

# **O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DIGNIDADE HUMANA**

## **THE REGULATORY MARK OF BASIC SANITATION IN BRAZIL AND THE REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF HUMAN DIGNITY**

**Marcus Venício Cavassin<sup>1</sup>**

**Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O presente artigo analisa a evolução histórica do saneamento básico no Brasil, revelando a existência de déficits de acesso aos serviços de água e esgoto, os quais decorrem de diversos fatores, dentre eles a insegurança jurídica existente no setor. Vários são os reflexos negativos da falta de saneamento básico, os quais repercutem na saúde, na educação, no meio ambiente e na economia do país. Para sanar esses problemas e em função da importância desses serviços no desenvolvimento humano e social, o Estado brasileiro optou por qualificar esta atividade de cunho econômico como serviço público, recentemente estabelecendo as diretrizes para o setor por intermédio da Lei nº 11.445/2007, que definiu o marco regulatório da atividade. O objeto de análise nessa pesquisa está voltado para a compreensão da relação entre saneamento básico e a dignidade humana, e a adequação do novo marco regulatório para o desenvolvimento e universalização desses serviços, bens essenciais para a realização dos objetivos da República Federativa do Brasil, e para a efetivação do princípio constitucional da dignidade humana.

**PALAVRAS-CHAVE:** saneamento básico; universalização; Lei nº 11.445/2007; marco regulatório; efetivação do princípio constitucional da dignidade humana.

### **ABSTRACT**

This article inspects the historical evolution of basic sanitation in Brazil, revealing the existence of scarcities in the access to water and to sewage services, which results of several factors, including the legal uncertainty existing in the industry. There are several negative effects in the lack of sanitation which have repercussions on health, education, environment and economy. To remedy these problems, and due to the importance of these services in human and social development, the Brazilian government elected rating this economic activity as a public service, recently establishing guidelines for the sector through the Law #11.445/2007, which defined the regulatory mark of the activity. The object of analysis in this research focused on understand the relationship between sanitation and human dignity, and

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UnicuriTiba). Membro do grupo de pesquisa “Ética, Direitos Fundamentais e Responsabilidade Social” do UNICURITIBA. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito Positivo (UNICENP). Pós-Graduado “Lato Sensu” pela Escola da Magistratura do Paraná. Pós-Graduado em Direito do Saneamento pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogado da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR). E-mail: [marcusvcavassin@hotmail.com](mailto:marcusvcavassin@hotmail.com)

<sup>2</sup> Pós-Doutorando no Programa de Pós-Graduação da UFSC. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Líder do grupo de pesquisa “Ética, Direitos Fundamentais e Responsabilidade Social” do UNICURITIBA. Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná – FEMPAR. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. E-mail: [mateusbertoncini@uol.com.br](mailto:mateusbertoncini@uol.com.br)

the adequacy of the new regulatory mark for the development and universalization of these services, essential assets to achieve the objectives of the Federative Republic of Brazil, and for ensuring the constitutional principle of human dignity.

**KEYWORDS:** basic sanitation; universalization; Law #11.445/2007; regulatory mark; realization of the constitutional principle of human dignity.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de analisar a evolução dos serviços de saneamento básico no Brasil, especialmente no que se refere à água e esgoto<sup>3</sup>, apontando os impactos da edição da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 para o setor, objeto de estudo dessa pesquisa.

O momento é particularmente propício para o exame da questão, tendo em vista que o saneamento básico tem entrado na pauta dos governantes como principal desafio das políticas públicas e é um dos objetivos de desenvolvimento do milênio eleitos pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>4</sup>.

Porém, não é de agora que os discursos governamentais se pautam na meta de atender a universalidade dos cidadãos brasileiros com água e esgoto, objetivo que por diversas vezes foi frustrado por obstáculos técnicos, jurídicos, financeiros e políticos.

Para demonstrar estes percalços, inicia-se o estudo com uma breve análise da evolução histórica destes serviços no Brasil, com vistas a apontar os déficits sanitários existentes e qual a sua motivação.

Na sequência, se abordará os efeitos que o saneamento básico produz nas condições sociais e individuais do ser humano, e da conseqüente opção do Estado brasileiro em reconhecer o fornecimento de água tratada e a coleta e tratamento de esgoto, mesmo que dotados de cunho econômico, como serviços públicos, adstritos ao regime do direito público em face de sua essencialidade para a sociedade.

Mais adiante se analisará a Lei Federal nº 11.445/2007 e seu regulamento (Decreto nº 7.217/2010), editados pelo Governo Federal para implementar o Marco

---

<sup>3</sup> A Lei nº 11.445/2007 estabeleceu em seu artigo 3º que o saneamento básico é composto pelos serviços de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. (BRASIL, Planalto Central. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007** - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2013).

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM7.aspx>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

Regulatório do setor de saneamento, com vistas a atender a universalidade dos cidadãos brasileiros.

Após essa análise, o estudo pretende responder aos seguintes questionamentos: 1) Há relação entre o saneamento básico e o princípio constitucional da dignidade humana; 2) O marco jurídico implementado pela Lei nº 11.445/2007 possui instrumentos capazes de estimular a reversão do atual quadro deficitário na prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil?

A metodologia utilizada na pesquisa é histórica, teórico-bibliográfica, documental, analítica, descritiva e crítica, pressupondo as limitações próprias do positivismo jurídico. Ou seja, a edição do marco regulatório de uma dada atividade, não é capaz de solucionar a totalidade dos problemas inerentes a ela. Serão estudados alguns dados estatísticos relacionados ao setor de saneamento básico, as doutrinas sobre o tema e a atual legislação relacionada à matéria, sem se perder de vista os reflexos sociais envolvidos e as referências teóricas que essa pesquisa guarda com o estudo dos direitos fundamentais, em especial com o princípio da dignidade da pessoa humana.

## **2. SANEAMENTO NO BRASIL**

As políticas públicas no Brasil estão diante do grande desafio de enfrentar o déficit de atendimento da população com os serviços de água e esgoto, o qual decorre de diversos fatores técnicos, políticos e estruturais observados ao longo da história destes serviços no País.

### **2.1 BREVE HISTÓRICO**

É impossível compreender o cenário atual do saneamento e suas carências sem analisar o histórico da evolução deste setor no último século.

O início da história do saneamento básico no Brasil se confunde com o início dos adensamentos urbanos, quando as pessoas tinham que recorrer a bicas e fontes para se abastecer. Nesta época a água era tida como bem público de quantidade infinita (renovável) e à completa disposição do homem. Com efeito,

Os primeiros registros sobre o tema datam do início do século XIX. O abastecimento de água era feito através da coleta nas bicas e fontes. Os dejetos domésticos eram

armazenados em tonéis, que eram conduzidos pelos escravos e despejados nos rios, no mar e em outras localidades perto dos centros urbanos. Consta que, até os primeiros anos do século passado, as praias das cidades do Rio de Janeiro, Salvador e Recife serviam de depósito para excrementos, lixo domiciliar e das ruas e bichos mortos. O mar serviu, durante algum tempo, como sepulcro de escravos falecidos. Assim, as praias até o início do século XIX não eram lugares onde se podia passear e tomar banhos de mar, lazer corriqueiro e muito apreciado nos dias atuais.<sup>5</sup>

A década de 20 do século XX foi marcada pela criação das Divisões de Água e Esgoto. Porém, o esgotamento sanitário nesta época limitava-se aos banheiros encontrados em algumas residências de luxo das maiores cidades, já que a população em geral dispunha seus dejetos a céu aberto.

Até a década de 30 a prestação dos serviços de água e esgoto era feita por empresas privadas, na sua grande maioria estrangeiras, situação que foi gradativamente sendo substituída pela atuação de organismos governamentais, especialmente municipais e estaduais, isto mediante a aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido.

Somente no final da década de 50 é que o Estado efetivamente passa a dedicar maior atenção para as questões sanitárias no Brasil, vindo a assumi-las para tentar melhorar a qualidade da saúde e a produtividade do trabalho. Este período é marcado pela atuação de autoridades municipais com a supervisão da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

A partir da década de 60 há uma migração da população rural para as áreas urbanas em grande escala, o que provoca um déficit de infraestrutura necessária para a população, também no que se refere ao saneamento básico.

