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos - 2000.** Brasília: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2001.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2007.** – Brasília: MCIDADES.SNSA, 2009.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2010.** – Brasília: MCIDADES.SNSA, 2012.

SOARES, Raquel; ALTAFIN, Irene; DUCLOS, Maria Teresa; DIAS, Samuel Arthur. **Privatização de companhia estadual de saneamento: a experiência única do Tocantins.** Lições para novos arranjos com a iniciativa privada. Disponível em

https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/57_57_privatizacao-saneatins-licos-para-novos-arranjos-com-a-iniciativa-privada.pdf. Acesso em 12 jun 2022.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.23, n.3, jul.-set. 2016, p.615-634.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. O que esperar do novo marco do saneamento?. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00224020, 2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil. **Jornal O Globo**, v. 30, n. 05, p. 04, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6492**. Processo eletrônico. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>. Acesso em 12.06.2022.

UNICEF BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 23/06/2022.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. 64/292. The human right to water and sanitation**. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em 14 jun 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Água potável: fatos importantes**. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>. Acesso: em 11/06/2022.