

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

TAÍS MARIANA LIMA PEREIRA

**SANEAMENTO COMO DIREITO HUMANO E DEVER DO ESTADO:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONTEXTO DE
MATO GROSSO DO SUL**

CAMPO GRANDE

2022

TAÍS MARIANA LIMA PEREIRA

**SANEAMENTO COMO DIREITO HUMANO E DEVER DO ESTADO:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONTEXTO DE
MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. titular Vladimir Oliveira da Silveira

CAMPO GRANDE

2022

Nome: Taís Mariana Lima Pereira

Título: Saneamento como direito humano e dever do Estado: uma análise a partir do contexto de Mato Grosso do Sul

Aprovada em: ___ / ___ / _____

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.^a Dr.^a Livia Gaigher Bósio Campello Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.^a Dr.^a Viviane Coelho de Sellos-Knoerr Instituição: UNICURITIBA

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Campo Grande

2022

DEDICATÓRIA

Ao Volnei, com amor, porque juntos percorremos uma estrada
que nos transforma e nos une.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho de dissertação não é fruto somente de um mestrado. É na realidade resultado de todo um processo educativo que tive o privilégio de receber. Assim, o primeiro agradecimento eu devo aos meus pais, aqueles que primeiro me educaram. À minha mãe principalmente pelo amor e pelos valores que me transmitiu. Ao meu pai pelo incentivo aos estudos, gosto pela leitura e pela música.

Agradeço também às minhas famílias: a Lima, a Pereira e, mais recentemente, a Donatti. Porque me deram amor, porque de mim cuidaram e porque juntos compartilhamos histórias.

Agradeço ao Volnei, meu companheiro de vida, pela nossa jornada, pelo nosso amor, pelo carinho, cumplicidade e paciência infinita.

Não posso deixar de agradecer às minhas amigas de tanto tempo, que tanto me conhecem, me acolhem e incentivam meus sonhos: Bruna, Camila, Cynthia, Débora, Flávia, Natália, Tamara e Thaissa. Juntas nós somos uma família de alma, cuja união resiste ao tempo e à distância.

Agradeço a todos os meus professores, desde o ensino fundamental ao mestrado, porque todos contribuíram para quem eu me tornei e para que eu alcançasse a realização que é concluir este trabalho. Em especial, agradeço ao Professor Dr. Vladimir Oliveira da Silveira, meu orientador, porque desde que eu cursei uma disciplina como aluna especial na UFMS percebeu em mim a vontade de estudar e me dedicar à pesquisa em direitos humanos, e me deu a oportunidade e o direcionamento para tanto.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, porque enfrentamos juntos o desafio das aulas online durante a pandemia e ainda assim conseguimos nos apoiar mutuamente, debatendo ideias e trocando conhecimento.

Como pessoa portadora de esclerose múltipla, agradeço aos profissionais de saúde que me acompanham e que contribuíram ativamente para que eu concluísse a jornada do mestrado, em especial ao Dr. Rodrigo e à Dra. Ticyana. Essa dissertação é também dedicada aos portadores de doenças graves e raras, que ao receberem um diagnóstico passam por um processo de resignificação de suas vidas e seus objetivos. Em meio a um turbilhão de emoções, essas pessoas têm ainda que lutar pelo acesso a um tratamento adequado de saúde, pela manutenção de seu trabalho e renda e de suas relações pessoais, num contexto social de retirada de direitos e de escassez (quase inexistência) de políticas públicas que as contemplem. O presente trabalho

é uma pequena mostra de que quando uma pessoa tem acesso a um tratamento digno de saúde e conta com empatia à sua volta, é possível seguir adiante e realizar seus sonhos.

Por fim, e como não poderia deixar de ser, agradeço a Deus por tudo o que ele me concedeu.

DAS UTOPIAS
Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que triste os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!

(Mario Quintana)

RESUMO

PEREIRA, Taís Mariana Lima. **Saneamento como direito humano e dever do Estado:** uma análise a partir do contexto de Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul.

O saneamento é essencial à vida humana digna, razão pela qual foi reconhecido no início do século XXI em âmbito internacional como um direito humano e, conseqüentemente, como um dever do Estado. Ademais, o saneamento possui estreita relação com o tripé social, econômico e ambiental em que se funda o ideal de sustentabilidade, de modo que está inserido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. A questão que se coloca na presente pesquisa é se o ordenamento jurídico interno e jurisprudência, especialmente em Mato Grosso do Sul, abordam os problemas e desafios do saneamento sob o viés dos direitos humanos e dos deveres estatais. A hipótese lançada no início da pesquisa é de que apesar dos progressos, ainda são necessárias adequações no ordenamento jurídico interno e na jurisprudência, tanto na esfera nacional como na estadual, para que o saneamento seja efetivamente tratado como um direito humano. Assim, o objetivo geral da pesquisa é verificar se os problemas e desafios relativos ao saneamento são tratados pela legislação doméstica e jurisprudência, notadamente em Mato Grosso do Sul, no sentido de efetivação desse direito humano. O primeiro capítulo destina-se a compreender no que consiste o saneamento e qual sua importância, bem como a conhecer a gênese do direito humano ao saneamento e quais são os *standards* internacionais fixados como parâmetros mínimos de proteção. O segundo capítulo dedica-se a examinar o saneamento na ordem jurídica brasileira, com a apresentação do panorama atual no país e o estudo do saneamento sob as perspectivas de políticas públicas e serviços públicos, numa abordagem que busca o diálogo entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Administrativo. Por derradeiro, o terceiro capítulo dirige-se a analisar o saneamento no contexto de Mato Grosso do Sul, considerando suas especificidades sociais, ambientais e econômicas e aprofundando a análise a nível local nos maiores centros urbanos das Regiões Geográficas Intermediária do estado (Campo Grande, Corumbá e Dourados), para ao fim verificar-se qual é o posicionamento da jurisprudência estadual em questões que perpassam pela temática do saneamento. Conclui-se o trabalho com a confirmação da hipótese lançada, haja vista a adequação em linhas gerais da legislação doméstica e jurisprudência aos *standards* internacionais, porém com a constatação de que ainda remanescem pontos para adequação ou maior atenção, a exemplo da impossibilidade de suspensão dos serviços em caso de inadimplemento do usuário, da necessidade de estabelecimento de um mínimo vital de água para a subsistência humana e da exigência de uma atuação positiva das empresas que prestam o serviço em prol do direito humano ao saneamento. O método científico adotado é o hipotético-dedutivo, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, pautada pelo paradigma pós-positivista e com o enfoque dogmático.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Saneamento. Políticas Públicas. Serviços Públicos.

ABSTRACT

PEREIRA, Taís Mariana Lima. **Sanitation as a human right and a duty of the State: an analysis from the context of Mato Grosso do Sul.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul.

Sanitation is essential for a dignified human life, therefore, at the beginning of 21st century it was recognized as a human right on an international level, and consequently, it was perceived as a duty of the State. Furthermore, sanitation is highly related to the social, economic, and environmental tripod that establishes the ideal of sustainability, it is addressed in the Sustainable Development Goal 6 of the 2030 Agenda, established by the United Nations. The question that arises in this research is whether the domestic legal system and its jurisprudence, especially in Mato Grosso do Sul, address the problems and challenges of sanitation from the perspective of Human Rights and State's duties. The hypothesis presented at the beginning of the research is that despite the progress that has been made, adjustments are needed in the domestic legal system and in its jurisprudence, both at national and state levels, so that sanitation is effectively treated as a human right. Thus, the general objective of this research is to verify if the problems and challenges related to sanitation are approached by domestic legislation and its jurisprudence, especially in Mato Grosso do Sul, in a way that sanitation is enforced as a human right. The first chapter intends to comprehend the concept of sanitation and its importance, as well as to know the genesis of the human right to sanitation and the minimal international standards of protection. The second chapter intends to examine sanitation in the Brazilian legal system, presenting the country's current overview, and the study of sanitation from the perspective of public policies and public services, in an approach that seeks dialogue between International Human Rights and Administrative Law. Lastly, the third chapter addresses sanitation in the context of Mato Grosso do Sul, considering its social, environmental, and economic specificities, deepening the analysis at local level in the largest urban centers of the Intermediate Geographical Regions of the state (Campo Grande, Corumbá, Dourados), to verify state's jurisprudence on issues that permeate the theme of sanitation. In conclusion, the hypothesis was confirmed, considering the general adoption of the international standards by the domestic legislation and jurisprudence, but there are remaining points that need attention and adjustments, for example, the impossibility of suspending the services in case of default by the user, the need to establish a vital minimum of water for human subsistence and the requirement of a positive performance of the companies that provide the service in favor of the human right to sanitation. The scientific method adopted is the hypothetical-deductive, based on a bibliographical and documentary research, guided by the post-positivist paradigm and with a dogmatic approach.

Keywords: International Human Rights. Sustainable Development Goals. Sanitation. Public Policies. Public Services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	População atendida com rede pública de esgoto (nacional)	81
Gráfico 2 –	Índice de tratamento de esgotos (nacional)	81
Gráfico 3 –	População atendida com abastecimento de água potável (nacional)	81
Gráfico 4 –	População atendida com rede pública de esgoto (por macrorregião)	82
Gráfico 5 –	Índice de tratamento de esgotos (por macrorregião)	83
Gráfico 6 –	Tipos de escoamento dos esgotos usados pela população rural em 2010 (nacional)	84
Gráfico 7 –	Atraso escolar por gênero e ausência de saneamento	86

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGEMS	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
AGEREG	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Campo Grande
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento
APP	Área de Preservação Permanente
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CORTE EDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CF88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CG15	Comentário Geral nº 15 do CDESC
CMA	Conselho Mundial da Água
CORTE IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CUE	Conselho da União Europeia
DBO	Demanda Bioquímica de Oxigênio
DPP	Direito e Políticas Públicas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ETE	Estação de tratamento de esgotos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITB	Instituto Trata Brasil
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PPP	Parceria Público-Privada

PNSR	Programa Nacional de Saneamento Rural
RH	Região Hidrográfica
SANESUL	Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul
SEMAGRO	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TADHP	Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos
TJMS	Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPG	Unidade de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO	18
1.1 O QUE É SANEAMENTO E QUAL SUA IMPORTÂNCIA?	19
1.2 O CAMINHO PERCORRIDO ATÉ O SANEAMENTO TORNAR-SE UM DIREITO HUMANO: DINAMOGENESIS DOS DIREITOS HUMANOS	23
1.3 ENQUADRAMENTO DO DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO NAS GERAÇÕES DE DIREITOS	26
1.4 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE SANEAMENTO.....	33
1.4.1 Antecedentes históricos	36
1.4.2 Comentário Geral n.º 15 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas	44
1.4.3 Resolução 64/292 da Assembleia Geral Das Nações Unidas	52
1.4.4 Resolução 15/9 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas	54
1.4.5 Resolução 21/2 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas	56
1.4.6 Resolução 33/10 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas	57
1.4.7 Resolução 74/141 da Assembleia Geral Das Nações Unidas	59
1.4.8 Agenda 2030 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6	62
1.5 A VISÃO DA JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO	67
2. O SANEAMENTO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA	74
2.1 PANORAMA DO SANEAMENTO NO BRASIL	79
2.2 SANEAMENTO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	87
2.2.1 Histórico das políticas públicas federais brasileiras sobre saneamento	89
2.2.2 Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020)	97
2.2.3 Demais atos normativos federais relativos ao saneamento	101

2.2.4 Descrição da atual política pública federal brasileira sobre saneamento a partir do Quadro de Problemas de Políticas Públicas	103
2.3 SANEAMENTO COMO SERVIÇO PÚBLICO.....	108
2.3.1 Principais formas de prestação do serviço público de saneamento e a sua regulação	115
2.3.2 Responsabilidade civil do Estado decorrente do serviço público de saneamento	123
3. DESAFIOS, ATUALIDADES E O FUTURO DO DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO EM MATO GROSSO DO SUL	128
3.1 O DESAFIO DO SANEAMENTO NO CONTEXTO SUL-MATO-GROSSENSE ...	128
3.1.1 Aspectos sociais	130
3.1.2 Aspectos ambientais	136
3.1.3 Aspectos econômicos	141
3.2 PRINCIPAIS NORMAS ESTADUAIS SOBRE SANEAMENTO EM MATO GROSSO DO SUL	146
3.3 O SANEAMENTO NOS MAIORES CENTROS URBANOS DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS DE MATO GROSSO DO SUL	148
3.3.1 Campo Grande	149
3.3.2 Corumbá	152
3.3.3 Dourados	155
3.4 A VISÃO DA JURISPRUDÊNCIA ESTADUAL SOBRE O DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO	157
3.5 MUDANÇAS NECESSÁRIAS PARA QUE O SANEAMENTO SEJA TRATADO COMO UM DIREITO HUMANO NO BRASIL E EM MATO GROSSO DO SUL.....	161
CONCLUSÃO	168
REFERÊNCIAS	174

INTRODUÇÃO

O saneamento, compreendido sinteticamente como conjunto de serviços de esgotamento sanitário, constitui elemento essencial para a vida humana com dignidade nesse início de século XXI. Tal afirmativa parte das constatações científicas a respeito da imprescindibilidade do saneamento para o meio ambiente e a saúde. Afinal, o saneamento promove um meio ambiente sadio, que por sua vez propicia melhores condições de saúde para os seres humanos, formando, assim, um círculo virtuoso que espelha também os pilares da sustentabilidade.

Apesar da sua evidente importância, o saneamento ainda é uma realidade distante para milhões de pessoas no mundo, no Brasil e em Mato Grosso do Sul. A falta de saneamento é apontada por organismos internacionais como a causa direta ou indireta de altos índices de mortalidade infantil, epidemias, baixa produtividade econômica e perda de dias letivos de crianças e jovens por afastamentos decorrentes de doenças de veiculação hídrica, desigualdade social e de gênero, pobreza menstrual e exposição à violência – especialmente de meninas e mulheres.

A importância do saneamento tem sido progressivamente reconhecida em âmbito internacional e doméstico. O tema começa a aparecer na agenda internacional a partir das grandes conferências sobre o meio ambiente ocorridas nas décadas de oitenta e noventa, porém sempre vinculado à questão da água. A sua compreensão evoluiu até alcançar o *status* de direito humano (ainda de modo conjunto com a água) no início da década de dez e, finalmente, lograr a sua independência de tratamento em relação à água. Atualmente, o saneamento está contido na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) como parte do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6.

No âmbito doméstico, o saneamento ganha destaque com uma política pública específica a partir da edição do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) na década de setenta, inaugurando uma separação do tema com as questões de saúde e passando a ser orientado para a criação de infraestrutura. O término do PLANASA, no fim da década de oitenta, foi seguido de um grande período de vazio legislativo quanto ao saneamento, até que em 2007 adveio a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e em 2013 foi instituído o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). A referida lei sofreu profundas modificações em 2020 pelo Novo Marco Legal do Saneamento, no contexto de enfrentamento da pandemia de Covid-19, que propiciou uma maior abertura à participação de atores privados na prestação dos serviços públicos de saneamento.

Os desafios que decorrem da compreensão do saneamento como um direito humano são enormes, sendo o principal deles garantir a universalização dos serviços. A dificuldade reside em como conciliar os vultosos investimentos que são necessários para a criação de infraestrutura, especialmente com as demandas por serviços de populações em situação de vulnerabilidade social e/ou residentes em localidades isoladas ou mesmo em ocupações irregulares. Outros desafios de grande relevância (dentre muitos), que se impõem a partir da normativa internacional, consistem em garantir o acesso aos serviços de saneamento sem quaisquer discriminações, a adequação cultural destes serviços, a higiene menstrual para meninas e mulheres, o reúso de águas residuais e o engajamento das empresas na proteção e promoção do direito humano ao saneamento.

O presente trabalho intitulado “Saneamento como direito humano e dever do Estado: uma análise a partir do contexto de Mato Grosso do Sul” se enquadra na linha de pesquisa 1 do mestrado em direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, qual seja, “Direitos Humanos, Estado e Fronteiras”.