Pensando na solução deste déficit sanitário, em 1969, foi instituído pelo Decreto-Lei nº 949, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), executado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) a partir de 1971. Este Plano deu origem às 27 Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), com vistas a implementar a política tarifária instituída pela Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, regulamentada pelo Decreto nº 82.587, de 7 de novembro de 1978.

Alexandre Santos de Aragão destaca que:

O objetivo principal do PLANASA era promover a criação de empresas públicas estaduais para o fornecimento de água e esgoto, encorajando as prefeituras a celebrarem contratos de concessão de longo prazo com essas empresas, em troca de investimentos a serem realizados pelo Banco nacional da habitação (BNH).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> GAZETA MERCANTIL. **Análise setorial: Saneamento básico**. vol. 1. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1998, p. 12.

<sup>6</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 301.

Vê-se que o Governo Federal adotou uma política estatizante, pela qual os municípios eram incentivados a delegar a prestação e o planejamento dos serviços de água e esgoto para os Estados (empresas estaduais).<sup>7</sup> Os serviços passam a ser desenvolvidos mediante financiamentos públicos federais (BNH).

O PLANASA tinha como meta alcançar no mínimo 80% da população urbana com água potável e 50% desta população com os serviços de coleta e tratamento de esgoto até o ano de 1980.<sup>8</sup>

Segundo Juarez Moreira:

[...] o Brasil investiu no período de 1968/1980 no setor de saneamento básico o montante de 4,7 bilhões de dólares, representando uma média de 392 milhões de dólares/ano, sendo que foi dada prioridade para o abastecimento de água". (...) para que fossem atingidas as metas preconizadas pela ONU para o ano de 1990, deveriam ter sido investidos em torno de dois (2) bilhões de dólares ao ano (1% do Produto Interno Bruto Nacional). Em realidade, na década de 80 foram efetivados investimentos médios da ordem de 800 milhões de dólares/ano.<sup>9</sup>

A falta de investimentos no setor acabou por atrasar as metas estabelecidas no PLANASA, sendo que a meta de atendimento de 80% da população urbana do país com abastecimento de água somente foi alcançada em 1984. Nesta época, a população servida com esgoto era de 32%.<sup>10</sup>

Este déficit de investimentos, as crises econômicas da década de 80 e a extinção do BNH em 1986 contribuíram para que as empresas estatais e as autarquias municipais não conseguissem atender à crescente demanda pelos serviços de saneamento no Brasil.

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo constata que:

A crise fiscal do Estado e o consequente endividamento das companhias estaduais de saneamento decretaram a necessidade de pôr-se um fim ao modelo de

---

<sup>7</sup> **Art. 2º** - São serviços públicos de saneamento básico, integrados ao PLANASA, aqueles administrados e operados por companhias de saneamento básico, constituídas pelos Governos Estaduais que, em convênio com o Banco Nacional da Habitação, estabelecem as condições de execução do Plano, nos respectivos Estados, observados os objetivos e metas fixados pelo Governo Federal. § 1º - Para os efeitos deste Decreto, equiparam-se às companhias estaduais de saneamento básico as que, sob o controle acionário do Poder Público, atuarem no Distrito Federal e nos Territórios. (BRASIL, Planalto Central. **Decreto 82.587, de 6 de novembro de 1978**: Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D82587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D82587.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Disponível para download em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

<sup>9</sup> MOREIRA, Juarez Nazareno Muniz, **Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta98/moreira/cap2.html#2.1>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

<sup>10</sup> GAZETA MERCANTIL. op. cit., p. 12.

financiamento público planejado pelo governo militar como forma de garantir a universalização, a qualidade do serviço e a modicidade das tarifas. Era necessário discutir novas formas de garantir o bem-estar da população quanto à gestão desse tipo de serviço, discussão essa que ganhou novo relevo a partir da redemocratização.<sup>11</sup>

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabelece uma nova ordem para o setor de saneamento, já que fortalece a posição dos municípios (titulares dos serviços locais) e prevê que os serviços de água e esgoto podem ser delegados para empresas da iniciativa privada, conforme previsão contida no art. 175.

Na década de 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso houve incentivo governamental para esta participação privada no setor com recursos do Banco Mundial e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), inclusive tendo se projetado a privatização de diversas empresas estaduais para que estas obtivessem ganhos de capital e uma melhoria na sua capacidade de investimento.

Nesta direção, em 1995, foi sancionada a Lei nº 8.987, denominada Lei das Concessões, que passou a regulamentar o regime de concessões da prestação dos serviços públicos para a iniciativa privada.

Estabeleceu-se a possibilidade de que os serviços de água e esgoto, até então prestados por empresas estatais e por autarquias municipais, fossem concedidos ou permitidos para empresas da iniciativa privada, mediante processo licitatório.

Esta tendência neoliberal, que ganhou força na última década do século passado, fez surgir a participação privada no setor de saneamento, seja mediante concessões novas (via licitação), seja na participação societária em empresas estaduais, como é o caso da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR).<sup>12</sup>

Este período foi o de menor investimento no setor, motivo pelo qual existem aqueles que afirmam que esta falta de investimentos do “Governo FHC” tinha cunho privatizante. Nos artigos publicados na sua coluna na Folha de São Paulo, Luís Nassif chegou a batizar tal estratégia de “critério Herodes de privatização” ou “privatização selvagem”, com o objetivo de “paralisar investimentos e inviabilizar todas as companhias para privatizá-las, à custa do aumento da mortalidade infantil”.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 280.

<sup>12</sup> Ver a composição acionária da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR). Disponível em: <<http://www.sanepar.com.br/RelacoesInvestidores/CotacaoAcoes/Maiores>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

<sup>13</sup> NASSIF, Luís. O mercado e o saneamento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 nov. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0111200008.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

Porém, o mencionado “cunho privatizante” este não parece ser o principal motivo para a redução de investimentos no setor, mas sim a ausência de um Marco Regulatório que definisse a titularidade dos serviços nas áreas de Região Metropolitana e de regras claras para delimitar a forma de participação dos diversos agentes envolvidos no setor (empresas estatais, concessionárias privadas, entidades reguladoras, usuários entre outros), bem como a falta de um planejamento efetivo dos serviços com vistas à sua universalização.

A inexistência de regras jurídicas claras para o setor de saneamento ocasionou o vencimento de inúmeros contratos firmados na década de 70 (prazo médio de 30 anos), levando a prestação dos serviços para uma condição jurídica de precariedade e com isso prejudicando ainda mais a aplicação de novos investimentos no setor.

Os investimentos em saneamento, que durante toda a década de 1970 chegaram a representar 0,5% do PIB, caíram para 0,2% do PIB durante a década de 1980, chegando, em alguns anos da década de 1990 (1993-1994), a representar menos que 0,1% do PIB.<sup>14</sup>

Com a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (regulamento do artigo 241 da Constituição), a política desestatizante da década de 90 deu lugar a convivência entre prestadores públicos e privados, estabelecendo que, além da delegação prevista no art. 175 para empresas da iniciativa privada, os serviços de água e esgoto podem ser delegados para empresas estaduais em regime de gestão associada (convênio de cooperação ou consórcio público).

Depois de mais de três décadas desde a edição do PLANASA, foi implementado o Marco Regulatório do Setor de Saneamento pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.218, de 23 de junho de 2010. A meta do Governo Federal é acabar com os déficits dos serviços de água e esgoto (universalização dos serviços), ao custo estimado de R\$ 420 bilhões a serem investimentos nos próximos 20 anos<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> “Diante dessa necessidade, é importante destacar que, após o auge do Planasa (década de 1970), os investimentos em saneamento básico (como parcela do PIB) reduziram-se significativamente, conforme ilustrado no Gráfico 22. Tal queda só foi revertida durante a década de 1990. De 1995 a 1998, a parcela do PIB referente aos investimentos no setor elevou-se sensivelmente, mas voltou a se retrair em 1999. A partir de então, manteve-se praticamente constante ao longo do tempo. Na primeira metade da década de 2000, 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” (SANTEJO SAIANI, Carlos César; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004)**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010, p. 104. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n1/a04v19n1.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2013).

<sup>15</sup> UOL Notícia Economia. **País terá de investir R\$ 420 bi em saneamento até 2030, diz ministério**. São Paulo. 30 out. 2012. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2012/10/30/pais-tera-de-investir-r-420-bi-em-saneamento-ate-2030-diz-ministerio.jhtm>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

## 2.2. OS DÉFICITS SANITÁRIOS NO BRASIL E ALGUMAS DE SUAS CAUSAS

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2011, somente 48,2% da população tinha acesso à rede de esgotamento sanitário e 82,4% acesso à água tratada. Do total de esgoto gerado, apenas 37,5% era tratado. Porém, se levado em consideração apenas as áreas urbanas, os índices de atendimento com água e esgoto sobem, respectivamente para 93% e 55,5%, o que externa um grande déficit de serviços também nas áreas rurais.<sup>16</sup>

Estudo divulgado pelo Instituto Trata Brasil sobre a prestação de serviços de água e esgoto nas 81 maiores cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes, revela que, apesar do avanço de 4,5% no atendimento de coleta de esgoto e de 14,1% no tratamento de esgoto entre 2003 e 2008, ainda se está muito distante de uma situação ideal, já que diariamente são despejados no meio ambiente 5,9 bilhões de litros de esgoto sem tratamento algum.<sup>17</sup>

Os déficits acima apontados provocam a contaminação do solo, de rios e praias, com impactos diretos na saúde da população, no meio ambiente e na economia.

Por este motivo, o Brasil se comprometeu com a meta de objetivo de desenvolvimento do milênio fixada pela ONU para reduzir o déficit dos serviços de saneamento básico em 50% entre os anos de 1990 e 2015<sup>18</sup>.

Apesar dos reconhecidos avanços do Brasil nesta última década, o país é o quarto mais desigual em distribuição de renda da América Latina, ocupando apenas a 19ª posição geral em atendimento de saneamento básico.<sup>19</sup>

Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS/UNICEF), o Brasil é o 9º colocado no ranking mundial “da vergonha”, com 13 milhões de habitantes sem acesso a banheiro no domicílio.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> BRASIL, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema nacional de informações sobre saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2013, p. XXII. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=101>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/pdfs/ranking-81-cidades-release\\_final.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/pdfs/ranking-81-cidades-release_final.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

<sup>18</sup> Cf. nota 4.

<sup>19</sup> TABAK, Bernado. Brasil avança, mas é quarto país mais desigual da América Latina, diz ONU. **Portal G1 Brasil**, Rio de Janeiro, 21 ago. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/brasil-avanca-mas-e-quarto-pais-mais-desigual-da-america-latina-diz-onu.html>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

<sup>20</sup> UOL Notícias Cotidiano. **No Brasil, 13 milhões de pessoas não possuem banheiro em casa; país é 9º em "ranking mundial da vergonha"**. São Paulo, 27 jul. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/07/27/no-brasil-13-milhoes-de-pessoas-nao-possuem-banheiro-em-casa-pais-e-9-em-ranking-mundial-da-vergonha>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

Estes problemas são motivados por alguns fatores técnicos, políticos e estruturais, já que a última política instituída por lei para o setor se deu na década de 70, com o PLANASA, situação que gerou insegurança jurídica para a realização de investimentos no setor, conforme é abordado por Alceu Castro Galvão Junior:

Diversos são os fatores que explicam o déficit dos serviços de água e esgoto no país. Entre eles, destaca-se a fragmentação das políticas públicas e a carência de instrumentos de regulação. Com efeito, desde o final dos anos 1980, com a extinção do Plano Nacional de Saneamento, o Brasil não dispõe de uma política setorial consistente de água e esgoto (compreendida como um conjunto de leis, mecanismos de investimento e políticas regulatórias, entre outros). O principal impasse para o estabelecimento dessa política é a ausência de definição na constituição federal acerca da titularidade dos serviços nos sistemas integrados e nas regiões metropolitanas.<sup>21</sup>

Constata-se, portanto, que existe um atraso no atendimento da população com os serviços de água e esgoto, fruto da conjunção de diversos fatores, dentre eles técnicos, jurídicos, políticos e econômicos. Estes déficits produzem efeitos nos direitos sociais dos cidadãos e também na economia brasileira.

### **3. OS REFLEXOS DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO**

O acesso aos serviços de água e esgoto produz vários efeitos sociais e jurídicos, os quais serão abordados nesse item. Se no período que antecedeu o século XIX não havia saneamento básico no Brasil, no século XX, como visto, experimentou-se a publicização e em seguida a participação conjugada da iniciativa privada na sua prestação. O certo, no entanto, independentemente da forma de seu fornecimento, é que o acesso ao saneamento básico haveria de ser universalizado, haja vista a sua evidente essencialidade, contrastante com a realidade nacional, marcada por uma prestação historicamente deficitária.

#### **3.1 OS IMPACTOS SOCIAIS DA FALTA DE SANEAMENTO BÁSICO**

O consumo de água sem tratamento e a falta de instalações sanitárias aumenta os riscos de transmissão de doenças. Muitas vezes os dejetos são lançados diretamente nos rios, de onde é retirada a água para consumo da população, situação que é responsável pelo

---

<sup>21</sup> GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. In: **Engenharia Sanitária Ambiental**. Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 79-88, jan./mar., 2009, p 79-80.

aumento das taxas de mortalidade em decorrência de diarreias, cólera, disenteria, febre tifoide e hepatite, principalmente em crianças.<sup>22</sup>

No Brasil, anualmente, 217 mil trabalhadores precisam se afastar de suas atividades em decorrência de problemas gastrointestinais causados pela falta de saneamento básico, sendo que cada um destes afastamentos impacta, em média, na perda 17 horas de trabalho/ano. Considerando o valor médio da hora de trabalho no País que é de R\$ 5,70, somando estes afastamentos tem-se um prejuízo de R\$ 238 milhões por ano em horas pagas e não trabalhadas. Segundo dados do Sistema Único de Saúde (SUS), em 2009, foram a óbito nos hospitais 2.101 dos 462 mil pacientes internados por infecções gastrointestinais, ao custo médio de R\$ 350,00 por internação. Com o acesso universal aos serviços de água esgoto, haveria uma redução de 25% no número de internações e de 65% na mortalidade, ou seja, seriam poupadas 1.277 vidas e economizados milhões de reais dos cofres públicos.<sup>23</sup>

A falta de melhores condições sanitárias no Brasil também é responsável por uma diferença de aproveitamento escolar em torno de 18% entre crianças com e sem acesso a saneamento básico, assim como por cerca de 11% das faltas dos trabalhadores ao serviço, decorrentes de problemas causados por esse déficit sanitário.<sup>24</sup>

Para Luciana Ferreira:

O acesso à água potável é inseparável do direito ao melhor estado de saúde possível. Os Estados só conseguirão atingir as metas previstas nos parágrafos desse artigo se fornecerem água potável e criarem condições adequadas de saneamento. A disponibilidade de água potável reduz sensivelmente a mortalidade infantil e o risco de várias doenças relacionadas com a água contaminada.<sup>25</sup>

O acesso universal aos serviços de água tratada e esgotamento sanitário é essencial para a garantia de uma vida digna para a população, com reflexos na saúde, no meio ambiente e na economia brasileira. Bem destacam Alceu de Castro Galvão Junior e

---

<sup>22</sup> “Por atingir principalmente as crianças até cinco anos de idade, têm efeito devastador no crescimento e no desenvolvimento de aptidões, uma vez que levam à desnutrição e a situações de fragilidade que deixam os organismos dessas crianças sem defesa para outras doenças” (PHILIPPI JR, Arlindo; MARTINS, Getúlio. Águas de abastecimento. In: PHILIPPI JR, Arlindo (Edit.). **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Manole, p. 117-180, 2005, p. 153).