O trabalho se justifica na medida da indiscutível importância do saneamento para uma vida com dignidade, do impacto positivo que o saneamento pode provocar na vida das pessoas e no meio ambiente. Lado outro, o trabalho também se justifica diante da realidade fática brasileira e sul-mato-grossense de níveis insatisfatórios de saneamento, o que demanda maior aprofundamento no debate sobre o tema. Ademais, o trabalho encontra justificativa na atualidade das questões relativas ao saneamento, que como visto estão em destaque tanto no âmbito internacional com o ODS 6, como no âmbito doméstico a partir do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

O problema sobre o qual a pesquisa se debruça é verificar se em âmbito doméstico, especialmente em Mato Grosso do Sul, o saneamento é tratado pelo ordenamento jurídico e jurisprudência pelo viés dos direitos humanos e dos deveres estatais. A hipótese levantada é de que, apesar dos progressos ocorridos nas últimas décadas, ainda são necessárias adequações no ordenamento jurídico interno e na jurisprudência, tanto na esfera nacional como no Estado de Mato Grosso do Sul, para que o saneamento seja efetivamente abordado e respeitado como um direito humano.

O objetivo geral do trabalho consiste em verificar se os problemas e desafios relativos ao saneamento são tratados pela legislação doméstica e jurisprudência, notadamente em Mato Grosso do Sul, no sentido de concretização desse direito humano. Foram estabelecidos como objetivos específicos do trabalho compreender no que consiste o direito humano ao saneamento, a sua gênese em âmbito internacional e quais são os *standards* internacionais fixados como

parâmetros mínimos de proteção; examinar o panorama do saneamento no Brasil e a sua abordagem no ordenamento jurídico brasileiro, sob as perspectivas de políticas públicas e serviços públicos; e analisar o saneamento no contexto de Mato Grosso do Sul, considerando suas especificidades sociais, ambientais e econômicas e formulando propostas críticas para que ele seja efetivamente tratado como um direito humano. Cada capítulo do presente trabalho foi desenvolvido de modo a abordar um dos objetivos específicos.

Assim, no primeiro capítulo se discorre sobre a pluralidade de significados para o termo “saneamento”, assinalando que o conceito adotado no trabalho é o estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), considerando que o presente estudo parte de premissas de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Desse modo, emprega-se o termo “saneamento” como correspondente, em síntese, somente aos serviços de esgotamento sanitário, o que difere do significado amplo atribuído pela legislação brasileira ao termo “saneamento básico”. Tal opção terminológica reflete também o recorte epistemológico feito pelo trabalho, a fim de que o tema possa ser analisado com a profundidade que requer uma dissertação acadêmica. Ainda no primeiro capítulo discorre-se sobre o nascimento do direito humano ao saneamento em âmbito internacional, a partir da teoria da dinamogênese dos direitos humanos de Silveira e Rocasolano. O direito humano ao saneamento é também analisado a partir da teoria das gerações de direitos humanos de Karel Vasak, concluindo-se pelo seu enquadramento na terceira geração de direitos. A partir desses aportes teóricos, passa-se para a análise dos principais instrumentos internacionais sobre saneamento, desde seus antecedentes históricos até as principais normas de *soft law* emitidas pelo Conselho de Direitos Humanos e Assembleia Geral da ONU, além da Agenda 2030 e o ODS 6 também da ONU. Finalmente, examina-se a visão da jurisprudência internacional sobre o direito humano ao saneamento, a partir de julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH) e Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (TADHP) que versam sobre temas conexos.

Voltando os olhos para o âmbito doméstico, o segundo capítulo se destina à análise do saneamento na ordem jurídica brasileira. O intuito é favorecer a efetividade do direito humano ao saneamento ao trazê-lo para uma realidade mais próxima da maioria da população brasileira a partir de suas leis e jurisprudência locais, estabelecendo, assim, um diálogo entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Administrativo. Nesse sentido, são primeiramente apresentados dados que revelam o panorama do saneamento no país e, na sequência, adentra-se nas teorias administrativistas relativas à políticas públicas e serviços públicos, sendo que no campo de abrangência destes também é dado destaque para as principais

formas de prestação dos serviços e a sua regulação e para a questão da responsabilidade civil do Estado.

O terceiro capítulo destina-se à análise do saneamento no contexto sul-mato-grossense. São examinados os aspectos sociais, ambientais e econômicos próprios da realidade desse estado, tecidas considerações sobre as principais normas estaduais sobre saneamento, e examinada a situação nos maiores municípios das Regiões Geográficas Intermediária de Mato Grosso do Sul: Campo Grande, Corumbá e Dourados. Ainda, analisa-se o tratamento dado pela jurisprudência estadual a respeito de questões do saneamento, a fim de verificar a sua adequação aos *standards* internacionais desse direito humano. Por derradeiro, apresenta-se algumas mudanças necessárias para que o saneamento seja tratado como um direito humano em Mato Grosso do Sul e no Brasil, contando com a formulação de propostas críticas de cunho jurídico.

O método científico empregado no presente trabalho é o hipotético-dedutivo. Portanto, o tema e o problema são abordados de modo a satisfazer os objetivos propostos de forma lógica, a partir de argumentos gerais para argumentos particulares, em relação aos quais será verificado o seu alcance e consistência a partir de experimentação (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2009).

A pesquisa desenvolvida é qualitativa e quanto à sua natureza aplicada. Os objetivos da pesquisa são exploratórios e descritivos. Com relação aos procedimentos, a pesquisa é bibliográfica e documental, utilizando-se de livros, artigos acadêmicos, normas internacionais, legislação interna, jurisprudência e dados de órgãos oficiais e institutos de pesquisa. O paradigma científico empregado no trabalho é o pós-positivista, sendo que o enfoque teórico-metodológico da pesquisa é o dogmático.

1. DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO

O reconhecimento da existência de um direito humano ao saneamento constitui dado histórico e jurídico extremamente recente. Formalmente ocorreu em julho de 2010, por meio da Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU, aprovada por 122 (cento e vinte e dois) Estados membros, com nenhum voto contrário, mas com muitas abstenções.¹ A referida resolução declara de modo inequívoco que “o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos” (ONU, 2010a).

Apesar do grande avanço que corresponde ao reconhecimento formal do direito humano ao saneamento por meio da Resolução 64/292, fato é que até o presente momento inexistem um tratado ou outro tipo de norma internacional de *hard law*, que confira maior carga vinculante ao direito humano ao saneamento e mais destaque na agenda internacional. Uma possível causa para a ausência de um tratado destinado especificamente a normatizar, no plano internacional, o direito humano ao saneamento – que caminha sempre lado a lado com o direito humano à água –, é a controvérsia entre os que entendem pela impossibilidade de mercantilização da água e do saneamento *versus* aqueles que veem a água como *commodity*.²

A ausência de um tratado que especifique os contornos do direito humano ao saneamento é, por ora, suprida por sucessivas resoluções emitidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, em decorrência do monitoramento contínuo exercido por estes órgãos com relação ao direito em questão.

Para além do Sistema ONU, os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos estão progressivamente incorporando o direito humano ao saneamento em seu arcabouço jurídico e na jurisprudência de suas Cortes – ainda que de forma indireta, como será pormenorizado adiante. Exemplo disso são as resoluções 2349/07 e 2.760/12 da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovadas respectivamente em junho

¹ De acordo com os registros da ONU (2010c), ao todo 41 (quarenta e um) Estados membros abstiveram-se de votar a Resolução 64/292, que reconheceu formalmente a existência do direito humano à água e ao saneamento. Interessante notar a diversidade de países que compuseram o bloco das abstenções, que contém nações de todos os continentes, com diferentes graus de desenvolvimento socioeconômico e de acesso a recursos naturais. Alguns desses países são Austrália, Botsuana, Canadá, Dinamarca, Etiópia, Israel, Japão, Quênia, Países Baixos, Polônia, Suécia, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos da América e Zâmbia (ONU, 2010c).

² A propósito do tema, notícias jornalísticas dão conta de que a água passou a ser negociada como *commodity* na bolsa americana Nasdaq, em dezembro de 2020. Segundo reportagem do jornal Valor Econômico, “A água tornou-se um produto financeiro na Califórnia, a partir desta semana [11 de dezembro de 2020], se juntando a ouro, petróleo e outras commodities negociadas na bolsa, provocando reação de um relator especial das Nações Unidas sobre especulação com o produto considerado um direito humano” (MOREIRA, 2020).

de 2007 e junho de 2012, que reconhecem a importância da água e do saneamento para a dignidade humana, mas quando muito limitam-se a “convidar” seus Estados membros a assegurar o acesso à água e aos serviços de saneamento para todos, compartilhando entre si boas práticas, mas sem instituir conteúdo obrigacional aos Estados (OEA, 2007 e OEA, 2012a). Outro exemplo são as “Diretrizes da União Europeia em matéria de direitos humanos, relativas à água potável e ao saneamento”, aprovadas pelo Conselho da União Europeia (CUE) em junho de 2019. As referidas diretrizes se baseiam no reconhecimento dos direitos humanos à água e ao saneamento pela Assembleia Geral da ONU, na Agenda 2030 da ONU e nas conclusões do CUE sobre a diplomacia da água, compondo um apanhado teórico sobre tais direitos e também orientações operacionais para a efetivação destes direitos pelos Estados membros (CUE, 2019).

O presente capítulo abordará o direito humano ao saneamento, fundamentando-se, portanto, em premissas de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Será apresentada uma tentativa de conceituação (ou contextualização) inicial sobre o saneamento, se discorrerá sobre o caminho percorrido para que o saneamento lograsse ser reconhecido como direito humano (com o aporte da teoria da dinamogênese dos direitos humanos), serão analisados os principais instrumentos internacionais que versam sobre a matéria e, por derradeiro, será demonstrada qual é a visão da jurisprudência internacional sobre o direito humano ao saneamento.

1.1 O QUE É SANEAMENTO E QUAL SUA IMPORTÂNCIA?

O termo saneamento pode ter distintos significados, a depender do contexto em que é empregado. Assim, as áreas de saúde e engenharia sanitária, por exemplo, podem adotar diferentes conceitos sobre saneamento. Rocha (2016, p. 12), enquanto sanitarista, defende um conceito amplo de saneamento, nos seguintes termos: “o saneamento se refere ao conjunto de medidas que visam preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde”.

Todavia, para o presente trabalho que é vinculado à ciência jurídica, com uma abordagem que parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o conceito aqui adotado é o atribuído pela OMS:

Saneamento é definido como o acesso e uso de facilidades e serviços para o descarte seguro de urina e fezes humanas. Um sistema de saneamento seguro é um sistema projetado e usado para separar os excrementos humanos do contato com pessoas em todas as etapas dos serviços de saneamento, desde a captura e contenção em latrinas até o esvaziamento, transporte, tratamento (*in situ* ou fora do local) e disposição ou uso final. Sistemas seguros de saneamento devem atender a esses requisitos de

maneira consistente com os direitos humanos, bem como abordar a disposição de águas residuais, associada com práticas de higiene e serviços essenciais necessários ao funcionamento das tecnologias (OMS, 2018, p. 12, tradução livre).³

É importante registrar que a legislação brasileira traz um conceito bastante amplo a respeito de saneamento básico. De acordo com o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007 (Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico), saneamento básico corresponde ao “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 de águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007).

O conceito de saneamento empregado pela OMS – e que é corrente na normativa internacional – aproxima-se mais do conceito específico de esgotamento sanitário dado pelo supracitado dispositivo legal da Lei nº 11.445/2007, em sua alínea “b”, ao assim dispor:

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente (BRASIL, 2007).

Interessante notar que antes do advento da Lei nº 11.445/2007, e inclusive durante a vigência do Plano Nacional do Saneamento (PLANASA), o saneamento também era tratado no Brasil de modo mais restrito, como referente apenas aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (LAHOZ, 2016).

Tendo em vista que o presente trabalho funda-se em premissas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, o emprego do termo saneamento doravante terá o significado atribuído pela OMS, que se assemelha ao conceito de esgotamento sanitário dado pela atual legislação brasileira, mas que é significativamente mais restritivo do que o conceito de saneamento básico da mesma legislação doméstica.

Tal opção terminológica, na realidade, reflete a opção de delimitação temática do presente estudo. Os componentes do saneamento básico definidos pela lei brasileira (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos

³ “Sanitation is defined as access to and use of facilities and services for the safe disposal of human urine and faeces. A safe sanitation system is a system designed and used to separate human excreta from human contact at all steps of the sanitation service chain from toilet capture and containment through emptying, transport, treatment (in-situ or offsite) and final disposal or end use. Safe sanitation systems must meet these requirements in a manner consistent with human rights, while also addressing co-disposal of greywater, associated hygiene practices and essential services required for the functioning of technologies” (OMS, 2018, p. 12).

sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas) correspondem a serviços distintos entre si, com situações fáticas e tratamentos jurídicos igualmente distintos, que não poderiam ser satisfatoriamente analisados em conjunto num mesmo trabalho dissertativo.

Embora o presente trabalho eleja como objeto de análise o saneamento, é impossível a completa dissociação deste tema dos serviços de abastecimento de água potável. Há uma forte interrelação entre água e saneamento, haja vista que sem água não é possível o saneamento e sem o adequado saneamento a água fica imprópria para consumo, prejudicando a saúde humana e o meio ambiente. A propósito, Philippi Jr. e Malheiros afirmam que:

As ações de saneamento do meio estão inter-relacionadas, de forma que a implementação parcial de algumas atividades poderá comprometer a eficiência de outras. Por exemplo, a ausência de sistema de tratamento de efluentes poderá resultar na contaminação do manancial da cidade e, portanto, inviabilizar ou encarecer o sistema de abastecimento de água. No entanto, é comum a prática de implantação de rede coletora e sistema de tratamento de efluentes.

O aumento na taxa de consumo de água de uma comunidade depois da disponibilização de água encanada, cuja fonte principal anteriormente era o poço ou caminhões-pipa, é normalmente acompanhado por aumento dos efluentes, com extravasamento das fossas negras e, em geral, lançamento nas sarjetas, dentre outros problemas decorrentes.

Um benefício à saúde pública, que é o abastecimento de água potável, poderá ter um saldo negativo na ausência da implantação conjunta e concomitante do esgotamento sanitário (PHILIPPI JR.; MALHEIROS, 2018b, p. 26).

Outro forte indicativo da interrelação entre água e saneamento é o fato de que, ante a dificuldade técnica de medição dos esgotos gerados, comumente a cobrança pelos serviços de esgotamento sanitário se dá através da aplicação de um percentual sobre a água consumida, considerando a existência de um mesmo prestador para ambos os serviços. Conforme explicam Philippi Jr. e Malheiros (2018a, p. 221), “a vazão de esgotos domésticos é calculada por meio do conceito de vazão de retorno, que se situa em torno de 80% da quantidade de água distribuída no abastecimento, ou seja, para cada 100 L de água consumida, serão gerados 80 L de esgotos”.

Assim, necessariamente, as questões relativas à água também estarão presentes em parte significativa das considerações feitas adiante. Contudo, a ênfase no esgotamento sanitário se justifica pelo fato de este ainda ser um serviço muito mais negligenciado do que o de abastecimento de água, no Brasil e no mundo – como demonstram os dados adiante expostos e como já observou a ONU, o que induziu uma separação no tratamento dos assuntos, como se verá posteriormente.

Os serviços de saneamento são capazes de evitar a proliferação de diversas doenças de veiculação hídrica, infecciosas e parasitárias, a exemplo de diarreia, gastroenterite, cólera, febres tifoide e paratifoide, shigelose, amebíase, dengue, febre hemorrágica decorrente de

dengue, malária, esquistossomose e leptospirose. A falta de saneamento é especialmente perigosa para crianças, haja vista que a diarreia é “um grande problema de saúde pública e uma das principais causas de doença e morte entre crianças menores de cinco anos em países de baixa e média renda” (OMS, 2018, p. 1, tradução livre).⁴

Ademais, a OMS (2018) aponta como consequências indiretas das doenças causadas pela falta de saneamento (sequelas): atrofia, crescimento vacilante, obstrução durante o trabalho de parto, baixo peso ao nascer, função cognitiva prejudicada, pneumonia e anemia. Considerando o bem-estar de forma mais ampla, também podem ser listadas como consequência indiretas: ansiedade, agressões sexuais, eventos adversos no parto e, a longo prazo, evasão escolar, pobreza, diminuição da produtividade econômica e resistência antimicrobiana.