<sup>23</sup> INSTITUTO Trata Brasil; FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro**. Julho/2010. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa7/pesquisa7.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

<sup>24</sup> INSTITUTO Trata Brasil; FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. **Pesquisa Saneamento, Educação, Trabalho e Turismo**. Coordenação Marcelo Côrtes Neri. Rio de Janeiro, GV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <[http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa2/texto\\_principal.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa2/texto_principal.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2013.

<sup>25</sup> FERREIRA, Luciane. Do acesso à água e do seu reconhecimento como direito humano. In: Revista de Direito Público, Londrina: v. 6, n. 1, p. 55-68, jan./abr. 2011, p. 61.

Wanderley da Silva Paganini que “o acesso aos serviços de saneamento básico é condição fundamental para a sobrevivência e dignidade humana”.<sup>26</sup>

José Eli da Veiga alerta para o risco de “ecocídios” gerados pela falta de água limpa, bem como para as diferenças que afetam os povos ricos e pobres em relação ao acesso à água. Destaca este autor que: “Para necessidades básicas – como beber, cozinhar, ou cuidar da higiene – a falta de acesso, com graves consequências para a saúde pública, atinge hoje um bilhão de habitantes dos países periféricos e no máximo 50 milhões nos centrais.”<sup>27</sup>

Demonstrado que a falta de saneamento básico provoca impactos na saúde pública, na educação, no meio ambiente e na economia, é importante analisar qual a influência dos déficits sanitários no desenvolvimento social brasileiro e na dignidade humana, um dos questionamentos a ser enfrentado por esse estudo.

### 3.2 O SANEAMENTO BÁSICO E O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Não há dúvida de que o Brasil atingiu um patamar razoável de crescimento econômico, já que sua economia é a sétima maior do mundo, acumulando nos últimos doze meses anteriores a esta pesquisa, um Produto Interno Bruto (PIB) de 2,391 trilhões de dólares, conforme estudo do *Economist Intelligence Unit*, ligado à revista britânica *The Economist*<sup>28</sup>.

Porém, o conceito de crescimento econômico que inicialmente era tido como meio e fim do desenvolvimento, sofreu transformações nos últimos anos, já que os índices quantitativos atrelados ao crescimento econômico (PIB, PNB, Renda Per Capita, entre outros.) não mais absorvem os índices qualitativos que são necessários para quantificar o desenvolvimento social de uma nação.

Como destaca Adriana da Costa Ricardo Schier:

[...] o desenvolvimento passa a ser qualificado pelo adjetivo humano. Com efeito, enquanto o referencial utilizado na década de 50 para classificar os países era baseado no grau de industrialização, desde 1990, por influência da obra de Amartya Sen, por todos, a classificação de um país desenvolvido, em desenvolvimento e subdesenvolvido baseia-se na expectativa de vida ao nascer, na educação e no PIB *per capita*. É o chamado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).<sup>29</sup>

<sup>26</sup> GALVÃO JUNIOR; PAGANINI. op. cit., p. 79.

<sup>27</sup> VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007, p. 69.

<sup>28</sup> COSTA, Ana Clara. PIB fraco faz Brasil perder posto de 6ª economia do mundo. **Veja Economia**, São Paulo, 31 ago. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/pib-fraco-faz-brasil-perder-posto-de-6a-economia-do-mundo>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

<sup>29</sup> SCHIER, Adriana da Costa. Serviço público como direito fundamental: mecanismo de desenvolvimento social. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder.

Por esse motivo as Nações Unidas passaram a mensurar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva mais humana e social, passando a usar a expressão “desenvolvimento humano” como indicador de qualidade de vida.

Apesar da boa situação econômica, atualmente o Brasil ocupa apenas a 84ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>30</sup>, fator que, apesar da posição conquistada entre as maiores economias do mundo, lhe impõe a condição de país subdesenvolvido.

Esta situação fez com que Jessé Souza comentasse que “em países como o Brasil só se pensa na dimensão material que se mede em dinheiro ou PIB”.<sup>31</sup>

Um dos componentes do IDH de um país é o saneamento básico, já que diretamente relacionado à melhoria das condições de saúde pública e do meio ambiente.

Como se viu, altos índices de atendimento com saneamento básico influenciam drasticamente na redução dos índices de mortalidade infantil e no aumento da expectativa de vida da população, com expressiva redução nos gastos hospitalares. Estes investimentos impactam também na melhoria da qualidade do biomeio, em razão da redução de lançamentos de esgotos “in natura” nos rios e praias.

Em última análise, o saneamento básico apresenta reflexos nos planos individual e coletivo, impactando diretamente na vida das pessoas e da sociedade, melhorando a qualidade de vida da população.

Além do caráter social e fundamental dos serviços de água e esgoto e de seus reflexos indiretos na economia, é evidente também o seu conteúdo econômico, especialmente porque são prestados mediante o pagamento de tarifas pelos usuários às empresas que atuam no setor, em busca da realização de lucro.

Em face deste cunho econômico e da relação direta com o bem-estar social é importante perquirir sobre a definição que é dada pela Constituição e pela legislação para os serviços de água e esgoto, assim como em que medida o Direito pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

---

**Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo:** novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental. Belo Horizonte: Fórum, p. 285-296, 2011, p. 289.

<sup>30</sup> PNUD Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do desenvolvimento humano 2011**. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf) >. Acesso em: 21 ago. 2013.

<sup>31</sup> SOUZA, Jessé (Org.). **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 31. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/68591327/SOUZA-Jesse-A-Rale-Brasileira-quem-e-e-como-vive>>. Acesso em 21 ago. 2013.

### 3.3 SANEAMENTO BÁSICO: FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS PARA A SUA QUALIFICAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO

Desde que foi concebida na França pela Escola do Serviço Público, a noção de serviço público tem sofrido várias modificações com o passar dos anos, estas relacionadas ao contexto social, político e econômico de cada país e com o modelo de Estado adotado (mais ou menos intervencionista).

Dinorá Adelaide Musetti Grotti bem destaca que:

Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado e seu papel, É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado momento histórico<sup>32</sup>.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho destaca que este conceito é relativizado pelas “características de um ordenamento jurídico, num determinado momento histórico”.<sup>33</sup>

Para Celso Bandeira de Mello “a noção de ‘serviço público’ depende inteiramente da qualificação que o Estado (nos termos da Constituição e das leis) atribui a um tipo de atividade”.<sup>34</sup> Segundo este mesmo autor:

Se o direito positivo de um dado País qualifica a atividade tal ou qual como sendo serviço público, é da mais completa e total irrelevância para o intérprete, para o aplicador do Direito, se, acaso, em outros países diversa for a qualificação.<sup>35</sup>

No Brasil, a Constituição estabelece algumas atividades que expressamente são reservadas ao Poder Público, em razão do interesse público envolvido. Por escolha política, o Estado resolveu qualificar algumas atividades como serviços públicos, a fim de atender aos mais relevantes interesses coletivos.

Para Floriano de Azevedo Marques Neto a Constituição Federal estabelece duas acepções de serviços públicos. Os serviços públicos em “sentido amplo” (função pública), quando a incumbência prestacional é do Estado em caráter indelegável, o qual não pode ser

---

<sup>32</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 87.

<sup>33</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões se serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 17.

<sup>34</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e sua feição constitucional no Brasil. In: **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, p. 270-288, 2009, p. 275-276.

<sup>35</sup> BANDEIRA DE MELLO. Serviço público e atividade econômica: serviço postal. In: **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, p. 301-314, 2009, p. 309.

caracterizado como atividade econômica (e.g. segurança pública); e em “sentido mais restrito” quando os serviços (públicos) são uma espécie do gênero “atividade econômica”.<sup>36</sup>

Compete ao Estado determinar quais as atividades que, com ou sem cunho econômico, estão diretamente relacionadas com o bem-estar social e, portanto, são de sua titularidade, podendo ou não ser delegadas nos termos do regime jurídico aplicável.

Nesta mesma linha segue Silvio Luis Ferreira da Rocha, para quem “a Constituição é que estabelece quais atividades econômicas, por serem consideradas socialmente relevantes, devem servir de suporte fático à incidência do regime jurídico específico relativo aos serviços públicos”.<sup>37</sup>

Sobre a inter-relação entre os conceitos de atividade e econômica e serviço público, esclarecedora é a posição de Eros Grau:

Como tenho observado, inexistente, em um primeiro momento, oposição entre atividade econômica e serviço público; pelo contrário, na primeira expressão está subsumida a primeira. [...]