Outra doença relacionada aos serviços de água e esgotamento sanitário (embora não se configure como doença de veiculação hídrica) é a Covid-19, cuja pandemia impactou o mundo a partir de 2020, ocasionando milhares de óbitos em todos os países e uma profunda crise econômica (PEREIRA; SILVEIRA, 2022). Tal relação se dá porque uma das medidas básicas de proteção contra o vírus causador da doença (SARS-CoV-2) é a lavagem das mãos com regularidade (OMS, 2020), o que pode ser de difícil realização para pessoas em locais onde não há abastecimento de água regular; bem como porque o material genético do vírus foi encontrado em fezes humanas e em esgotos, de modo que a análise destes é capaz de indicar a presença do vírus na população local antes da detecção pelos sistemas de saúde (FIOCRUZ, 2021).

Segundo o ITB (2021), a análise de dados sobre o saneamento em determinadas localidades e a sua comparação com dados dos sistemas de saúde, permite concluir que baixos índices de saneamento estão diretamente relacionados com maiores índices de internações por doenças de veiculação hídrica.

De acordo com a OMS (2015), cada dólar investido em saneamento gera uma economia de US\$ 4,3 (quatro dólares e trinta centavos) em saúde. Noutras palavras, a devida fruição de serviços de saneamento protege o meio ambiente e, conseqüentemente, traz melhorias para a saúde humana que se traduzem em melhores condições de vida para as pessoas e suas comunidades.

Para além da relação mais direta e evidente com a saúde, o saneamento também se relaciona com o desenvolvimento de modo geral. No Brasil, os investimentos em saneamento entre os anos de 2004 e 2016 (numa média de R\$ 11,226 bilhões por ano) geraram 68.640

⁴ “Diarrhoea, a major public health concern an a leading cause of disease and death among children under five years in low- and middle-income countries” (OMS, 2018, p. 1).

(sessenta e oito mil seiscentos e quarenta) empregos diretos, 33.327 (trinta e três mil trezentos e vinte e sete) empregos indiretos e 39.621 (trinta e nove mil seiscentos e vinte e um) empregos induzidos. Conforme o ITB (2018a, p. 26), nesse mesmo período, “para cada R\$ 1,00 investido em obras de saneamento, foi gerada uma renda de R\$ 1,22 na economia, uma relação que mostra o efeito multiplicador de renda dos investimentos em saneamento”. Para além das obras, a operação dos serviços de saneamento também possui uma alta capacidade de geração de empregos e renda, sendo que nesse período de 2004 a 2016 sustentou no total 330,6 mil (trezentos e trinta mil e seiscentos) empregos e gerou em média R\$ 62,137 bilhões (sessenta e dois bilhões e cento e trinta e sete milhões de reais) de renda por ano. Como consequência, a arrecadação de tributos nesse período com as atividades de saneamento (investimentos e operação) alcançou a média de R\$ 9,333 bilhões (nove bilhões trezentos e trinta e três milhões de reais) por ano, decorrentes de tributos ligados a produção e também incidentes sobre a renda e propriedade, beneficiando, assim, os entes federativos de todas as esferas (ITB, 2018a).

Outros efeitos decorrentes da expansão e melhoria dos serviços e saneamento são aumento da produtividade e renda de trabalhadores que moram em locais com adequado abastecimento de água e esgotamento sanitário (até 52,4% de diferença salarial); redução de 3,6% (três inteiros e seis décimos por cento) no atraso escolar de crianças e jovens; valorização imobiliária, sendo que imóveis com total acesso a água potável e saneamento possuem um valor médio de aluguel 52% (cinquenta e dois por cento) superior ao de imóveis sem tais serviços; e incremento do setor de turismo devido à melhoria das condições ambientais (ITB, 2018a).

À vista de tais fatos, percebe-se de um lado a importância do saneamento para o meio ambiente e a saúde, e de outro lado que a sua prestação ainda é deficitária no Brasil (BRASIL, 2017a e PHILIPPI JR; MALHEIROS, 2018b). A universalização do saneamento é, portanto, urgente e indispensável. Contudo, tratando-se de um direito humano, a sua prestação deve observar os *standards* internacionais, inclusive no que tange à internalização destes *standards* no ordenamento jurídico interno, como será demonstrado nos capítulos seguintes.

1.2 O CAMINHO PERCORRIDO ATÉ O SANEAMENTO TORNAR-SE UM DIREITO HUMANO: DINAMOGENESIS DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos não constituem um dado estático no tempo, tampouco sua história corresponde a uma linha contínua de crescimento, fortalecimento e expansão. Na realidade, o campo dos direitos humanos sempre foi arena fértil em tensões, debates e lutas, em que ora

prevaleceram discursos em prol da sua afirmação, e ora ganharam vez discursos que os rejeitavam. Conforme Silveira e Rocasolano (2010, p. 180), “o controle do poder e a afirmação dos direitos humanos não se dão de súbito, nem de forma retilínea e constante - mas numa espiral de avanços e retrocessos”.

Exemplo claro da oscilação da aceitação e proteção dos direitos humanos na história foi a barbárie levada a cabo pelos regimes fascista e nazista, na primeira metade do século XX. A aparente solidez teórica dos direitos humanos de primeira geração – ou seja, direitos civis e políticos – naquele momento histórico, com a sua afirmação explícita em constituições de diversos países, não impediu o surgimento de discursos que ceifaram direitos e vidas de milhões de pessoas durante a Segunda Guerra Mundial (ARENDDT, 2012).

Além do caráter pendular da sua evolução, os direitos humanos também possuem um inequívoco caráter histórico. Afirma Castilho que “a cada grande revolução observada no curso da história corresponde certa natureza de conquistas, o que se reflete, do ponto de vista jurídico, na consagração, em documentos escritos, de certa espécie de direitos ou garantias” (CASTILHO, 2017, p. 204). Os direitos humanos não surgiram todos de uma vez por serem ínsitos ao homem, mas, ao revés, são fruto do processo histórico da humanidade, refletindo os valores, necessidades e tecnologias que cercavam o homem em cada época.⁵ A propósito, Bobbio leciona que:

[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações no século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos humanos (BOBBIO, 2004, p. 18).

O processo histórico de afirmação e nascimento de novos direitos humanos é denominado dinamogenesis por Silveira e Rocasolano. Segundo os referidos autores, a dinamogenesis consiste num “modelo geométrico-axiológico”, que “explica o processo que

⁵ Analisando o princípio da dignidade da pessoa humana numa perspectiva constitucional – princípio este norteador dos direitos fundamentais em âmbito interno e dos direitos humanos em âmbito internacional – Sarmento (2019, p. 25) também sustenta a ideia da historicidade: “criaturas históricas, os princípios tendem a se transformar, assumindo novas feições ao sabor das mudanças que ocorrem nas sociedades em que vigoram”.

fundamenta o nascimento e o desenvolvimento de novos direitos no decorrer da história” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 185).

De acordo com Silveira e Rocasolano, “no campo jurídico cumpre-se o seguinte trajeto: a cultura contém valores que, quando sentidos como tais pela sociedade, se tornam valiosos e o direito se encarrega de protegê-los e garanti-los quando os inclui no ordenamento jurídico” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 198). No processo dinamogênico, a partir da escolha pela humanidade da dignidade como valor supremo a orientar a conduta humana e suas normas jurídicas,⁶ com o decorrer do tempo e o surgimento de novos valores e necessidades, novos conteúdos são acrescidos à ideia de dignidade da pessoa humana para dar-lhe significado.

Em síntese, o desenvolvimento histórico marca o reconhecimento de novos valores por parte da sociedade, que os estima como valiosos e, nesse sentido, os protegerá mediante o eficaz instrumento do direito

No processo da dinamogênese, a comunidade social inicialmente reconhece como valioso o valor que fundamenta os direitos humanos (dignidade da pessoa humana). Reconhecido como valioso, este valor impulsiona o reconhecimento jurídico, conferindo orientação e conteúdos novos (liberdade, igualdade, solidariedade etc.) que expandirão o conceito de dignidade da pessoa. Essa dignidade, por sua vez, junto ao conteúdo dos direitos humanos concretos, é protegida mediante o complexo normativo e institucional representado pelo direito.

A dignidade da pessoa humana se conecta de forma imediata com o desenvolvimento dos direitos humanos, operando como critério integrador e participando substancialmente de sua natureza axiológica (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 199).

O surgimento do direito humano ao saneamento também seguiu o processo dinamogênico. Isto é, no atual momento histórico (início do século XXI), após sofrer com epidemias e degradação ambiental, e com a evolução científica e tecnológica que permitiu a compreensão da relação direta existente entre saneamento e saúde, a humanidade percebeu que o saneamento é uma ferramenta indispensável para a promoção da saúde humana e do meio ambiente, sendo diretamente relacionado à ideia de desenvolvimento sustentável. Assim, o saneamento foi erigido à categoria de direito humano por instrumentos da ONU, a fim de orientar as ações para a sua promoção e proteção por todos os países e organizações internacionais, além de indivíduos e empresas.

Noutras palavras, no século XXI entende-se que para uma vida humana digna é indispensável o acesso ao saneamento, “[...] que seja salubre, higiênico, seguro, social e

⁶ Em sentido semelhante, Comparato assevera que “a compreensão da realidade axiológica transformou, como não poderia deixar de ser, toda a teoria jurídica. Os direitos humanos foram identificados com os valores mais importantes da convivência humana, aqueles sem os quais as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de desagregação” (COMPARATO, 2017, p. 38).

culturalmente aceitável e que proporcione privacidade e garanta a dignidade” (ONU, 2016a, p. 4, tradução livre).⁷

Atualmente, não se pode falar em dignidade humana num contexto em que os indivíduos não disponham de acesso ao saneamento, mesmo que outros direitos humanos lhes sejam assegurados. Segundo o princípio da indivisibilidade, os direitos humanos – que dão significado e conteúdo ao valor dignidade – compõem um todo inseparável.⁸ De acordo com Ramos (2019, p. 230), “a indivisibilidade dos direitos humanos consiste no reconhecimento de que todos os direitos humanos devem ter a mesma proteção jurídica, uma vez que são essenciais para uma vida digna”. Ainda, conforme o citado autor:

A indivisibilidade possui duas facetas. A primeira implica reconhecer que o direito protegido apresenta uma unidade incindível em si. A segunda faceta, mais conhecida, assegura que não é possível proteger apenas alguns dos direitos humanos reconhecidos (RAMOS, 2019, p. 230).

Atrelada à indivisibilidade está a interdependência, outro princípio essencial dos direitos humanos. Decorre da interdependência a necessidade de análise conjunta do todo arcabouço dos direitos humanos, visto que alguns direitos estão diretamente relacionados a outros, de modo que a plena realização de um depende do outro (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 235). No caso do direito humano ao saneamento, não se pode falar em efetivo gozo das liberdades ou do direito à saúde e ao meio ambiente sadio numa determinada região, se a população local não tiver acesso a saneamento adequado.

1.3 ENQUADRAMENTO DO DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO NAS GERAÇÕES DE DIREITOS

⁷ “[...] que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad” (ONU, 2016a, p. 4).

⁸ A respeito do reconhecimento do princípio da indivisibilidade, Silveira e Rocasolano relatam que: “no contexto específico da Guerra Fria, em que regimes ditatoriais se propagavam por diversas partes do mundo, realizou-se em 1968 a I Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Teerã, no Irã. Proclamando a indivisibilidade desses direitos, a Conferência buscou incentivar ações capazes de minimizar as questões ideológicas. O fortalecimento da noção de que os direitos humanos seriam globais e indivisíveis foi parte de uma estratégia para combater ameaças como a miséria, a fome, o apartheid e o extermínio de raças, entre outras.

A Conferência do Teerã procurou resolver a questão das diferenças ideológicas - capitalismo e socialismo -, vistas como empecilho para uma compreensão mais completa dos direitos humanos, com apoio em uma dimensão transcendental. Naquela época sentiu-se a necessidade de complementar e fortalecer o sistema inaugurado pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que contemplava direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais indistintamente, e também de superar a rivalidade entre os dois grandes blocos ideológicos. Razões políticas fizeram com que em 1966 fossem elaborados dois pactos internacionais ao invés de um: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Merece destaque a Conferência do Teerã justamente por enfatizar o caráter indivisível dos direitos humanos” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 234).

As gerações de direitos humanos consistem num critério classificatório⁹ decorrente dos bens jurídicos por elas albergados e da cronologia do reconhecimento dos direitos fundamentais, no âmbito interno de países de tradição ocidental. Tal critério foi idealizado por Karel Vasak e exposto em 1979, na sua aula inaugural dos Cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo (BONAVIDES, 2019).

A classificação de Vasak foi criada com intuito pedagógico ao associar o nascimento de determinados tipos de direitos ao lema da Revolução Francesa de 1789: *liberté, égalité, fraternité* (liberdade, igualdade, fraternidade). A propósito, Silveira e Rocasolano explicam que:

O conceito de gerações vincula-se a dois critérios: (i) histórico e (ii) temático, unidos de maneira inseparável. Com efeito, procura explicar o surgimento sucessivo de uma série de direitos humanos em diferentes períodos da história, de tal modo que estes conjuntos de direitos pertençam a uma determinada categoria (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 142).

Assim, os direitos de primeira geração correspondem às liberdades, essencialmente direitos civis e políticos, e possuem como sujeito ativo os indivíduos. Tendo sido os primeiros a serem formalmente reconhecidos na esteira das revoluções burguesas contra o poder estatal absoluto, são também conhecidos como direitos ou liberdades negativas por demandarem uma abstenção do Estado. Conforme Silveira e Rocasolano (2010, p. 143), esses direitos “[...] exigem por parte do poder público um comportamento apenas de salvaguarda em relação a tais interesses, sem qualquer interferência efetiva nesta esfera de domínio particular”.

Os direitos de segunda geração são os de igualdade, consubstanciam-se nos direitos econômicos, sociais e culturais, frutos do surgimento e ascensão da ideologia socialista. Comparato afirma que:

O reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira metade do século XIX. O titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização. Os socialistas perceberam, desde logo, que esses flagelos sociais não eram cataclismas da natureza nem efeitos necessários da organização racional das atividades econômicas, mas sim verdadeiros dejetos do sistema capitalista de produção, cuja

⁹ Outras classificações de direitos humanos são possíveis, haja vista que, em última análise, todas buscam instrumentalizar o conhecimento. Thielbörger, por exemplo, em seu livro sobre o direito humano à água classifica este direito de acordo com três escolas distintas: jusnaturalista, habermesiana e a dos movimentos sociais (THIELBÖRGER, 2014, p. 105-108).

lógica consiste em atribuir aos bens de capital um valor muito superior ao das pessoas (COMPARATO, 2017, p. 66).

Ao contrário dos direitos de primeira geração, os direitos de segunda geração demandam uma atuação ativa do Estado em prol da melhoria das condições materiais da população, razão pela qual são também denominados direitos positivos. Tais direitos possuem como sujeito ativo uma comunidade ou grupo de indivíduos.

Finalmente, os direitos de terceira geração são os direitos de fraternidade ou solidariedade, que possuem como sujeito ativo a humanidade como um todo (não mais apenas indivíduos ou grupos), sendo, portanto, difusos ou transindividuais. A terceira geração é corolário da internacionalização dos direitos humanos promovida após a Segunda Guerra Mundial.

[...] a terceira geração sintetiza os direitos da primeira e da segunda gerações sob o viés de solidariedade, adensando-os numa perspectiva de equilíbrio de poder - inclusive ideológico - em favor do ser humano, seja homem ou mulher, negro ou branco, angolano ou saudita, cristão ou muçumano, rico ou pobre, desenvolvido ou subdesenvolvido, da cidade ou do campo, jovem ou idoso, instruído ou analfabeto, ou passível de qualquer outra divisão que se faça, haja vista sermos todos iguais em essência, dignidade e humanidade.

A partir desse novo enfoque é superada a exclusividade da tutela estatal - isto é, não se permite mais fragmentar o ser humano nesta ou naquela categoria de pessoa, vinculada a este ou àquele Estado; o homem passa a ser vista como um gênero que possui anseios e necessidades comuns, dentre as quais a paz, o desenvolvimento econômico e um meio ambiente sadio (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 177).

Outra importante característica da terceira geração de direitos humanos é que ela demanda uma cooperação internacional para a salvaguarda dos direitos que tutela (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 179). O reconhecimento da existência de direitos que pertencem à toda humanidade, escapando às divisões internas de Estados ou de grupos, torna necessário que os atores internacionais cooperem entre si para que esses direitos sejam protegidos e promovidos. Com efeito, a título de exemplo, seria inócua se somente um dos países da porção norte da América do Sul se preocupasse com a preservação do bioma Amazônia, para a proteção do direito ao meio ambiente, uma vez que este bioma se estende pelo território de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela, além de produzir efeitos benéficos para a regulação do clima em todo o globo. Tal exemplo demonstra claramente a necessidade de diálogo e auxílio mútuo entre atores internacionais para que objetivos em comum, representados pela terceira geração de direitos humanos, sejam alcançados.

Além das três gerações de direitos explicitadas acima e que já se encontram bem assentadas na doutrina, há autores que defendem a existência de uma quarta e de uma quinta

geração de direitos. No Brasil, ganha destaque nesse sentido a obra de Bonavides (2019, p. 585), para quem “a globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado Social”. Os direitos de quarta geração corresponderiam assim ao “direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo” (BONAVIDES, 2019, p. 586). Ademais, para o citado autor, a paz, dada a sua relevância ética e jurídica, e como grande anseio de toda a humanidade no século XXI, orientaria uma nova geração de direitos humanos, ou seja, a quinta geração. Afirma Bonavides (2008, p. 86) que “a dignidade jurídica da paz deriva do reconhecimento universal que se lhe deve enquanto pressuposto qualitativo da convivência humana, elemento de conservação da espécie, reino de segurança dos direitos”.

Em que pese o grande respeito e deferência à obra de Bonavides, discorda-se do posicionamento do referido autor. Isso porque tanto o valor da democracia, como o da paz, já se encontram devidamente inseridos na terceira geração de direitos, a qual, como visto, possui como titular toda a humanidade. Ademais, não houve desde o término da Segunda Guerra Mundial e até o presente momento, um novo evento histórico de grandes proporções, a ponto de claramente colocar fim numa era de anseios e necessidades da humanidade para que outra, visivelmente distinta, se coloque em evidência. Democracia e paz certamente já eram valores almejados por grande parte da população mundial após o fim de regimes autoritários – nomeadamente, nazismo e fascismo – que impuseram ao mundo a mais brutal das guerras, e tais valores estão material e historicamente compreendidos na terceira geração de direitos humanos. Compreende-se a preocupação do citado autor com a relevância de tais valores, e a premência de que sejam mais divulgados e protegidos. Porém, não se pode perder de vista o fato de que a classificação das gerações de direitos criadas por Vasak se funda notadamente em critérios históricos, dos quais não se deve divorciar, a fim de manter a sua integridade metodológica.

Há também outros juristas, como Wolkmer, que sustentam a existência de uma quarta geração de direitos humanos, porém com a preponderância de outro valor que não a democracia. Para Wolkmer, amparado por Bobbio, a quarta geração é compreendida pelos “direitos referentes à biotecnologia, à bioética e à regulação da engenharia genética” (WOLKMER, 2002, p. 19), os quais possuem como núcleo valorativo a ética. O referido autor também sustenta a existência de uma quinta geração de direitos, desta vez ocupada pelos “direitos advindos das tecnologias de informação (Internet), do ciberespaço e da realidade virtual em geral” (WOLKMER, 2002, p. 21).

No presente trabalho ousa-se afirmar que, talvez, seja mais consentâneo com a realidade histórica que os direitos relativos à biotecnologia e à internet fossem reunidos numa mesma geração de direitos, orientada pelo valor da ética, inaugurando assim a quarta geração de direitos humanos. Isso porque tanto os avanços da tecnologia na área biológica, genética e nanotecnológica, como os avanços na área da tecnologia da informação, que consistem numa verdadeira revolução para o mundo, se deram num mesmo momento histórico: final do século XX e início do século XXI. Além da coincidência temporal, ambas as formas de tecnologia reclamam por um mesmo valor: a ética. Assim, restariam preenchidos os critérios histórico e temático para a afirmação de uma nova geração de direitos, que efetivamente reflete as demandas da contemporaneidade. Entretanto, concorda-se com o posicionamento de Silveira e Rocasolano (2010, p. 182), no sentido de que, considerando o estágio incipiente das discussões sobre tais direitos relativos à biotecnologia e à informação, cujos contornos ainda carecem de definição, é mais seguro neste momento ainda aplicar a divisão tripartite das gerações de direitos.

A classificação das gerações de direitos humanos tem sido objeto de críticas de doutrinadores especialmente em razão aparente equívoco que a palavra “gerações” pode transmitir. Afirmam os críticos que o termo “gerações” pode erroneamente difundir a ideia de que uma geração de direitos foi superada pela seguinte, o que romperia com o ideal de unicidade dos direitos humanos que é verificado por meio dos já citados princípios da indivisibilidade e interdependência. Assim, os críticos da semântica da teoria de Vasak comumente preferem empregar o termo “dimensões” de direitos humanos, o qual no seu entender retrataria melhor a noção de diferentes tipos de direitos surgidos em distintos períodos históricos, mas que se somam e não se excluem mutuamente. A propósito, Sarlet sustenta que:

[...] é de se ressaltarem as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo “gerações” por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição essa que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina. Nesse contexto, aludiu-se, entre nós, de forma notadamente irônica, ao que se chama de “fantasia das chamadas gerações de direitos”, que, além da imprecisão terminológica já consignada, conduz ao entendimento equivocado de que os direitos fundamentais se substituem ao longo do tempo, não se encontrando em permanente processo de expansão, cumulação e fortalecimento. Ressalte-se, todavia, que a discordância reside essencialmente na esfera terminológica, havendo, e princípio, consenso no que diz com o conteúdo das respectivas dimensões e “gerações” de direitos (SARLET, 2018, p. 45).

Outra crítica à classificação de Vasak é de que a ordem cronológica do reconhecimento dos direitos por ela proposta guardaria correspondência somente com a realidade constitucional interna de alguns países, mas não com a realidade verificada no âmbito internacional. Isso porque os primeiros direitos humanos a serem reconhecidos internacionalmente foram os direitos sociais, a partir de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nas primeiras décadas do século XX, sendo que somente no pós-guerra foram positivados internacionalmente os direitos civis e políticos (DIAS; MACHADO, 2017).

Todavia, apesar das críticas, é fato inconteste que a classificação em gerações de direitos humanos criada por Vasak encontra-se amplamente disseminada no mundo e possui valor pedagógico ao fortalecer o caráter histórico de tais direitos. Por tais motivos, faz-se necessário e útil que o direito humano ao saneamento seja também analisado sob esta perspectiva para seu enquadramento em uma das gerações ou dimensões.

O saneamento é plurívoco. Mesmo tendo como ponto de análise apenas o campo jurídico, o saneamento tanto pode significar as atividades, infraestruturas e instalações operacionais utilizadas para a correta destinação de excrementos (no sentido adotado pela Lei nº 14.026/2020), como uma política pública específica e também um serviço público.

Todavia, quando se fala em saneamento, possivelmente a imagem que vem à cabeça da maioria das pessoas é a de grandes instalações de tratamento de esgoto, operacionalizadas diretamente pela Administração Pública direta, indireta ou por um particular em seu nome. Isso naturalmente faz com que ganhe mais destaque a faceta de serviço público do saneamento. Os serviços públicos, enquanto prestações positivas do Estado, são geralmente associados a direitos sociais, portanto, direitos de segunda geração.¹⁰ Ocorre que tal linha de raciocínio acaba por ser demasiadamente simplista e desconsidera particularidades do direito humano ao saneamento.

O direito humano ao saneamento é mais do que uma prestação estatal numa localidade específica. Conforme será demonstrado pormenorizadamente nos tópicos seguintes, o direito humano ao saneamento é uma conquista da humanidade no início do século XXI, reconhecido em documentos da ONU, cuja proteção e promoção incumbe prioritariamente aos Estados – aliás, como todo direito humano – mas que também deve ser observado especialmente por empresas do setor, e que deve ser disponibilizado às pessoas não de qualquer modo ou de modo indistinto: no acesso ao saneamento grupos vulneráveis devem ser priorizados, meninas e

¹⁰ Nesse sentido, a título de exemplo, Ribeiro (2015, p. 237) afirma que “o direito ao saneamento básico, como aqui já se viu, se configura como um direito social, mais precisamente como um ‘direito social a prestações do Estado’, sendo tais prestações serviços públicos e ações de saúde pública”.

mulheres requerem medidas específicas para a realização da higiene menstrual, povos indígenas e outros povos tradicionais devem ter acesso a um saneamento que seja adequado à sua cosmovisão, dentre outros exemplos. Mas, talvez, o aspecto mais importante do saneamento no atual momento histórico é o seguinte: é um direito e é interesse de todos, que absolutamente todos, em todas as partes do planeta, tenham acesso a um saneamento adequado.

A pandemia da Covid-19 demonstrou de forma radical e dolorosa o quão indispensável é o saneamento para a saúde humana. Num mundo globalizado e de fronteiras tênues, de pouco adianta as pessoas em países desenvolvidos terem amplo acesso ao saneamento, se em outros países menos desenvolvidos economicamente (e não necessariamente fronteiriços) a população viver em péssimas condições sanitárias. Doenças não encontram barreiras, não respeitam fronteiras, não escolhem raças e nem observam classes sociais. Todos os seres humanos estão indistintamente submetidos aos riscos das doenças, embora seja verdade que alguns sofrem menos as consequências quando os riscos se concretizam (BECK, 2016). O mesmo se pode afirmar com relação aos riscos ambientais, inclusive os decorrentes da falta de saneamento. Portanto, no século XXI, o saneamento é uma pauta de toda a humanidade.

A propósito da globalização dos riscos, e a conseqüente necessidade de globalização das soluções – sendo o saneamento uma destas soluções, no entender deste trabalho –, Beck sustenta que:

A ética do reconhecimento do outro inclui, do ponto de vista jurídico, uma espécie de direito dos cidadãos do mundo de risco. Já não se trata apenas de hospitalidade, mas do direito que os “efeitos secundários vivos” das decisões de risco dos outros têm a influenciar, eles próprios, estas decisões.

Isto pode parecer inofensivo, mas pressupõe a revisão radical do direito nacional e internacional em vigor. Mesmo quando se trata apenas de formular e implementar as normas mínimas deste direito do cidadão global respeitante aos riscos, tal implica a igualdade moral e jurídica entre “nós” e os “outros” no que diz respeito a decisões de risco estratégicas, bem como, por seu lado, colocar os interesses dos membros vulneráveis de outras comunidades (baseados num direito humano geral à integridade) acima dos direitos dos conacionais. Os riscos globais provocam danos para além das fronteiras nacionais e, por isso, o direito dos cidadãos do mundo de risco só será possível se se conseguir redefinir os limites das comunidades morais e políticas, portanto, incluir os outros, os estrangeiros, aqueles que estão fora das decisões-chave que ameaçam e ferem a sua existência e a sua dignidade (BECK, 2016, p. 348).

Sendo uma preocupação comum a todo o globo, naturalmente a cooperação internacional se faz necessária, em moldes semelhantes ao modelo de Estado Constitucional

Cooperativo¹¹ proposto por Häberle (2007), e que observe uma ética da globalização¹² como sustentado por Bauman (2013). As próprias resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos da ONU que tratam da matéria já reiteradas vezes chamaram a atenção para a necessidade de cooperação entre países, para que o direito humano ao saneamento se faça efetivo. Países podem e devem cooperar quando há compartilhamento de recursos hídricos para as operações de saneamento, e também para o intercâmbio de tecnologias, profissionais e experiências no setor.

Assim, considerando o critério temporal do reconhecimento de tal direito (início do século XXI) e o critério temático (solidariedade enquanto pauta comum da humanidade, que demanda cooperação internacional), entende-se que o direito humano ao saneamento pertence à terceira geração.

A proximidade do direito ao saneamento com o direito à saúde, assim como o fato de consistir numa prestação estatal, não deve levar à equivocada conclusão de se tratar de um direito de segunda geração. Direitos de distintas gerações podem estar interrelacionados, conforme autoriza o princípio da interdependência, sendo importante observar que o direito ao saneamento está diretamente atrelado não só ao direito à saúde, mas também ao direito ao meio ambiente, sendo este inequivocamente um direito de terceira geração.

1.4 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE SANEAMENTO

O direito humano ao saneamento é uma conquista histórica da humanidade, como todo direito humano. Assim, esse direito não surgiu repentinamente e não foi desde logo proclamado de modo expresso em documentos internacionais. A sua construção foi lenta (AMORIM, 2015), iniciando-se a partir de debates sobre temas conexos em conferências internacionais sobre meio ambiente e sustentabilidade, e paulatinamente surgindo de forma mais clara e destacada, até

¹¹ De acordo com Häberle, os conceitos-chave de um Estado Constitucional Cooperativo são: “- Abertura para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização ‘cooperativa’. - Potencial constitucional ativo, voltado a o objetivo (e elementos isolados nivelados) de realização internacional “conjunta” das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material. - Solidariedade estatal de prestação, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção a o meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional)” (HÄBERLE, 2007, p. 70-71).

¹² A respeito da interdependência causada pela globalização, e da irreversibilidade desta enquanto fenômeno de grandes proporções, Bauman afirma que: “No interior da densa rede mundial de interdependência global, não podemos estar seguros de nossa inocência moral sempre que outros seres humanos sofram por falta de dignidade, miséria ou sofrimento. Não podemos declarar que não sabemos, nem ter certeza de que não haja nada que possamos mudar em nossa conduta para evitar ou, pelo menos, aliviar a sorte dos sofrendores” (BAUMAN, 2013, p. 54).

que finalmente foi expressamente reconhecido pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 64/292.

Contudo, a construção do direito humano ao saneamento não se encerra com o seu reconhecimento formal pela ONU, através da citada resolução da Assembleia Geral. O seu conteúdo e contornos continuam a ser analisados e delimitados por meio do trabalho de monitoramento realizado pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, os quais periodicamente expedem resoluções que adensam a compreensão sobre tal direito.

Ainda pende o reconhecimento expresso do direito humano ao saneamento por meio de tratado,¹³ ou seja, de instrumento internacional da *hard law*, com inequívoco caráter obrigacional às partes. Como se observará nos tópicos seguintes, até o momento o direito humano ao saneamento foi taxativamente reconhecido e descrito apenas nas referidas resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos da ONU, as quais constituem normas de *soft law*.¹⁴ A propósito, Accioly, Nascimento e Casella lecionam que:

As normas de *soft law* teriam uma importância de caráter político e podem desempenhar papel relevante no processo de formação de costume internacional. Por outro lado, segundo essa perspectiva, não seriam consideradas como fazendo parte do direito positivo – isto é, não seria (sic) fontes de normas jurídicas. Tudo teria a ver aqui, com a noção de juridicidade (obrigatoriedade, exigibilidade e caráter vinculantes) – em suma, a qualidade daquilo que é jurídico (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 161).

Isso não significa, entretanto, que os Estados membros da ONU estejam desobrigados de proteger, promover e cumprir o direito humano ao saneamento, especialmente aqueles que votaram favoravelmente à tais resoluções. Ainda conforme Accioly, Silva e Casella (2019), as

¹³ A respeito da inexistência de um tratado de direitos humanos relativo à água, bem como do silêncio dos principais tratados de direitos humanos sobre o tema, Yip e Yokoya (2016, p. 170) afirmam que: “Reconhecida como recurso essencial para a sobrevivência humana, a água não é mencionada nos principais documentos sobre a proteção dos direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). Pode-se inferir dessa omissão que os Estados tendem a considerar a água mais como recurso estratégico e bem econômico do que como um direito humano. Gleick, por outro lado, levanta a hipótese de que a água é tão fundamental que se considerou desnecessário incluí-la entre as referências nesses tratados”.