‘Serviço público – dir-se-á mais – é o tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público. Não exclusivamente, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão. [...]

Daí a verificação de que o gênero – atividade econômica – compreende duas espécies: o serviço público e a atividade econômica.<sup>38</sup>

Segundo Vitor Schirato:

[...] podemos entender que os serviços públicos serão aquelas atividades que sejam consideradas necessárias, à luz da égide constitucional vigente, para o atendimento dos interesses da coletividade, de acordo com os parâmetros e premissas estabelecidas na Constituição Federal. Nesta toada, é possível concluirmos que os serviços públicos poderão ser, entre outras possibilidades, atividades que tenham por finalidade assegurar a dignidade humana e o desenvolvimento nacional sustentado, ambos valores consagrados constitucionalmente como norteadores da atividade estatal brasileira.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Parcerias público-privadas**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 276, 325, 2005, p. 309.

<sup>37</sup> ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Breves considerações sobre a intervenção do Estado no domínio econômico e a distinção entre atividade econômica e serviço público. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, p. 13-27, 2010, p. 23.

<sup>38</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 99-100.

<sup>39</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação dos serviços públicos como instrumento para o desenvolvimento. In **Revista Interesse Público**. Porto Alegre: Editora Fórum, ano 7, n. 30, p. 77-97, mar./abr. 2005., p. 78.

Como advertem Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer o “novo modelo de Estado de Direito objetiva uma salvaguarda cada vez maior da dignidade humana e de todos os direitos fundamentais”.<sup>40</sup>

A Constituição de 1988 ampliou o conceito de direito social (Estado Social e Democrático de Direito), com vistas a concretizar o bem estar e a justiça social, incluindo entre eles a saúde, como dispõe o seu art. 6º<sup>41</sup>.

Como se viu, o acesso à água e ao tratamento de esgoto tem ampla vinculação com a melhoria das condições de saúde da população,<sup>42</sup> isto em decorrência de que o Estado deve garantir os serviços necessários à prevenção, promoção e recuperação da saúde, como prevê o art. 196 da Constituição. O acesso aos serviços de água e esgoto, portanto, está associado diretamente à saúde pública, já que possui reflexos diretos na redução de doenças e, principalmente, da mortalidade infantil.

Quando o texto constitucional<sup>43</sup> e a Lei nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde - SUS)<sup>44</sup> expressamente reconhecem que o saneamento básico é fator determinante e condicionante da saúde, automaticamente reconhecem que estes serviços estão atrelados a direitos sociais e fundamentais para uma vida com dignidade.

Há evidente vocação destes serviços para a satisfação de interesses coletivos (redução de doenças e desenvolvimento social e ambiental) mediante o atendimento das necessidades individuais (interesse do usuário individual). Sobre este assunto, esclarecedora é a opinião de César Guimarães Pereira:

---

<sup>40</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 99.

<sup>41</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, Planalto Central. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013).

<sup>42</sup> “Não nos referimos à saúde apenas como ausência de doença, mas sim como o equilíbrio que permite ao indivíduo responder às exigências da vida social. Essa noção mais ampla nos permite enxergar o saneamento básico com o um elemento primordial para assegurá-la” (AITH, Fernando Mussa Abujamra. **Teoria geral do direito sanitário brasileiro**. (Tese de doutorado). São Paulo: USP, Faculdade de Saúde Pública, 2006, 2v. p. 50).

<sup>43</sup> “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”. (BRASIL, Planalto Central. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013).

<sup>44</sup> Art. 3º A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País (BRASIL, Planalto Central. **Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990** - Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013).

Assim, ao prestar o serviço de abastecimento de água potável, o Poder Público realiza o interesse do usuário (que necessita de água de qualidade para a sobrevivência com saúde) e o interesse coletivo na prevenção da transmissão de doenças e na redução de eventuais custos de tratamento médico.<sup>45</sup>

A água é sinal de vida, pois dela depende o ser humano para consumo próprio, para a sua higiene, preparação de alimentos, entre outros.

Ao lado de outros direitos sociais, como é o caso da educação, habitação, alimentação etc., o saneamento básico é essencial para que as pessoas tenham uma vida digna e saudável.

Ricardo Petrella destaca que:

A saúde humana está intimamente ligada ao acesso básico e segura à água, como vemos pelo fato de que os problemas relacionados com a quantidade ou qualidade da água estão à base de 85 por cento das doenças humanas nos países pobres. A proteção à saúde é, assim, muito mais que uma questão de ação pessoal por parte de indivíduos; é uma tarefa fundamental para a coletividade como um todo.<sup>46</sup>

Assim, conclui-se que o saneamento básico, em razão de sua essencialidade, pode ser considerado para além de um serviço público – aplicando-se a aludida doutrina de Floriano de Azevedo Marques Neto – uma função pública, já que constitucionalmente existe previsão de que a sua prestação está intrinsecamente relacionada à garantia do bem-estar social e, especialmente, à garantia de uma vida digna para o indivíduo como “finalidade da atuação do Estado”<sup>47</sup>, isto nos termos do que prevê o preâmbulo constitucional (fundamento do Estado Democrático de Direito). Ou seja, o Estado tem a obrigação constitucional de prover o mínimo de condição de subsistência para os seus cidadãos, o que inclui o saneamento “básico”.

O acesso aos serviços de água e esgoto está, portanto, diretamente ligado à consecução do princípio da dignidade humana, o qual figura como princípio basilar da Constituição Federal de 1988 e que orienta a totalidade do catálogo de direitos fundamentais, entre eles os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e a saúde.

---

<sup>45</sup> PEREIRA, César Guimarães. **Usuários de serviços públicos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 5.

<sup>46</sup> PETRELLA, Riccardo. **O manifesto da água**: argumentos para um contrato mundial. (Trad). Vera Lúcia Mello Joscelyne. Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p. 88.

<sup>47</sup> “Conquanto não tenha havido uma reforma constitucional específica entre nós que leve a essa modificação de pensamento, a consagração cada vez mais intensa da pessoa humana como fundamento da ação do Poder Público conduz à valorização do indivíduo, da pessoa, como finalidade da atuação do Estado” (PEREIRA, op. cit., p. 1).

Por ser um dever do Estado, o abastecimento de água potável foi enquadrado entre os serviços públicos pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.<sup>48</sup>

Trata-se de serviço essencial, já que indispensável ao atendimento das necessidades inadiáveis da população e cuja ausência implica em consequências drásticas para a sobrevivência, a saúde e segurança dos cidadãos.

Neste sentido a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, conhecida como Lei de Greve, em seu art. 10, inc. I, define como “serviços ou atividades essenciais” o tratamento e abastecimento de água.

Para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer “a água potável e o saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos”.<sup>49</sup>

J. J. Gomes Canotilho<sup>50</sup> destaca que o ser humano é o fundamento e o limite da República. Portanto, a disponibilização dos serviços de água e esgoto é um dever do Estado, já que estes serviços têm reflexos diretos na melhoria da qualidade de vida da população, o que denota seu caráter essencial.

Segundo Silvia Badim Marques e Maria Célia Delduque:

Isso se justifica pelo fato de a Constituição da República tratar o saneamento básico como um aspecto relevante do SUS. Certamente isso significa que o saneamento no Brasil é tema de saúde, aplicando-se-lhe os princípios constitucionais inerentes à saúde e ao SUS. Nesse sentido, vale ressaltar que ações de saneamento, além de serem fundamentalmente ações de saúde pública e de proteção ambiental são também um bem de consumo coletivo, um serviço essencial, um direito do cidadão e um dever do Estado.<sup>51</sup>

Por ser um dever do Estado, o saneamento básico está enquadrado entre os serviços públicos. Segue-se mais uma vez o magistério de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago

---

<sup>48</sup> “Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (...) Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição” (BRASIL, Planalto Central. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007** - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2013).

<sup>49</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. op. cit., p. 117.