¹⁴ Interessante a abordagem de Accioly, Nascimento e Casella sobre a novidade em que consistem as resoluções de organizações internacionais, próprias do novo internacionalismo, de modo que até mesmo as discussões sobre a juridicidade dos atos emanados de tais organizações são recentes e ainda carecedoras de aprofundamento e pacificação. Afirmam os autores que “enquanto fontes do direito internacional, os atos emanados de organizações internacionais se inscrevem na dimensão de mutação de paradigma de atuação do direito internacional pós-moderno: coexistem binômios até então insolúveis: coexistência e cooperação, estadocentrismo e novos sujeitos de direito internacional, eurocentrismo e novas normatividades. A exata configuração de sua extensão e de sua aplicação como fonte de direito internacional ainda tem de ser consolidada” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 206).

resoluções de organizações internacionais possuem caráter vinculante quando dispuserem sobre o funcionamento da própria organização e quando tratarem de tema específico e tiverem sido aprovadas pelo órgão principal, tendo assim obrigatoriedade para seus órgãos subordinados. A regra geral é de que apenas o tratado constitutivo da organização internacional é que pode prever o grau de normatividade das resoluções por ela expedidas para os Estados membros. No âmbito da ONU, somente as decisões oriundas do Conselho de Segurança são vinculativas em razão de expressa previsão do artigo 25¹⁵ de sua Carta constitutiva. Todavia, como ressaltam os referidos autores:

Tem-se atribuído especial importância à prática seguida de invocar repetidamente na AGNU [Assembleia Geral das Nações Unidas] determinadas resoluções. Não há dúvida de que a pressão política poderá acabar por criar *opinio juris*, surgindo daí costume legal. Mas a repetição só terá essa consequência se esta corresponder ao sentimento da maioria dos membros da organização (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019. p. 211).

Aliás, a repetição de resoluções ou mesmo de outras normas de *soft law* consiste em importante mecanismo de afirmação de novos direitos humanos, especialmente na seara ambiental – uma das facetas do saneamento –, como bem observam Reis e Campello:

Assim como em outras áreas nas quais há presença de normas de *soft law*, no direito internacional do meio ambiente a repetição é um fator muito importante no processo legislativo de criação de normas de *soft law*. A recorrente invocação das mesmas regras de maneiras diferentes, em vários instrumentos de nível universal, regional e local, transmitindo basicamente a mesma mensagem, tende a, progressivamente, desenvolver e estabelecer um entendimento internacional comum. Como resultado desse processo, condutas e comportamentos que seriam considerados violações à soberania dos Estados vinte anos atrás, hoje são aceitas como padrão (REIS; CAMPELLO, 2018, p. 131).

Considerando que no caso do direito humano ao saneamento, tanto a Assembleia Geral, como o Conselho de Direitos Humanos da ONU, têm se valido do recurso de reiteração de suas resoluções anteriores e assim contribuído para a criação de costume internacional; bem como que Estados que antes se abstiveram sobre o assunto agora votam favoravelmente à aprovação das resoluções sobre a matéria nos referidos órgãos,¹⁶ o cenário indica uma crescente aceitação entre os atores internacionais sobre o tema.

¹⁵ O artigo 25 da Carta da ONU dispõe que “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta” (BRASIL, 1945).

¹⁶ Note-se que constam como coautores das resoluções sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, aprovadas nos anos de 2019 e 2020 no sistema ONU, países como Áustria, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Países Baixos, Polónia, Suécia e Reino Unido, os quais haviam se abtido quando da votação da primeira resolução sobre o tema (ONU, 2019 e ONU, 2020c).

É de fundamental importância que essa crescente aceitação logre converter condições para a celebração de um tratado sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, colocando fim à eventuais questionamentos sobre a sua vinculatividade e contribuindo para defesa, proteção e promoção de tais direitos.

Nos tópicos seguintes serão brevemente descritos os mais relevantes antecedentes históricos (conferências, tratados, declarações e outros instrumentos internacionais) que contribuíram para a construção do direito humano ao saneamento; bem como as principais resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos que versam sobre o tema.

1.4.1 Antecedentes históricos

Os debates que levaram ao reconhecimento do direito humano ao saneamento tiveram início com um tema conexo e indissociável: a água. De um modo mais amplo, a questão da água também estava inserida na agenda de discussões sobre o meio ambiente, que emergiu na década de 1970. Segundo Vargas (2000, p. 178), “a preocupação com a conservação dos recursos hídricos pode ser vista como precursora da consciência ambiental enquanto manifestação social coletiva”.

A primeira grande conferência internacional sobre a questão ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo (Suécia). Além de ser significativa pela novidade do tema abordado, essa conferência também ficou marcada pela posição inicial conflitante entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no que tange aos custos ambientais para o avanço econômico (OLIVEIRA; AMARANTE JUNIOR, 2015).¹⁷ Apesar dessas discordâncias, da Conferência de Estocolmo resultou uma declaração composta por reflexões oriundas dos diálogos travados e de princípios para inspirar a preservação e melhoria do meio ambiente. O segundo princípio da referida declaração afirma

¹⁷ A respeito da divergência de posição entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na Conferência de Estocolmo, Japiassú e Guerra (2017, p. 1888) revelam que:

“É preciso mencionar que o Brasil, apesar de ter participado da reunião de Cúpula em Estocolmo e de ter assinado a Declaração sobre Meio Ambiente Humano, não a implementou de maneira adequada naquele momento.

A política brasileira, ao tempo dos governos militares, era marcadamente desenvolvimentista, caracterizada por grandes obras públicas de infraestrutura questionáveis e ambientalmente preocupantes, como a construção da Rodovia Transamazônica e a instalação da usina nuclear em Angra dos Reis. Também foi, nesse período, o auge da poluição na cidade paulista de Cubatão.

Pode-se dizer que a preocupação com o crescimento econômico deixou a questão ambiental de lado. A Declaração de Estocolmo, embora significasse um compromisso do Estado de adotar medidas para implementá-la, não possuía um mecanismo de execução forçada dos seus ditames, como é característico das chamadas *soft law*”.

a necessidade de preservação da água e de outros recursos naturais “em benefício das gerações presentes e futuras mediante um cuidadoso planejamento e ordenação, como apropriado”¹⁸ (ONU, 1973, p. 4, tradução livre). O tema da água e do saneamento ainda são expressamente citados nas recomendações quatro, nove e dez, como um dos principais setores de interesse dos órgãos da ONU, em especial da OMS.

Em 1977 foi realizada a Conferência de Mar Del Plata (Argentina), a qual consistiu no “primeiro evento multilateral genuinamente global a debruçar-se, sob os auspícios das Nações Unidas, sobre a problemática da água” (VARGAS, 2000, p. 178). Essa conferência originou-se do despertar da comunidade internacional para a possibilidade de escassez hídrica, de modo que o seu principal objetivo foi discutir soluções para se evitar a crise de falta d’água a partir da cooperação internacional (OLIVEIRA; AMARANTE JUNIOR, 2015). A Conferência de Mar Del Plata resultou num Plano de Ação e na declaração da década de 1980 como a “Década Internacional do Fornecimento da Água Potável e do Saneamento” (VARGAS, 2000, p. 1978). A respeito do Plano de Ação, Oliveira e Amarante Junior afirmam que:

Foi aprovado um Plano de Ação contendo recomendações como: a busca da eficiência no uso da água; o controle da poluição dos recursos hídricos e suas implicações para a saúde humana; planejamento para o uso da água; educação e pesquisa sobre o emprego e destino dos recursos hídricos; e estímulo à cooperação regional e internacional. Acordou-se que caberia a cada Estado soberano a promoção de políticas públicas de acesso à água de boa qualidade e saneamento básico para a totalidade da população até 1990. Este último objetivo não foi cumprido pelos Estados soberanos, mas representou um primeiro esforço dos países nesse sentido (OLIVEIRA; AMARANTE JUNIOR, 2015, p. 4).

Ainda sobre a Conferência de Mar Del Plata, Espada revela a importância desta para o reconhecimento do direito humano à água:

O debate sobre o direito à água está historicamente ligado a esta conferência. A resolução II sobre ‘Fornecimento de Água às Comunidades’ declarou pela primeira vez que “Todas as pessoas, de todos os estágios de desenvolvimento e condição social e económica, tem o direito de acesso à água potável em quantidade e qualidade equivalente às suas necessidades básicas”. A declaração repisou ainda o reconhecimento universal de que a disponibilidade de água é essencial para a vida e para o desenvolvimento das pessoas, como parte integrante da sociedade (ESPADA, 2019, p. 86).

O Relatório Brundtland de 1987, denominado “Nosso Futuro Comum” (“*Our Common Future*”), consistiu num dos principais documentos internacionais em prol do meio ambiente,

¹⁸ “The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate” (ONU, 1973, p. 4).

mas não adveio de uma conferência internacional como os anteriores. O relatório em questão é fruto dos trabalhos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Humano, instituída em 1983 pela ONU e chefiada pela ex-primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland. No relatório foi assim definido o conceito de desenvolvimento sustentável:

Está nas mãos da humanidade fazer com que o desenvolvimento seja sustentável, duradouro, ou seja, assegurar que satisfaça as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações para satisfazer suas próprias. O conceito de desenvolvimento duradouro implica limites – não limites absolutos, mas limitações que impõem aos recursos do meio ambiente o estado atual da tecnologia e da organização social e a capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas. Mas tanto a tecnologia como a organização social podem ser ordenadas e melhoradas de maneira que abram caminho a uma nova era de crescimento econômico. A Comissão crê que já não é inevitável a pobreza generalizada. A pobreza é não só um mal em si mesma. O desenvolvimento duradouro exige que se satisfaçam as necessidades básicas de todos e que se estendam a todos a oportunidade de atingir suas aspirações a uma vida melhor. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre propenso a ser vítima da catástrofe ecológica ou de outro tipo (ONU, 1987, p. 23, tradução livre).¹⁹

O Relatório Brundtland tinha como um de seus objetivos fornecer dados e elementos técnicos para subsidiar os textos que viriam a ser discutidos e aprovados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (mais conhecida como Rio 92 e que será adiante abordada), a ser realizada em 1992 no Rio de Janeiro (JAPIASSÚ; GUERRA, 2017). Para Elkington (2012, p. 92), o Relatório Brundtland foi “um dos mais importantes livros do final do século 20”, por ter sido responsável por colocar “o desenvolvimento sustentável – um conceito existente pelo menos desde 1980 – firmemente na agenda política internacional”. Ainda conforme Elkington:

O desenvolvimento sustentável era definido como “desenvolvimento que atende às necessidades do mundo atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de terem suas necessidades atendidas”. A comissão de Brundtland observou que os objetivos principais incluíam o seguinte: reativar o crescimento econômico, mas em uma nova forma (“menos material e mais energia, porém, mais equitativo em seus impactos”); atendimento das necessidades vitais de empregos, alimentos, energia, água e saneamento; garantia de um nível sustentável de população; conservação e aumento da base de recursos naturais; reorientação tecnológica e do gerenciamento

¹⁹ “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo” (ONU, 1987, p. 23).

de risco; e fusão das considerações ecológicas e econômicas nas tomadas de decisão (ELKINGTON, 2012, p. 92).

Em 1990 realizou-se em Nova Déli (Índia) a Reunião Consultiva Mundial sobre a Água Potável e o Saneamento Ambiental na Década de 1990. Dessa reunião se originou a Declaração de Nova Déli, intitulada “Algo para todos e não muito para alguns poucos”, a qual aborda em profundidade os problemas enfrentados para o abastecimento de água potável e a disponibilização de saneamento especialmente nos países em desenvolvimento durante aquele período histórico. O conteúdo da Declaração baseia-se na adoção de quatro princípios:

1. Proteção do meio ambiente e da saúde mediante a gestão integrada dos recursos hídricos e resíduos líquidos e sólidos;
2. Reformas institucionais para promover um critério integrado, incluídas mudanças nos procedimentos, atitudes e condutas, assim como a plena participação da mulher em todos os níveis nas instituições setoriais;
3. Administração comunitária dos serviços, com o apoio de medidas para fortalecer as instituições locais em sua tarefa de executar e sustentar os programas de abastecimento de água e saneamento;
4. Práticas financeiras racionais, alcançadas mediante uma melhor administração dos ativos existentes e utilização ampla de tecnologias adequadas (ONU, 1990, p. 3, tradução livre).²⁰

Outro grande encontro preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 foi a Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente, ocorrida em janeiro daquele mesmo ano em Dublin (Irlanda). Participaram desta reunião especialistas designados pelos governos de diversos países, tendo como objetivos avaliar a situação dos recursos mundiais de água doce quanto à demanda atual e futura, desenvolver critérios intersetoriais coordenados quanto aos recursos hídricos, formular estratégias sustentáveis e sensibilizar governos a respeito da questão hídrica (ONU, 1993a). Como resultado da conferência adveio a Declaração de Dublin e foram elaborados quatro princípios retores para a adoção de medidas nos níveis local, nacional e internacional, quais sejam:

²⁰ “1. Protección del medio ambiente y de la salud mediante la gestión integrada de los recursos hídricos y los desechos líquidos y sólidos;
2. Reformas institucionales para promover un criterio integrado, incluidos cambios en los procedimientos, las actitudes y la conducta, así como la plena participación de la mujer. a todos los niveles en las instituciones sectoriales;
3. Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostenes los programas de abastecimiento de agua y saneamiento;
4. Prácticas financieras racionales, logradas mediante una mejor administración de los activos existentes, y utilización amplia de las tecnologías adecuadas” (ONU, 1990, p. 3).

1. A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente
[...]
2. O aproveitamento e a gestão da água devem ser inspirados numa abordagem baseada na participação dos usuários, dos planejadores e dos tomadores de decisões em todos os níveis
[...]
3. A mulher desempenha um papel fundamental no abastecimento, na gestão e na proteção da água
[...]
4. A água tem um valor econômico, em todos os seus diversos usos concorrentes a que se destina e deveria ser reconhecida como um bem econômico (ONU, 1993a, p. 14, tradução livre).²¹

Chama a atenção o quarto princípio que, pela primeira vez, reconhece expressamente a água como detentora de valor econômico. Conforme Oliveira e Amarante Junior (2015, p. 5), se por um lado o reconhecimento da água como bem de valor econômico proporciona melhor aproveitamento em prol da proteção dos recursos hídricos, por outro lado, “o discurso da água como bem dotado de valor econômico parece estar mais associado a interesses financeiros que à necessidade de proporcionar seu acesso às pessoas, principalmente aos mais necessitados”.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, como dito, ocorreu no Rio de Janeiro e é comumente denominada Rio 92. Dela se originaram diversos documentos internacionais sobre meio ambiente: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas e a Agenda 21 Global²² (MALHEIROS; PHILIPPI JR; COUTINHO, 2008). Tais documentos abordaram as questões da água e do saneamento em meio às ponderações sobre combate à pobreza, higiene ambiental, saúde, alimentação, desenvolvimento sustentável urbano e rural. Consta expressamente da Agenda 21 global que “o abastecimento de água potável e o saneamento ambiental são vitais para a proteção do meio

²¹ “1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente

[...]

2. El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles

[...]

3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua

[...]

4. El agua tiene un valor económico, en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocerse como un bien económico” (ONU, 1993a, p. 14).

²² A Agenda 21 resultante da Rio 92 é denominada “global” porque a partir dela “governo e sociedade deram início a um conjunto de ações de construção de Agendas 21, nos âmbitos nacional, regional e local. Pesquisa realizada pelo ICLEI, em 2002, revelou que 6400 governos locais, em 113 países, estiveram envolvidos em atividades relacionadas a Agenda 21 Local nos 10 anos anteriores” (MALHEIROS; PHILIPPI JR; COUTINHO, 2008, p. 8).

ambiente, o melhoramento da saúde e a redução da pobreza. A água potável também é fundamental para muitas atividades tradicionais e culturais”²³ (ONU, 1993b, p. 280, tradução livre).

Em 1994 foi realizada a Conferência Ministerial Internacional sobre Água Potável e Saneamento Ambiental, na cidade de Noordwijk (Países Baixos). A conferência e seu respectivo Plano de Ação buscaram tratar de práticas a serem implementadas para a concretização da Agenda 21 no tocante à água e ao saneamento. Segundo o referido Plano de Ação, é de fundamental importância a “percepção da água como parte integrante do ecossistema, recurso natural e bem social e econômico, cuja quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização” (ONU, 1994, p. 2, tradução livre).²⁴

O tema da água e do saneamento também se fez presente na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994 no Cairo (Egito). A importância da disponibilidade de água potável e saneamento foi associada às discussões sobre pobreza nos países em desenvolvimento e suas nefastas consequências para a saúde humana e ambiental. Com efeito, o princípio dois da Declaração do Cairo afirma a relevância dos seres humanos para o desenvolvimento sustentável e que, por consequência, “toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado para si e para sua família, incluindo alimentação, vestimenta, moradia, água e saneamento adequados” (ONU, 1995, p. 10, tradução livre).²⁵

Em 1998 foi realizada em Paris (França) a Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, a partir da qual adveio um Programa de Atividades Prioritárias e uma declaração. No referido programa é dada especial atenção à necessidade de desenvolvimento de sistemas integrados de informações sobre recursos hídricos a nível local, nacional e internacional, que permitam a troca de dados e o desenvolvimento de conceitos, indicadores e metodologias comuns para a cooperação na pesquisa sobre a matéria; ao estímulo à cooperação internacional, inclusive no que toca à pesquisa e transferência de tecnologias; e à mobilização para financiamento do setor de água e saneamento por meio de recursos públicos e privados, mediante a celebração de parcerias e diálogo entre os atores responsáveis. Importa notar, ademais, que na Declaração de Paris é afirmado que “os recursos hídricos são essenciais à satisfação das necessidades humanas básicas, de saúde, energia e produção de elementos e à

²³ “El suministro de agua potable y el saneamiento ambiental son vitales para la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la salud y la mitigación de la pobreza. El agua potable también es fundamental para muchas actividades tradicionales y culturales” (ONU, 1993b, p. 280).

²⁴ “Perception of water as an integral part of the ecosystem, a natural resource and a social and economic good, whose quantity and quality determine the nature of its utilization” (ONU, 1994, p. 2).

²⁵ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados” (ONU, 1995, p. 10).

preservação de ecossistemas, assim como ao desenvolvimento social e econômico” (ONU, 1998, p. 20, tradução livre).²⁶

Um dos mais importantes passos em direção ao reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento foi dado não por meio de uma conferência, mas sim de uma resolução da Assembleia Geral da ONU. Trata-se da Resolução 54/175, adotada em 2000, que abordou o direito ao desenvolvimento e, no âmbito de tal direito, afirmou expressamente que “os direitos à alimentação e água potável são direitos humanos fundamentais e sua promoção constitui um imperativo moral tanto para os governos nacionais quanto para a comunidade internacional” (ONU, 2000, p. 4, tradução livre).²⁷ Espada ressalta a firmeza de tal declaração da ONU nos seguintes termos:

As resoluções saídas das várias conferências e fóruns vacilaram entre tratar a questão do acesso à água como uma necessidade básica ou como um direito, mas nota-se claramente em quase todas as resoluções e declarações acima estudadas que as mesmas andaram sempre longe do conceito de direito humano à água, exceptuando (sic), claro está, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (ESPADA, 2019, p. 91).

A Conferência Internacional sobre a Água Doce ocorreu em Bonn (Alemanha), em 2001, e dela resultaram uma Declaração Ministerial, recomendações e um documento intitulado “As Chaves de Bonn”, no qual são apontadas medidas-chaves em relação à água e o desenvolvimento sustentável. A referida conferência fez parte do processo preparatório para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2002a). Calha ressaltar o conteúdo da terceira chave de Bonn pelo chamamento ao diálogo que ela contém, inclusive com relação aos conhecimentos tradicionais e indígenas sobre a água:

3. A chave para um melhor alcance da água são as novas parcerias. Da criação da sabedoria da água à limpeza de nossas bacias hidrográficas e ao alcance das comunidades - precisamos de novas coalizões. Comunidades dinâmicas e organizadas encontrarão soluções inovadoras. Uma cidadania informada é a linha de frente contra a corrupção. Novas tecnologias podem ajudar; também podem as técnicas tradicionais e o conhecimento indígena. Esse diálogo de Bonn com as partes interessadas faz parte do processo (ONU, 2002a, p. 18, tradução livre).²⁸

²⁶ “water resources are essential for satisfying basic human needs, health, energy and food production, and the preservation of ecosystems, as well as for social and economic development” (ONU, 1998, p. 20).

²⁷ “The rights to food and clean water are fundamental human rights and their promotion constitutes a moral imperative both for national Governments and for the international community” (ONU, 2000, p. 4).

²⁸ “3. The key to better water outreach is new partnerships. From creating water wisdom, to cleaning up our watersheds, to reaching into communities – we need new coalitions. Energized, organized communities will find innovative solutions. An informed citizenry is the frontline against corruption. New technologies can help; so can traditional techniques and indigenous knowledge. This Bonn stakeholder dialogue is part of the process” (ONU, 2002b, p. 18).

Em 2002 realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+10, em Joanesburgo (África do Sul). Como resultados desse grande encontro internacional advieram a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e um Plano de Aplicação. Segundo Oliveira e Amarante Junior (2015, p. 9-10), na Rio+10 “optou-se por reforçar as metas do milênio, seguindo o objetivo anteriormente planejado, ou seja, reduzir pela metade, até 2015, a população sem acesso à água e ao saneamento básico”. Na citada Declaração o saneamento aparece como uma medida essencial para o combate à pobreza, especialmente no que diz respeito ao melhoramento da saúde humana, redução da mortalidade infantil e materna, de modo que os governos devem tratar como prioritárias estratégias nacionais para abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (ONU, 2002b).

A última grande reunião internacional merecedora de destaque que abordou o tema da água, saneamento e questões conexas foi a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada também como Rio+20, que ocorreu em 2012 no Rio de Janeiro. O documento final dessa conferência foi intitulado “O Futuro que Queremos”, no qual a água e o saneamento ganharam um tópico próprio, em que consta a seguinte afirmação dos chefes de estado: “reafirmamos nossos compromissos relativos ao direito humano à água potável e ao saneamento, que há de se fazer efetivo gradualmente em benefício de nossa população, respeitando plenamente nossa soberania nacional” (ONU, 2012a, p. 26, tradução livre).²⁹

Cumprе ressaltar, ainda, a existência de importantes tratados de direitos humanos³⁰ – portanto, normas de *hard law*, de caráter vinculante – que contém menções à água e ao saneamento como direitos de determinadas categorias. É o caso da Convenção sobre a

²⁹ “Reafirmamos nuestros compromisos relativos al derecho humano al agua potable y el saneamiento, que ha de hacerse efectivo gradualmente en beneficio de nuestra población, respetando plenamente nuestra soberanía nacional” (ONU, 2012a, p. 26).

³⁰ No âmbito do direito humanitário – portanto, distinto do direito internacional dos direitos humanos a que se dedica o presente trabalho –, Yip e Yokoya ressaltam o fato de a água estar presente nas Convenções de Genebra de 1949 sobre a proteção de civis e de prisioneiros de guerra. Todavia, advertem os autores que “Não obstante a importância desses dispositivos para a proteção de civis internados e prisioneiros de guerra, não se pode superestimar seu significado quando se estuda a arqueologia do direito à água. Inicialmente, cumpre notar que o acesso à água é tratado nessas Convenções não como um direito, mas sim como um código de conduta para as Potências detentoras, no qual aparece ao lado de questões como a garantia do uso de tabaco e outros aspectos não relacionados aos direitos humanos. Em segundo lugar, e mais importante, ainda que se aceite a leitura de que o objetivo do direito internacional humanitário é humanizar a guerra, a lógica desse corpo normativo está mais pautada pelo interesse dos Estados no equilíbrio de obrigações recíprocas em momentos de conflito armado do que pelo reconhecimento de valores intrínsecos ou direitos inalienáveis do ser humano” (YIP; YOKOYA, 2016, p. 170).

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), de 1979, que em seu artigo 14, 2, dispõe que os Estados Partes deverão adotar medidas para a igualdade das mulheres que vivem em zonas rurais, para que elas possam “gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações” (BRASIL, 2002). Em sentido semelhante, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, trata da água como parte integrante do direito à saúde, determinando em seu artigo 24, 2, “c”, como obrigação dos Estados Partes “combater as doenças e a desnutrição dentro do contexto dos cuidados básicos de saúde mediante, *inter alia*, a aplicação de tecnologia disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental” (BRASIL, 1990). Finalmente, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, determina que o acesso ao saneamento compõe o direito das pessoas com deficiência à proteção social e a um padrão de vida adequado para si e suas famílias, devendo os Estados Partes “assegurar igual acesso de pessoas com deficiência a serviços de saneamento básico e assegurar o acesso aos serviços, dispositivos e outros atendimentos apropriados para as necessidades relacionadas com a deficiência” (BRASIL, 2009).

Para além do Sistema ONU, cumpre mencionar a existência do Conselho Mundial da Água³¹ (CMA) (*World Water Council*), que consiste numa “organização internacional de plataforma multipartidária cuja missão é mobilizar ações em questões críticas relativas à água em todos os níveis” (CMA, 2016). A atuação do CMA ganha destaque especialmente com a realização e promoção do Fórum Mundial da Água, evento trienal onde ocorrem debates aprofundados sobre o tema com a comunidade internacional.

1.4.2 Comentário Geral n.º 15 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas

Em novembro de 2002 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), órgão integrante do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), emitiu seu Comentário Geral n.º 15 (E/C.12/2002/11) sobre a aplicação do Pacto Internacional de Direitos

³¹ A respeito do Conselho Mundial da Água, Espada afirma que: “A preocupação contínua da comunidade internacional em enfrentar os problemas relacionados com os recursos hídricos resultou no estabelecimento, em 1996, do Conselho Mundial de Água e da Parceria Global para a Água. O Conselho Mundial de água foi estabelecido para funcionar como uma antecâmara de discussão dos problemas de água a nível global, enquanto a Parceria Global para a Água foi estabelecida como uma parceria de trabalho entre todas as entidades envolvidas no setor de águas para ajudarem os países a alcançarem uma gestão integrada dos recursos hídricos” (ESPADA, 2019, p. 88-89).

Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), versando especificamente sobre o tema do direito humano à água.

Os comentários (ou observações) gerais do CDESC consistem na interpretação do referido Comitê sobre os direitos previstos no PIDESC, de modo que constituem interpretação oficial da própria ONU sobre o tratado em questão (ALBUQUERQUE; ROAF, 2014). A respeito de tais comentários gerais, sua importância, função e processo de elaboração, Leão esclarece que:

Até outubro de 2018, o CDESC adotou 24 observações gerais. Estas auxiliam os Estados partes e a comunidades internacional a entenderem o alcance e o significado de cada um dos artigos dispostos nos PIDESC, orientando os Estados, os tribunais e o público comum acerca do alcance e significado específico desses direitos humanos: das liberdades e dos direitos que cada um pode desfrutar. Em seu processo de consubstanciação, as observações gerais contam com: relator ou correlatores, apoio da secretaria técnica do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, diálogos com outras agências do sistema ONU especializadas no assunto, audiências públicas com parceiros da sociedade civil e entidades interessadas, debates com universidades e fundações interessadas em sua temática específica. Ademais, a última versão redatada de uma observação geral fica à disposição do público geral na página eletrônica do CDESC por um prazo razoável a fim de receber comentários e sugestões pertinentes antes da aprovação, pelo Comitê, de sua versão final (LEÃO, 2018, p. 48).

Ainda, no que diz respeito à força jurídica dos comentários gerais do CDESC, Espada aduz que:

Os Comentários Gerais não têm força jurídica própria, não sendo por isso vinculativos, uma vez que o Comitê sobre os Direitos Económicos (sic), Sociais e Culturais não tem autoridade para criar novas obrigações que possam vincular as partes da ICESCR [sigla em inglês do PIDESC]. Todavia, considerando que os mesmos resultam, em grande medida, da prática dos Estados que é facultada aos Comitês (sic) por via de relatórios, que acabam reconhecendo precedentes em tal prática dos Estados, e permite a materialização das normas contidas nas Convenções, principalmente no que diz respeito à interpretação das mesmas, torna os Comentários Gerais uma fonte legítima e autoritária a levar sempre em conta, o que, a acrescer ao fato de serem os próprios órgãos das Nações Unidas que aprovam os Comentários Gerais, tira qualquer dúvida sobre o peso e importância jurídica dos mesmos (ESPADA, 2019, p. 92).

Especificamente sobre o Comentário Geral nº 15 (CG15) do CDESC, sua importância reside no fato de ser o primeiro documento oriundo do Sistema ONU a verdadeiramente abordar a questão do direito à água – e ainda superficialmente do direito ao saneamento – pelo viés dos direitos humanos. Isso fica bastante claro logo na introdução do CG15, onde é afirmado que a “água é um recurso natural limitado e um bem público fundamental para a vida e a saúde. O

direito humano à água é indispensável para viver dignamente e é condição prévia para a realização de outros direitos humanos” (ONU, 2003, p. 1, tradução livre).³²

O direito humano à água é assim definido pelo CDESC no CG15:

O direito humano à água é o direito de todos a dispor de água suficiente, salubre, aceitável, acessível (física e economicamente) para o uso pessoal e doméstico. Um abastecimento adequado de água salubre é necessário para evitar a morte por desidratação, para reduzir o risco de enfermidades relacionadas à água e para satisfazer as necessidades de consumo e cozinha e as necessidades de higiene pessoal e doméstica (ONU, 2003, p. 2, tradução livre).³³

Observam Yip e Yokoya (2016) que o CDESC pautou a afirmação do direito humano à água no CG15 em três fundamentos distintos: interpretação teleológica do artigo 11 do PIDESC (direito a um nível de vida adequado); interpretação extensiva do artigo 12 do PIDESC (direito ao mais elevado nível de saúde física e mental); e a aceitação tácita da competência do CDESC, pelos Estados, para tratar de questões relativas à água desde 1990. Para os citados autores este terceiro fundamento – que guarda relação com a criação de costume – é controverso, haja vista que “o procedimento do Comitê não é adversarial, e sim do tipo cooperativo, de modo que os Estados buscam o compartilhamento de experiências [...], não estando necessariamente preocupados em refutar os argumentos jurídicos desse órgão” (YIP; YOKOYA, 2016, p. 172-173). Acrescenta-se ao entendimento dos autores que o CDESC também parece ter utilizado como fundamento – um quarto fundamento distinto – o fato de a água constar em tratados de direitos humanos, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos da Criança, já referidos no presente trabalho (ONU, 2003).

Apesar de a água não constar textualmente do artigo 11 do PIDESC, o Comitê afirmou no CG15 que o uso da palavra “inclusive” (juntamente aos direitos à alimentação, vestimenta e moradia) demonstra que o rol trazido por este dispositivo não é exaustivo. Ademais, o CDESC manifestou entendimento de que o direito à água também guarda relação direta com os direitos

³² “El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos” (ONU, 2003, p. 1).

³³ “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica” (ONU, 2003, p. 2).

à vida e à dignidade humana, presentes na Carta Internacional de Direitos Humanos³⁴ (ONU, 2003).