<sup>50</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 221

<sup>51</sup> MARQUES; Silvia Badim; DELDUQUE, Maria Célia. Saúde e saneamento básico: relação necessária na perspectiva do direito. In MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da lei federal nº 11.445/07**. Ed. Quartier Latin: São Paulo, p. 216-231, 2010, p 228.

Fensterseifer para quem “o saneamento básico é direito fundamental do indivíduo e da coletividade, além de um serviço público essencial – e, portanto, dever do Estado”.<sup>52</sup>

Segundo classificação de Eros Grau, consiste o saneamento de atividade econômica qualificada como serviço público pelo sistema jurídico-constitucional, em razão de seu interesse social.<sup>53</sup>

Logo, os serviços de água e esgoto devem ser prestados sob o regime de direito público, estando sua prestação vinculada a certos critérios constitucionais e legais indisponíveis.

Embora se tenha ciência das limitações do Direito (restrições que o positivismo jurídico insiste em ignorar), posto que o saneamento básico possui dimensões que escapam ao seu alcance (econômica, política, técnica *etc.*), não se deve ignorar a importância do Direito nessa e em outras searas da vida em sociedade, formulando normas para o equacionamento de problemas reais, oriundos das relações de administração firmadas pelos prestadores e usuários desse serviço.

Daí a importância de o Estado estabelecer o marco regulatório do setor de saneamento, a fim de tranquilizar a sociedade e dar segurança para as relações jurídicas dos agentes envolvidos.

#### 4. O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

Seguindo a determinação constitucional prevista no art. 21, XX da Constituição,<sup>54</sup> o legislador infraconstitucional, decorridos mais de 20 anos da edição da Constituição de 1988, foi promulgada a lei do setor de saneamento básico, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

A Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes para o saneamento básico no território brasileiro, veio a aplacar a ânsia de todos os envolvidos com este importante setor de desenvolvimento social e econômico, que há muito aguardavam a implementação de um marco jurídico.

---

<sup>52</sup> SARLET; FENSTERSEIFER. op. cit., p. 117.

<sup>53</sup> Cf. nota 43

<sup>54</sup> “Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”; (BRASIL, Planalto Central. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013).

Através do Direito, o Estado brasileiro busca a implementação da regulação das condutas sociais de modo a perquirir a universalização dos serviços de água e esgoto e com isso contribuir para a concretização dos objetivos sociais previstos na Constituição.

O acesso aos serviços de água e esgoto está, portanto, diretamente ligado à consecução do princípio da dignidade humana, o qual figura como princípio basilar da Constituição Federal de 1988 e que orienta a totalidade do catálogo de direitos fundamentais, entre eles os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e a saúde.

A principal indagação que se faz é acerca da real importância desta legislação e se ela contempla os instrumentos necessários para solucionar os problemas concretos identificados, com vistas a superar o desafio de universalizar o acesso ao saneamento básico no Brasil.

Como foi citado no esboço histórico anteriormente apresentado, o setor ficou adstrito a Lei nº 6.528/78, editada no período da Ditadura Militar, mesmo depois da entrada em vigor da Constituição de 1988. O resultado disso foi o surgimento de inúmeras discussões doutrinárias e judiciais sobre a titularidade dos serviços, formas de tarifação, instrumentos legais para a contratação de empresas estatais e privadas, critérios para extinção dos contratos firmados na vigência do PLANASA, entre outras.

A edição da Lei de Saneamento, na sequência da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), constitui efetivo Marco regulatório para o setor, pois traz princípios e regras claras para a implementação das políticas públicas do Governo, assim como para delimitar as condutas daqueles que têm interesse de prestar serviços e de investir em saneamento básico.

O princípio fundamental da Lei nº 11.445/2007 é a “universalização do acesso” ao saneamento, conforme preceitua o art. 2º, inc. I, com foco especial nas pessoas mais carentes e dependentes do Estado para a melhoria de suas condições de vida. Este princípio está pautado na solidariedade que deve nortear as ações do Poder Público, no sentido de reduzir as desigualdades e aplicar uma política inclusiva, objetivando assegurar a dignidade humana.

Como observa Vinicius Marques dos Santos:

A universalização dos serviços relacionados ao saneamento básico é um compromisso com a Nação brasileira, cuja implementação envolve todas as esferas federativas, por meio de seus mecanismos de cooperação e coordenação.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> CARVALHO, Vinicius Marques de. *Cooperação e Planejamento na Gestão dos Serviços de Saneamento Básico. In Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07.* Ed. Quartier Latin: São Paulo, 2010, p. 63.

Esta garantia de acesso universal aos serviços de água e esgoto está assentada no princípio constitucional da igualdade,<sup>56</sup> já que tem por objetivo principal a redução de desigualdades entre ricos e pobres de forma a satisfazer os interesses de toda a população, promovendo o bem estar social.

Como se viu anteriormente, os serviços de água e esgoto não possuem um fim em si mesmo, já que a sua disponibilização causa impactos positivos na saúde, na educação, no meio ambiente e na economia do país.

Neste sentido, o art. 2º, incisos III e VI prevê que os serviços de saneamento básico devem ser “realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente”, sendo que a gestão destes serviços deve estar articulada “com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental e de promoção à saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida”.

Além da preocupação com o caráter social dos serviços, o legislador também não se descuidou do conteúdo econômico, ao assegurar o equilíbrio econômico e financeiro da sua prestação, como condição de validade para a celebração dos contratos com os prestadores contratados.

O art. 11 da Lei prevê que “são condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico”, podendo para tanto se utilizar a cobrança de tarifas e da aplicação de subsídios.

Dessa forma, os prestadores públicos e especialmente os privados têm garantia de que poderão atuar na exploração econômica dos serviços, por intermédio da necessária segurança jurídica para os investimentos vultosos que são necessários para expandir a cobertura com os serviços e assim diminuir os déficits sanitários do Brasil.

Ao passo que aos usuários também é garantido que a prestação dos serviços ocorrerá de forma sustentável e sem riscos de descontinuidade por questões políticas e econômicas, como aquelas verificadas nas décadas de 80 e 90, citadas neste estudo.

---

<sup>56</sup> “Com efeito, a igualdade é princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar garantia individual (não é sem razão que se acha insculpido em artigo subordinado à rubrica constitucional “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”) contra perseguições e, de outro, tolher favoritismos” (BANDEIRA DE MELLO, Celso. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed. 18. Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 23).

Bem observa Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo que “a autossustentabilidade do modelo a ser escolhido é fator primordial, uma vez que não sujeita os usuários do setor a problemas de investimentos sazonais por ajustes fiscais ou por qualquer outro motivo”.<sup>57</sup>

O planejamento é outra exigência legal que serve para compatibilizar os interesses sociais e econômicos envolvidos, já que ao mesmo tempo em que se permite a exploração econômica dos serviços, se exige que a atuação dos prestadores seja pautada por metas e regras de fiscalização estabelecidas nos Planos Municipais de Saneamento Básico, os quais vinculam os contratos celebrados.

Os planos municipais devem diagnosticar a situação dos sistemas e prever os objetivos e metas a serem atingidos (art. 19), sendo posteriormente submetidos ao controle social (art. 19, §2º). Aliás, o “controle social” e a “transparência” também são princípios fundamentais instituídos pela Lei (art. 2º, inc. X), ficando consignado que os gestores dos serviços de saneamento básico deverão obrigatoriamente discutir com a sociedade, principal destinatário da prestação dos serviços.

De serviço chamado de “invisível” (redes enterradas), o saneamento passa a ter obrigatória participação popular tanto na gestão dos serviços, quanto na sua fiscalização. Os Planos de Saneamento e a minuta dos contratos a serem celebrados com os prestadores dos serviços devem, como condição de validade, ser submetidos à consulta e audiências públicas.

E ainda devem ser criados “órgãos colegiados de caráter consultivo” (art. 47) para que a sociedade tenha informação, representação técnica e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

Não deixou também o legislador de se preocupar com compatibilização entre os interesses econômicos e sociais de forma planejada. O marco regulatório está fundamentado no princípio “da reserva do possível”, pois prevê que a universalização deve ocorrer de “forma gradual e baseada na capacidade de pagamento dos usuários” (art. 2º, VIII), sempre com o foco no atendimento das populações de baixa renda. Isto se dá em virtude da extensão territorial do país e das significativas diferenças sociais nele verificadas, o que dificulta a universalidade do atendimento pelo volume altíssimo de investimentos que se faz necessário.<sup>58</sup>

Pensando nestas populações carentes e nas localidades de baixa renda, o legislador ainda estabeleceu a possibilidade da adoção de subsídios tarifários (art. 3º, VII e

---

<sup>57</sup> RAGAZZO, op. cit., p.305.

<sup>58</sup> Cf. nota 13.

29), a fim de que as receitas obtidas em sistemas superavitários possam compor uma estrutura tarifária capaz de gerar os vultosos recursos necessários para o atendimento de sistemas extremamente deficitários, localizados no interior dos Estados brasileiros e nas áreas de baixo poder aquisitivo, onde coincidentemente estão concentrados os maiores déficits dos serviços de água e esgoto no país (“subsídio cruzado”).

Estimula-se a aplicação de técnicas modernas e eficientes pelos prestadores. A “sustentabilidade econômica” ao lado da “eficiência” também são princípios fundamentais inseridos no art. 2º, inc. VII da Lei.

Está prevista a implementação de maior intervenção estatal no setor, através do planejamento e da regulação. Cada Município tem o dever de estabelecer um Plano de Saneamento Básico (art. 9º, I), até o início do exercício fiscal de 2014, sob pena de não mais poder acessar recursos federais (art. 26, §2º do Decreto nº 7.217, de 22/6/2010<sup>59</sup>).

Outra forma de intervenção do Poder Público se dá pela regulação da prestação dos serviços, a qual, entre outras finalidades, visa a fiscalização do cumprimento dos contratos, o controle das tarifas e o arbitramento de conflitos entre as partes envolvidas, tudo com vistas a atingir a universalização dos serviços com qualidade, eficiência e modicidade tarifária.

A atuação dos prestadores passou a ser separada da regulação, diferentemente do que ocorria com o antigo PLANASA, anteriormente referido, onde as empresas estatais eram responsáveis pelo estabelecimento das normas de prestação dos serviços, normalmente fixadas pela própria empresa ou por Decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.

Tal medida é essencial para que a regulação passe a ter uma concepção mais moderna e desvinculada dos interesses dos prestadores de serviços. As normas de regulação devem ser previamente fixadas por entidade independente econômica e politicamente, como condição de validade dos contratos celebrados a partir da edição da Lei de Saneamento.

A regulação econômica dos serviços de água e esgoto é a forma encontrada pelo Estado para intervir neste regime monopolista<sup>60</sup> de prestação de serviços, tendo como objetivo

---

<sup>59</sup> “Art. 26. (...) 2º A partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico”. (BRASIL, Planalto Central. **Decreto 7.217 de 21 de junho de 2010** - Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013).

<sup>60</sup> “Para que um monopólio possa ser classificado como natural, é necessário que a demanda do respectivo mercado seja atendida preferencialmente por um único fornecedor, pois isso representará a forma menos custosa de atendimento. Essa situação se verifica quando a produção de determinado bem apresenta retornos crescentes

principal o estabelecimento de normas que permitam que o prestador opere em regime de máxima eficiência com o menor custo possível (justa remuneração), de modo que o usuário receba um serviço adequado e em quantidades mínimas, por uma tarifa acessível aos padrões de renda do brasileiro.

Importante destacar que a regulação econômica também está atrelada a critérios sociais, já que a definição das tarifas deve estar voltada para ganhos de eficiência e eficácia dos serviços, sempre com vistas à modicidade tarifária e à apropriação social dos ganhos de produtividade dos serviços, situação esta que até então não estava contemplada na legislação específica do setor.

Neste sentido é o posicionamento defendido por Diogo Rosenthal Coutinho, para quem a regulação deve ser “redistributiva”, ou seja, “do ponto de vista econômico, a concepção de um mecanismo de tarifação redistributiva, por meio do qual certos consumidores de serviços essenciais contribuam para a universalização através do pagamento de taxas diferenciadas em função de sua renda”.<sup>61</sup>

A nova legislação ainda disciplinou os critérios comerciais e tarifários de prestação dos serviços, assim como, seguindo o que dispõem os artigos 23, IX e 241 da Constituição e a Lei nº 11.107/2005, contemplou em seu regime jurídico o chamado “Federalismo Cooperativo”.

Importante que se diga que a Lei nº 11.107/2005 e seu regulamento (Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007) têm papel importante na fixação deste Marco regulatório, já que instituem regras para a prestação dos serviços públicos em regime de gestão associada entre as entidades que compõem a Federação brasileira, regulando o art. 241 da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

A associação entre os Entes Federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) pode ocorrer mediante consórcios e convênios de cooperação (art. 13, § 5º<sup>62</sup>). Este

---

de escala, ou seja, quando o custo médio para a produção de uma unidade adicional diminui com o aumento do montante produzido. Isso decorre principalmente da existência de elevados custos fixos de produção, que só tem como ser recuperados pela venda de um grande número de unidades. Nesses casos, a repartição da demanda entre dois ou mais fornecedores exigirá que estes cobrem um preço por unidade de produto superior ao preço que este teria se fosse vendido por um único fornecedor. O saneamento básico é um típico exemplo de monopólio natural. Com efeito, é difícil imaginar que um Município possa ser atendido eficientemente por mais de um prestador de serviços”. (RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. A regulação do saneamento básico no Brasil. In: ROCHA, Bolívar Moura (Org.). **A regulação da infra-estrutura no Brasil** – balanço e propostas. São Paulo: IOB – Thompson, p. 255-272, 2003, p. 265/266).

<sup>61</sup> COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, p. 65-86, 2002, p. 84.

<sup>62</sup> Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio

dispositivo combinado com que consta no art. 3º, inc. II da Lei nº 11.445/2007 confirma que a prestação dos serviços de água e esgoto pode se dar por companhias estaduais em regime de gestão associada, dispensada a licitação (art. 26, inc. XXVI da Lei nº 8.666/93, introduzido pelo art. 17 da Lei nº 11.107/2005).

A Lei de Saneamento também confirmou em seu artigo 10 que a delegação da prestação dos serviços de água e esgoto deve ser obrigatoriamente executada por contrato e que existem três espécies de contratação.

A primeira consiste na prestação direta por ente da Administração direta do titular ou por delegação ou concessão por descentralização para ente integrante da Administração indireta do próprio titular do serviço. A segunda, é representada pela delegação por contrato de programa com dispensa de licitação, desde que estabelecida gestão associada entre Entes Federados e prestados os serviços por entidade integrante da Administração de um dos convenientes ou consorciados. E a terceira, se dá mediante a celebração de contrato de concessão dos serviços precedida de licitação para empresas da iniciativa privada.

A diferenciação entre o contrato de programa para a contratação por dispensa das empresas estatais e o contrato de concessão para a contratação de empresas privadas mediante licitação fica evidente no disposto no art. 38 do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010,<sup>63</sup> solucionando intrincada questão jurídica que estava posta nos Tribunais, no sentido de se as empresas estatais deveriam participar de licitação ou se estavam dela dispensadas, como restou confirmado pela Lei.

Talvez a principal questão jurídica que não foi resolvida pelo legislador, se deu com relação à titularidade dos serviços nas áreas de Região Metropolitana, já que os sistemas

---

público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.[...] § 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados. (BRASIL, Planalto Central. **Lei 11.107, de 6 de abril de 2005** - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2013).

<sup>63</sup> Art. 38. O titular poderá prestar os serviços de saneamento básico: I - diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades; II - de forma contratada: a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. (BRASIL, Planalto Central. **Decreto 7.217 de 21 de junho de 2010** - Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013).

locais tiveram a titularidade definida para os Municípios, consoante previsão do art. 30 da Constituição.