Quanto ao conteúdo normativo do direito humano à água, o CDESC afirma que este é composto tanto por liberdades, como por direitos. As liberdades consistem no direito à manutenção do abastecimento de água e no direito a não sofrer interferências para o acesso à água, exemplificadas pelo Comitê pelas hipóteses de cortes arbitrários ou contaminação dos recursos hídricos. Quanto aos direitos, estes compreendem “[...] o direito a um abastecimento e gestão da água que ofereça à população iguais oportunidades de disfrutar do direito à água” (ONU, 2003, p. 5, tradução livre).³⁵

No entendimento do Comitê, o direito à água deve ser adequado à dignidade, vida e saúde humana, o que não comporta interpretações restritivas do ponto de vista quantitativo ou das tecnologias empregadas. Isso porque “a água deve ser tratada como um bem social e cultural, e não fundamentalmente como um bem econômico. O modo como se exerce o direito à água também deve ser sustentável [...]” (ONU, 2003, p. 5, tradução livre).³⁶ Deve-se observar que a adequação do direito à água pode variar em função de condições diversas, porém, segundo o CDESC, sempre devem ser observados os seguintes fatores:

- a) A disponibilidade. O abastecimento de água de cada pessoa deve ser contínuo e suficiente para os usos pessoais e domésticos. Esses usos compreendem normalmente o consumo, o saneamento, a lavagem de roupas, a preparação de alimentos e a higiene pessoal e doméstica. A quantidade de água disponível para cada pessoa deveria corresponder às diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS). Também é possível que alguns indivíduos e grupos necessitem de recursos de água adicionais em razão da saúde, do clima e das condições de trabalho.
- b) A qualidade. A água necessária para cada uso pessoal ou doméstico deve ser salubre e, portanto, não há de conter microrganismos ou substâncias químicas ou radioativas que possam constituir uma ameaça para a saúde das pessoas. Ademais, a água deveria ter uma cor, um cheiro e um sabor aceitáveis para cada uso pessoal ou doméstico.
- c) A acessibilidade. A águas e as instalações de serviços de água devem ser acessíveis a todos, sem discriminação alguma, dentro da jurisdição do Estado Parte. A acessibilidade apresenta quatro dimensões superpostas:
 - i) Acessibilidade física. A água e as instalações e serviços de água devem estar ao alcance físico de todos os setores da população. Deve-se poder acessar o fornecimento de água suficiente, salubre e aceitável em cada lar, instituição educativa ou local de trabalho ou em suas vizinhanças imediatas. Todos os serviços e instalações de água devem ser de qualidade suficiente e culturalmente adequados, e devem ter em conta as necessidades relativas ao gênero, o ciclo vital e a intimidade. A segurança física não deve ser ameaçada durante o acesso aos serviços e instalações de água.

³⁴ A Carta Internacional de Direitos Humanos é composta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos os últimos de 1966.

³⁵ “[...] el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua” (ONU, 2003, p. 5).

³⁶ “El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible [...]” (ONU, 2003, p. 5).

ii) **Acessibilidade económica.** A água e os serviços e instalações de água devem estar ao alcance de todos. Os custos e encargos diretos e indiretos associados ao abastecimento de água devem ser financeiramente acessíveis e não devem comprometer nem pôr em risco o exercício de outros direitos reconhecidos pelo Pacto.

iii) **Não discriminação.** A água e os serviços e instalações de água devem ser acessíveis a todos de fato e de direito, inclusive aos setores mais vulneráveis e marginalizados da população, sem discriminação alguma por qualquer dos motivos proibidos.

iv) **Acesso à informação.** A acessibilidade compreende o direito de solicitar, receber e difundir informação sobre as questões da água (ONU, 2003, p. 5-7, tradução livre).³⁷

Os Estados Partes do PIDESC possuem uma obrigação específica com relação ao zelo para que todos tenham acesso à água sem qualquer tipo de discriminação – inclusive no que diz respeito aos investimentos para fornecimento de água, que não devem privilegiar a camada mais rica da população em detrimento dos mais pobres. Nesse sentido, o Comitê afirma que os Estados devem facilitar o acesso à água e garantir o fornecimento desta para os que não têm condições de pagá-la; bem como cuidar especialmente para que pessoas e grupos que tradicionalmente têm dificuldades no acesso à água possam fazê-lo, a exemplo de mulheres, crianças, minorias, povos indígenas, refugiados, asilados, deslocados internos, migrantes e população carcerária (ONU, 2003).

³⁷ “a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) **Accesibilidad física.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

ii) **Accesibilidad económica.** El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

iii) **No discriminación.** El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

iv) **Acceso a la información.** La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua” (ONU, 2003, p. 5-7).

Constituem obrigações legais de caráter geral dos Estados, segundo o CDESC, garantir o exercício do direito à água sem discriminação e adotar medidas concretas e contínuas para a realização deste direito, sendo que estas obrigações são de efeito imediato, independentemente, portanto, de questões relativas à limitação de recursos financeiros. Ainda, o Comitê adverte que a adoção de medidas retrógradas quanto ao direito à água só pode ocorrer após a análise de todas as alternativas possíveis, mediante justificação pautada na totalidade dos direitos enunciados no PIDESC e desde que tenha sido utilizado o máximo de recursos de que dispõe o Estado. Isso porque “existe uma forte presunção de que a adoção de medidas regressivas com respeito ao direito à água está proibida pelo Pacto” (ONU, 2003, p. 9, tradução livre).³⁸

As obrigações legais específicas dos Estados Partes do PIDESC com relação ao direito humano à água – e a qualquer outro direito humano, como bem frisou o Comitê – são de respeitar (abster-se de ingerências indevidas no exercício do direito), proteger (impedir que terceiros prejudiquem o exercício do direito pela população em geral) e cumprir (facilitar, promover e garantir o exercício do direito). No que tange à obrigação de proteger o direito à água frente a terceiros, o Comitê esclarece o seguinte para os casos em que o fornecimento de água constitui-se em serviço explorado pela iniciativa privada ou que uma fonte de água seja controlada por particular:

Quando os serviços de fornecimento de água (como as redes de canalização, cisternas e acessos a rios e poços) sejam explorados ou estejam controlados por terceiros, os Estados Partes devem impedir-lhes que prejudiquem o acesso físico em condições de igualdade e a um custo razoável, a recursos de água suficientes, salubres e aceitáveis. Para impedir esses abusos deve-se estabelecer um sistema normativo eficaz de conformidade com o Pacto e o presente Comentário geral, que preveja uma supervisão independente, uma autêntica participação pública e a imposição de multas por descumprimento (ONU, 2003, p. 10, tradução livre).³⁹

Adentrando timidamente na vertente do saneamento – haja vista que o CG15 versa precipuamente sobre o direito à água –, o CDESC afirma que a garantia de serviços de saneamento adequados para todos “[...] não só se reveste de importância fundamental para a dignidade humana e a vida privada, senão que constitui um dos principais mecanismos para

³⁸ “Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto al derecho al agua está prohibida por el Pacto” (ONU, 2003, p. 9).

³⁹ “Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema normativo eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una autêntica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento” (ONU, 2003, p. 10).

proteger a qualidade das reservas e recursos de água potável” (ONU, 2003, p. 11-12, tradução livre).⁴⁰

No plano internacional, são obrigações dos Estados Partes do PIDESC cooperar com outros países e prestar assistência internacional com vistas à efetivação do direito humano à água, principalmente os países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento. O Comitê destaca como fundamental que os Estados respeitem o direito de outros países concernente à água, sendo que “a água jamais deve ser utilizada como instrumento de pressão política e econômica” (ONU, 2003, p. 12, tradução livre).⁴¹

Encerrando o tópico obrigacional do CG15, o Comitê elenca como obrigações básicas dos Estados Partes, com efeitos imediatos, em relação ao direito humano à água:

- a) Garantir o acesso à quantidade essencial mínima de água, que seja suficiente e apta para o uso pessoal e doméstico e prevenir enfermidades;
- b) Assegurar o direito de acesso à água e às instalações de serviço de água sobre uma base não discriminatória, em especial no que diz respeito aos grupos vulneráveis ou marginalizados;
- c) Garantir o acesso físico às instalações ou serviços de água que proporcionem um fornecimento suficiente e regular de água salubre; que tenham um número suficiente de saídas de água para evitar tempos de espera proibitivos; e que se encontrem a uma distância razoável do lar;
- d) Zelar para que não se veja ameaçada a segurança pessoal quando as pessoas tenham que buscar água;
- e) Zelar por uma distribuição equitativa de todas as instalações e serviços de água disponíveis;
- f) Adotar e aplicar uma estratégia e um plano de ação nacionais sobre a água para toda a população; a estratégia e o plano de ação deverão ser elaborados e periodicamente revistos com base num processo participativo e transparente; deverão prever métodos, como o estabelecimento de indicadores e níveis de referência que permitam acompanhar de perto os progressos realizados; o processo mediante o qual se concebam a estratégia e o plano de ação, assim como o conteúdo de ambos, deverão prestar especial atenção a todos os grupos vulneráveis e marginalizados;
- g) Vigiar o grau de realização, ou não realização, do direito à água;
- h) Adotar programas de água orientados a fins concretos e de relativo baixo custo para proteger os grupos vulneráveis e marginalizados;
- i) Adotar medidas para prevenir, tratar e controlar as enfermidades associadas à água, em particular zelando pelo acesso aos serviços de saneamento adequados (ONU, 2003, p. 13-14, tradução livre).⁴²

⁴⁰ “El garantizar que todos tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no sólo reviste importancia fundamental para la dignidad humana y la vida privada, sino que constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable” (ONU, 2003, p. 11-12).

⁴¹ “El agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica” (ONU, 2003, p. 12).

⁴² “a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;
c) Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;

As possíveis violações ao direito humano à água, pelos Estados, são tratadas de modo exemplificativo no CG15. Tais violações podem se dar tanto por meio de atos comissivos, como também omissivos. Segundo o Comitê, para a comprovação do cumprimento de suas obrigações os Estados devem “demonstrar que tomaram as medidas necessárias e factíveis para garantir o exercício do direito à água”, tendo em vista que, “de acordo com o direito internacional, o não atuar de boa-fé para tomar tais medidas constitui uma violação de direito” (ONU, 2003, p. 14, tradução livre).⁴³ O Comitê também faz uma diferenciação entre Estados com dificuldades financeiras em cumprir as obrigações e Estados que propositalmente não as cumprem ou não envidam esforços para cumpri-las, sendo que neste último caso estaria configurada violação ao PIDESC.

A aplicação do direito à água no plano nacional de cada Estado Parte se dá a partir da adoção de legislação, estratégias e políticas públicas específicas. O CDESC ressalta que “cada Estado tem uma margem discricionária ao determinar quais medidas são as mais convenientes para fazer frente a suas circunstâncias específicas” (ONU, 2003, p. 16, tradução livre).⁴⁴ Entretanto, a estratégia a ser adotada pelos Estados deve estar calcada nos princípios da prestação de contas, transparência e independência do Poder Judiciário (ONU, 2003), além de observar o seguinte:

A estratégia deve: a) basear-se na normativa e nos princípios de direitos humanos; b) abarcar todos os aspectos do direito à água e as obrigações correspondentes dos Estados Partes; c) definir objetivos claros; d) fixar objetivos ou metas e os prazos para sua consecução; e) formular políticas adequadas, com os níveis de referência e os indicadores correspondentes (ONU, 2003, p. 16, tradução livre).⁴⁵

e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;

f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;

g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;

h) Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;

i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados” (ONU, 2003, p. 13-14).

⁴³ “[...] demostrar que han tomado las medidas necesarias y factibles para garantizar el ejercicio del derecho al agua. De conformidad con el derecho internacional, el no actuar de buena fe para tomar tales medidas constituye una violación del derecho” (ONU, 2003, p. 14).

⁴⁴ “Cada Estado tiene un margen de discreción al determinar qué medidas son las más convenientes para hacer frente a sus circunstancias específicas” (ONU, 2003, p. 16).

⁴⁵ “La estrategia debe: a) basarse en la normativa y los principios de derechos humanos; b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes; c) definir objetivos

Especificamente no que pertine à legislação, o Comitê sugere aos Estados Partes a adoção de um marco legislativo sobre o direito à água, no qual devem ser incluídos além dos aspectos relativos a objetivos, metas e prazos já mencionados na citação supra, também questões como a colaboração com a sociedade civil, setor privado e organizações internacionais; instituições encarregadas; mecanismos de vigilância e procedimentos de reparação e recursos (ONU, 2003).

É de fundamental importância no processo de internalização do direito humano à água nos âmbitos nacional, regional e local a adoção de indicadores e níveis de referência que permitam uma análise sobre o estágio deste processo. Outro aspecto essencial é a existência de medidas judiciais que possam ser utilizadas por pessoas que sejam vítimas de violação do direito à água, a fim de que sejam devidamente reparadas (ONU, 2003).

Por fim, o Comitê assinala no CG15 o dever das organizações internacionais que direta ou indiretamente se ocupem do tema da água, de cooperarem para que o direito humano à água se faça efetivo. Interessante notar, nesse aspecto, o dever expresso das instituições financeiras internacionais – notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – de “ter em conta o direito à água em suas políticas de empréstimo, acordos creditícios, programas de ajuste estrutural e outros projetos de desenvolvimento” (ONU, 2003, p. 19, tradução livre).⁴⁶

Apesar de ser apenas o primeiro documento do Sistema ONU a tratar da água pela perspectiva dos direitos humanos, o CG15 foi de grande importância no reconhecimento e desenvolvimento de tal direito na medida em que construiu obrigações positivas para os Estados fundadas na vinculatividade e juridicidade do PIDESC.

1.4.3 Resolução 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas

A Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU (A/RES/64/292), aprovada em julho de 2010, consiste no primeiro documento de reconhecimento expresso e formal do direito humano à água e ao saneamento. Por meio dela, a Assembleia Geral afirmou solenemente que

claros; d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución; e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes” (ONU, 2003, p. 16).

⁴⁶ “[...] tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo” (ONU, 2003, p. 19).

“reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para o pleno disfrute da vida e de todos os direitos humanos” (ONU, 2010a, p. 3, tradução livre).⁴⁷

O conteúdo normativo da referida resolução é pequeno, porém significativo, haja vista que limita-se ao reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento, nos termos acima reproduzidos. Em acréscimo, a Resolução 64/292 roga aos Estados membros da ONU por mais recursos financeiros, aumento da capacidade e transferência de tecnologia em matéria de água e saneamento, por meio da assistência e cooperação internacional, as quais devem ser voltadas especialmente para os países em desenvolvimento (ONU, 2010a, p. 3).

De acordo com Yip e Yokoya (2016), a Resolução 64/292 deriva de proposta apresentada pela Bolívia perante a Assembleia Geral da ONU, país que inclusive reconhece em diversas passagens de sua Constituição⁴⁸ o direito de acesso à água e ao saneamento – assim como a maioria dos países vizinhos ao Brasil (AMORIM, 2015).

O texto aprovado pela Assembleia Geral está fundamentado em argumentos desenvolvimentistas e destaca que, no ânimo de garantir esforços de prover saneamento e água limpa, segura e acessível para todos, é necessário que os Estados desenvolvidos e as organizações internacionais cooperem com os países em desenvolvimento. O tom demandante da proposta boliviana deixa claro que o pleno gozo de água limpa e segura está condicionado ao nível de desenvolvimento de uma nação, do que derivaria o dever de cooperação financeira, técnica e tecnológica. Não por acaso, o documento foi discutido na agenda sob a seção “Promoção do crescimento econômico e desenvolvimento sustentável” (seção B), e não sob o tópico “Promoção dos direitos humanos” (seção D) (YIP; YOKOYA, 2016, p. 174).

A Resolução 64/292 baseia-se em diversos documentos internacionais do Sistema ONU que versam sobre o tema da água, meio ambiente e desenvolvimento sustentável (os mais significativos foram expostos no tópico 3.3.1), no já citado CG15 do CDESC e no trabalho da Relatora Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento,

⁴⁷ “Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” (ONU, 2010a, p. 3).