Sobre a questão das Regiões Metropolitanas, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em março de 2013 que a titularidade deve ser compartilhada entre os Entes Federados (Estado e Municípios), sendo que a forma deste compartilhamento ainda não está definida, podendo o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, apresentar solução para a questão junto ao colegiado da Corte.<sup>64</sup>

Afora essa questão, resta evidente que a implementação do novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil deixou para trás uma era de indefinição, mediante o estabelecimento de regramento jurídico adequado à promoção da segurança jurídica dos atores envolvidos, proporcionando as condições de universalização e permitindo uma maior qualidade e eficiência aos usuários, respeitada a modicidade das tarifas, desses serviços que são essenciais à promoção da dignidade humana.

## 5. CONCLUSÃO

O saneamento básico no Brasil, mais especificamente no que se refere aos serviços de água e esgoto, tem um histórico de atrasos e déficits de atendimento, com consequências drásticas para a população.

Neste estudo restou demonstrado que o acesso aos serviços de água tratada e coleta de esgoto produz reflexos positivos na saúde pública, na educação, na proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento econômico.

Ou seja, acesso aos serviços de água e esgoto está diretamente ligado à consecução do princípio da dignidade humana, o qual figura como princípio basilar da Constituição Federal de 1988 e que orienta a totalidade do catálogo de direitos fundamentais, entre eles os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e a saúde.

É dever do Estado brasileiro prover as condições para que toda a população seja atendida por esses serviços públicos, essenciais para uma vida digna e saudável, a fim de garantir ao cidadão o mínimo existencial.

A edição da Lei nº 11.445/2007 foi um importante passo na busca da universalização dos serviços de água e esgoto com o foco voltado para os mais carentes.

---

<sup>64</sup> SUPREMO Tribunal Federal. **Julgada ADI sobre criação da região metropolitana do Rio**. 28 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

A legislação editada traz maior clareza para a atuação dos atores envolvidos com o saneamento básico, especialmente no que se refere à disciplina e à consequente segurança jurídica para o setor, incentivando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados ao usuário.

Os novos contratos celebrados devem observar o regime legal que prevê planejamento prévio, sustentabilidade econômica e financeira comprovadas, metas de progressão de cobertura com serviços voltados para as camadas mais pobres da população, controle social, regulação e fiscalização por entidades independentes.

A atenção do Poder Público finalmente, se volta para uma questão estratégica e primordial para a garantia de vida da população e das próximas gerações, já que a Administração Pública agora dispõe de instrumentos jurídicos aptos a possibilitar que prestadores públicos e privados possam atuar mediante delegação pelos titulares, num ambiente regulado e com segurança para a aplicação dos investimentos necessários para a expansão da oferta de serviços.

É um passo relevante de um longo caminho a ser percorrido na busca da universalização dos serviços de água e esgoto, cuja concretização depende de pesados investimentos, da ação governamental e da iniciativa privada.

Assim como depende da participação efetiva da sociedade, que deve exercer o seu papel de fiscal da prestação dos serviços e do atendimento dessas metas, através do controle social previsto na legislação.

Enfim, é possível se responder positivamente aos dois questionamentos formulados nessa pesquisa, no sentido de que o saneamento básico é serviço público intimamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, e que a Lei nº 11.445/2007 apresenta-se como um adequado o Marco Regulatório para o setor, cujo completo e almejado desenvolvimento, no entanto, depende para a sua implementação de fatores outros além do Direito.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando Mussa Abujamra. **Teoria geral do direito sanitário brasileiro**. (Tese de doutorado). São Paulo: USP, Faculdade de Saúde Pública, 2 v. 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 301.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e sua feição constitucional no Brasil. In: **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, p. 270-288, 2009.

\_\_\_\_\_. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed. 18. Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 23.

\_\_\_\_\_. Serviço público e atividade econômica: serviço postal. In: **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, p. 301-314, 2009.

BRASIL, Planalto Central. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=95>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Julgada ADI sobre criação da região metropolitana do Rio. 28 fev. 2013**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Decreto 82.587, de 6 de novembro de 1978**: Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D82587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D82587.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Disponível para *download* em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Decreto 7.217 de 21 de junho de 2010** - Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Lei 11.107, de 6 de abril de 2005** - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007** - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2013

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990** - Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Cooperação e Planejamento na Gestão dos Serviços de Saneamento Básico. In **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. Ed. Quartier Latin: São Paulo, 2010.

COSTA, Ana Clara. PIB fraco faz Brasil perder posto de 6ª economia do mundo. **Veja Economia**, São Paulo, 31 ago. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/pib-fraco-faz-brasil-perder-posto-de-6a-economia-do-mundo>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, p. 65-86, 2002.

FERREIRA, Luciane. Do acesso à água e do seu reconhecimento como direito humano. In: **Revista de Direito Público**, Londrina: v. 6, n. 1, p. 55-68, jan./abr. 2011.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. In: **Engenharia Sanitária Ambiental**. Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 79-88, jan./mar., 2009.

GAZETA MERCANTIL. **Análise setorial: Saneamento básico**. vol. 1. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003

INSTITUTO Trata Brasil; FUNDAÇÃO Getúlio Vargas. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro**. Julho/2010. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa7/pesquisa7.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Saneamento, Educação, Trabalho e Turismo**. Coordenação Marcelo Côrtes Neri. Rio de Janeiro, GV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <[http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa2/texto\\_principal.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa2/texto_principal.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões se serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Parcerias público-privadas**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 276-325, 2005.

MARQUES; Silvia Badim; DELDUQUE, Maria Célia. Saúde e saneamento básico: relação necessária na perspectiva do direito. In MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da lei federal nº 11.445/07**. Ed. Quartier Latin: São Paulo, p. 216-231, 2010.

MOREIRA, Juarez Nazareno Muniz, **Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta98/moreira/cap2.html#2.1>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

NASSIF, Luís. O mercado e o saneamento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 nov. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0111200008.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

PEREIRA, César Guimarães. **Usuários de serviços públicos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PETRELLA, Riccardo. **O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial**. (Trad.) Vera Lúcia Mello Joscellyne. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

PHILIPPI JR, Arlindo; MARTINS, Getúlio. Águas de abastecimento. In: PHILIPPI JR, Arlindo (Edit.). **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Manole, p. 117-180, 2005.

PNUD Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do desenvolvimento humano 2011**. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf) >. Acesso em: 21 mar. 2013.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 280.

RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. A regulação do saneamento básico no Brasil. In ROCHA, Bolívar Moura (Org.). **A regulação da infra-estrutura no Brasil – balanço e propostas**. São Paulo: IOB – Thompson, p. 255-272, 2003

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Breves considerações sobre a intervenção do Estado no domínio econômico e a distinção entre atividade econômica e serviço público. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, p. 13-27, 2010.

SANTEJO SAIANI, Carlos César; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004)**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n1/a04v19n1.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SCHIER, Adriana da Costa. Serviço público como direito fundamental: mecanismo de desenvolvimento social. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, p. 285-296, 2011.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação dos serviços públicos como instrumento para o desenvolvimento. In **Revista Interesse Público**. Porto Alegre: Editora Fórum, ano 7, n. 30, p. 77-97, mar./abr. 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

SOUZA, Jessé (Org.). **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/68591327/SOUZA-Jesse-A-Rale-Brasileira-quem-e-e-como-vive>>.

TABAK, Bernado. Brasil avança, mas é quarto país mais desigual da América Latina, diz ONU. **Portal G1 Brasil**, Rio de Janeiro, 21 ago. 2012. Disponível em : <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/brasil-avanca-mas-e-quarto-pais-mais-desigual-da-america-latina-diz-onu.html>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

UOL Notícia Economia. **País terá de investir R\$ 420 bi em saneamento até 2030, diz ministério**. São Paulo. 30 out. 2012. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2012/10/30/pais-tera-de-investir-r-420-bi-em-saneamento-ate-2030-diz-ministerio.jhtm>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

UOL Notícia Cotidiano. **No Brasil, 13 milhões de pessoas não possuem banheiro em casa; país é 9º em "ranking mundial da vergonha"**. São Paulo. 27 jul. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/07/27/no-brasil-13-milhoes-de-pessoas-nao-possuem-banheiro-em-casa-pais-e-9-em-ranking-mundial-da-vergonha>>. Acesso em: 24 ago. 2013

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.