⁴⁸ A Bolívia, marcada pelo evento histórico conhecido como “Guerra da Água” (insurgência popular ocorrida em 2000, na cidade de Cochabamba, contra a privatização dos serviços de água), fez inserir em sua Constituição de 2009 uma série de dispositivos relativos à água e ao saneamento. Já no preâmbulo a água consta como um dos bens/valores a serem buscados pelo Estado. O artigo 16, I, afirma que “toda pessoa tem direito à água e à alimentação” (BOLÍVIA, 2009, p. 16, tradução livre). Indo mais além, o inciso I do artigo 20 sustenta que “toda pessoa tem direito ao acesso universal e equitativo aos serviços básicos de água potável, esgoto, eletricidade, gás domiciliado, postal e telecomunicações”, e o inciso III declarada que “o acesso à água e esgoto constituem direitos humanos, não são objeto de concessão nem privatização e estão sujeitos ao regime de licenças e registros, conforme a lei” (BOLÍVIA, 2009, p. 16-17, tradução livre). O capítulo quinto da Constituição boliviana é integralmente dedicado aos recursos hídricos, cabendo destacar que o artigo 373, I, dispõe que “a água constitui um direito fundamentalíssimo para a vida, no marco da soberania do povo. O Estado promoverá o uso e acesso à água sobre a base de princípios de solidariedade, complementariedade, reciprocidade, equidade, diversidade e sustentabilidade” (BOLÍVIA, 2009, p. 140, tradução livre).

Catarina de Albuquerque, ainda incipiente naquele momento e desenvolvido sob o título de perita independente.⁴⁹

Para além do substrato normativo que a Resolução 64/292 resgata nos citados documentos internacionais, ela também contém dados estatísticos⁵⁰ que revelam a fragilidade do acesso ao saneamento a nível global naquele momento (realidade esta ainda pouco modificada). Tais dados são importantes para que se tenha um registro histórico do contexto do reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento, seus avanços factuais e normativos, e eventuais retrocessos.

1.4.4 Resolução 15/9 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

A Resolução 15/9 do Conselho de Direitos Humanos da ONU (A/HRC/RES/15/9), datada de outubro de 2010, inova ao trazer recomendações aos Estados relativas aos direitos humanos à água e ao saneamento quando tais serviços forem fornecidos à população por atores privados.⁵¹

Yip e Yokoya chamam a atenção para o fato de essa resolução proveniente do Conselho de Direitos Humanos, sediado em Genebra, refletir uma abordagem distinta sobre esses direitos humanos em comparação à abordagem dada pela Assembleia Geral da ONU, sediada em Nova Iorque, por meio da Resolução 64/292 comentada no tópico anterior. Afirmam os autores que, diferentemente do que ocorreu na Assembleia Geral, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos as iniciativas a respeito dos direitos à água e ao saneamento partiram de países europeus, especialmente Alemanha e Espanha, de modo que as resoluções oriundas deste órgão são limitadas no que pertine aos possíveis usos da água e favorecem a prestação dos serviços por particulares (YIP; YOKOYA, 2016).

⁴⁹ A primeira Relatora Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, a jurista portuguesa Catarina de Albuquerque, foi nomeada como perita independente a partir da Resolução 7/22 (ou 7/L.16) do Conselho de Direitos Humanos da ONU (A/HRC/7/L.16), datada de março de 2008 (ONU, 2008). Em abril de 2011 ela foi alçada ao cargo de Relatora Especial pela Resolução 16/2 também do Conselho de Direitos Humanos (A/HRC/RES/16/2), sendo-lhe atribuída uma série de incumbências sobre o tema (ONU, 2011b). De 2014 a 2020 ela foi sucedida no cargo pelo engenheiro sanitário brasileiro Leo Heller (ONU, 2014). O atual ocupante do cargo é o físico e economista espanhol Pedro Arrojo-Agudo (ONU, 2020a).

⁵⁰ A exemplo da seguinte afirmação, no sentido de a Assembleia Geral estar “profundamente preocupada porque aproximadamente 884 milhões de pessoas carecem de acesso a água potável e mais de 2.600 milhões de pessoas não têm acesso a saneamento básico, e alarmada porque a cada ano falecem aproximadamente 1,5 milhão de crianças menores de 5 anos e se perdem 443 milhões de dias letivos em consequência de enfermidades relacionadas com a água e o saneamento” (ONU, 2010a, p. 2, tradução livre).

⁵¹ A Resolução 12/8 do Conselho de Direitos Humanos (A/HRC/RES/12/8), datada de outubro de 2009, já havia afirmado “a importante contribuição do setor privado no que diz respeito ao acesso ao saneamento” (ONU, 2009, p. 3, tradução livre). Todavia, até a Resolução 15/9 de outubro de 2010 não havia um maior detalhamento sobre a participação privada na efetivação dos direitos humanos à água e ao saneamento.

É importante ressaltar alguns aspectos específicos sobre a vertente genebrina do direito à água. Primeiramente, ainda que afirme a existência de um direito à água potável e ao saneamento, na Resolução do CDH, esse direito é derivado do direito às mais altas condições de saúde, do direito à vida e do direito à dignidade humana. Em segundo lugar, essa perspectiva limita esse direito ao acesso à água potável segura e saneamento, deixando em nível secundário outras possíveis utilizações da água. Por fim, e mais importante, deve-se destacar o aspecto privatista da vertente genebrina. Patrocinadas por países europeus, essas resoluções possuem grande nível de detalhamento e privilegiam a prestação de serviços de água e saneamento por delegação a atores privados, em detrimento de outras possibilidades de prestação desse serviço (provisão direta pelo Estado e provisão informal). Nesse aspecto, cabe apontar que a Resolução 15/9, ao tratar da responsabilidade dos atores pela implementação desse direito (parágrafo 5º), usa termos diferentes em relação ao Estado (*obligations*) e a entes não estatais (*responsibilities*), o que pode ser visto como uma forma de mitigar a responsabilidade destes últimos. Esse mesmo desequilíbrio está presente no Comentário 15 do CDESC.

Desse modo, os promotores da norma em Genebra favorecem um direito à água derivado de outros direitos, limitado à água potável segura e ao saneamento, e que seja prestado preferencialmente por delegação do Estado a atores privados. Essa concepção é claramente contrastante à vertente nova-iorquina, em que o direito à água está relacionado a conceitos amplos de desenvolvimento, e no qual provimento de água é responsabilidade primordial dos Estados, que em caso de não disporem de recursos e tecnologias, podem ser ajudados por Estados mais desenvolvidos e organizações internacionais (YIP; YOKOYA, 2016, p. 176).

A Resolução 15/9 afirma textualmente que “os Estados têm a responsabilidade primordial de garantir a plena realização de todos os direitos humanos” (ONU, 2010b, p. 3, tradução livre),⁵² responsabilidade esta que não pode ser afastada mesmo quando houver delegação dos serviços de água e saneamento para terceiros. Todavia, a mesma resolução enfatiza a possibilidade de privatização dos serviços, hipótese em que os Estados deverão garantir que os prestadores de serviço privados:

- a) Cumpram com suas responsabilidades em matéria de direitos humanos em todos seus processos de trabalho, em especial dedicando-se ativamente, junto ao Estado e outros interessados, a detectar possíveis abusos contra os direitos humanos e encontrar soluções para atenuá-las;
- b) Contribuam para prover um fornecimento constante de água potável segura, aceitável, acessível física e financeiramente, e serviços de saneamento de boa qualidade e em quantidade suficiente;
- c) Integrem os direitos humanos nas avaliações de impacto quando seja pertinente, a fim de determinar os desafios em matéria de direitos humanos e contribuir para superá-los;
- d) Elaborem mecanismos eficazes de reclamação para os usuários e se abstenham de obstaculizar o acesso aos mecanismos de prestação de contas de base estatal (ONU, 2010b, p. 4, tradução livre).⁵³

⁵² “los Estados tienen la responsabilidad primordial de garantizar la plena realización de todos los derechos humanos [...]” (ONU, 2010b, p. 3).

⁵³ “a) Cumplan con sus responsabilidades en materia de derechos humanos en todos sus procesos de trabajo, en especial dedicándose activamente, junto con el Estado y otros interesados, a detectar posibles abusos contra los derechos humanos y encontrar soluciones para paliarlos;

Independentemente da prestação dos serviços de água e saneamento ser estatal ou privada, o Conselho de Direitos Humanos dispõe que os Estados devem elaborar instrumentos e mecanismos para alcançar paulatinamente a realização de tais direitos humanos, sem mencionar a existência de obrigações de efeitos imediatos. Ademais, os Estados também devem zelar pela transparência do processo de planeamento e execução; participação ativa, livre e autêntica das comunidades e envolvidos; especial proteção aos grupos vulneráveis e marginalizados; realização de avaliações de impacto que compreendam os direitos humanos; aprovação e aplicação de marcos reguladores eficazes; garantir a existência de medidas eficazes em casos de violações de direitos humanos e de prestação de contas (ONU, 2010b, p. 3).

1.4.5 Resolução 21/2 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

A Resolução 21/2 do Conselho de Direitos Humanos da ONU (A/HRC/RES/21/2) foi aprovada em setembro de 2012 e aborda questões importantes com relação ao financiamento necessário para que os direitos humanos à água e ao saneamento se tornem efetivos.

A questão do financiamento dos serviços de água e esgoto é trazida à tona a partir do relatório apresentado à época pela Relatora Especial dos direitos humanos à água e ao saneamento, no qual ela conclui que “o alcance da água potável e saneamento para todos exigirá recursos consideravelmente maiores” (ONU, 2012b, p. 4, tradução livre).⁵⁴

Diante da limitação dos recursos financeiros disponíveis, o Conselho de Direitos Humanos afirma que deve ser priorizado o acesso à tais serviços para os setores mais excluídos e marginalizados da população. Para tanto, devem ser identificadas as pessoas marginalizadas no acesso à água e saneamento e capacitados os tomadores de decisão, para que estes possam elaborar estratégias inclusivas e sustentáveis (também no aspecto financeiro) e desenvolver iniciativas que alcancem os mais excluídos (ONU, 2012b).

A sustentabilidade financeira dos serviços de saneamento consiste num ponto essencial para a universalização de tais serviços, ou seja, para tornar efetivo o direito humano à água e

b) Contribuyan a proveer un suministro constante de agua potable segura, aceptable, accesible y asequible y servicios de saneamiento de buena calidad y en cantidad suficiente;

c) Integren los derechos humanos en las evaluaciones de impacto cuando sea pertinente, a fin de determinar los desafíos en materia de derechos humanos y contribuir a superarlos;

d) Elaboren mecanismos eficaces de reclamación para los usuarios y se abstengan de obstaculizar el acceso a los mecanismos de rendición de cuentas de base estatal” (ONU, 2010b, p. 4).

⁵⁴ “el logro del agua potable y el saneamiento para todos exigirá recursos considerablemente mayores” (ONU, 2012b, p. 4).

ao saneamento. Nesse sentido, o Conselho ressalta a necessidade de que seja dada transparência ao orçamento e outras formas de financiamento, de capacitação dos gestores e demais agentes públicos que trabalham com o setor, de adequada previsão orçamentária dos custos e de que seja estabelecido um sistema normativo apropriado e efetivo (ONU, 2012b).

Como o próprio Conselho já havia destacado em oportunidades anteriores, é importante que o acesso aos serviços de água e saneamento sejam acessíveis física e financeiramente. Portanto, os Estados têm o dever de verificar e assegurar também a acessibilidade financeira de tais serviços para as pessoas com baixas condições econômicas, regulando e supervisionando a atuação dos prestadores privados se houver delegação. Outro ponto importante da acessibilidade e sustentabilidade dos serviços é o diálogo com as comunidades interessadas, as quais devem ser consultadas (ONU, 2012b).

Como em toda resolução do Conselho de Direitos Humanos – e também da Assembleia Geral – em matéria de direitos humanos à água e ao saneamento, ao final é sempre ressaltada a importância da cooperação internacional. Considerando o foco da Resolução 21/2 nas questões de financiamento dos serviços, a cooperação internacional ganha ainda mais relevância diante da possibilidade – e dever – dos países desenvolvidos auxiliarem financeiramente os países em desenvolvimento a alcançarem a efetividade desse direito humano (ONU, 2012b, p. 4-5).

Como se verá adiante, as preocupações com financiamento do direito humano à água e ao saneamento voltarão à pauta dos órgãos da ONU através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 da Agenda 2030, especialmente por meio do respectivo Marco de Aceleração Global.

1.4.6 Resolução 33/10 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

A Resolução 33/10 do Conselho de Direitos Humanos da ONU (A/HRC/RES/33/10), aprovada em setembro de 2016, aborda dois temas de grande importância para o debate dos direitos humanos à água e ao saneamento: a distinção entre tais direitos e a desigualdade de gênero.

O reconhecimento da existência de diferenças entre o direito humano à água e o direito humano ao saneamento parte do trabalho do Relator Especial para tais direitos à época, Léo Heller. A diferenciação se justifica pela necessidade de que sejam abordados os problemas específicos de aplicação de cada um desses direitos, haja vista que “com suma frequência se segue descuidando do saneamento quando não se reconhece como um direito separado” (ONU,

2016b, p. 3, tradução livre).⁵⁵ Coerentemente, até mesmo o título das resoluções muda a partir desse momento, deixando de usar o singular e passando a adotar o plural, de modo que o Conselho passa a se referir “aos direitos humanos à água potável e ao saneamento”. Tais direitos passam a ser assim compreendidos pelos órgãos da ONU:

[...] em virtude do direito humano à água potável, toda pessoa, sem discriminação, tem direito a água suficiente, salubre, aceitável, fisicamente acessível, e financeiramente acessível para uso pessoal e doméstico, e que, em virtude do direito humano ao saneamento, toda pessoa, sem discriminação, tem direito ao acesso, desde o ponto de vista físico e econômico, em todas as esferas da vida, a um saneamento que seja salubre, higiênico, seguro, social e culturalmente aceitável e que proporcione intimidade e garanta a dignidade, ao tempo que reafirma que ambos direitos são componentes do direito a um nível de vida adequado;
3. Afirma que os direitos humanos à água e ao saneamento estão estreitamente relacionados entre si, mas possuem características que justificam um tratamento distinto a fim de abordar problemas específicos em sua aplicação [...] (ONU, 2016b, p. 3-4, tradução livre).⁵⁶

Na Resolução 33/10 a questão da desigualdade de gênero na fruição dos direitos humanos à água e ao saneamento é pela primeira vez tratada com maior profundidade.⁵⁷ A abordagem sobre tal problema parte da constatação de que mulheres e meninas são as mais prejudicadas, em todo o mundo, pela dificuldade de acesso à água e ao saneamento, sendo frequentemente encarregadas da tarefa de recolher água para o lar. Ademais, nessa resolução é inicialmente tratada a questão da higiene menstrual e a necessidade de se pôr fim ao estigma da menstruação. Com efeito, afirmou o Conselho de Direitos Humanos:

Profundamente preocupado ademais porque as mulheres e as meninas costumam enfrentar obstáculos especiais em relação ao acesso à água e ao saneamento, que aumentam nas crises humanitárias, e porque arcam com a responsabilidade principal de recolher água para o lar em muitas partes do mundo, o que limita o tempo que poderiam dedicar a outras atividades, como a educação e o ócio no caso das meninas ou a obtenção de meios de subsistência no caso das mulheres,
Profundamente preocupado porque a falta de acesso a serviços adequados de água e saneamento, incluída a gestão da higiene menstrual, em particular nas escolas,

⁵⁵ “[...] con suma frecuencia el saneamiento se sigue descuidando cuando no se reconoce como un derecho separado” (ONU, 2016b, p. 3).

⁵⁶ “[...] en virtud del derecho humano al agua potable, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico, y que, en virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad, al tiempo que reafirma que ambos derechos son componentes del derecho a un nivel de vida adecuado;
3. Afirma que los derechos humanos al agua potable y el saneamiento están estrechamente relacionados entre sí, pero tienen características que justifican un trato distinto a fin de los abordar problemas específicos en su aplicación” (ONU, 2016b, p. 3-4).

⁵⁷ A Resolução 70/169 da Assembleia Geral da ONU (A/RES/70/169), datada de dezembro de 2015 (ONU, 2016a), também traz algumas considerações sobre a questão feminina nos direitos humanos à água e ao saneamento, porém o faz ainda de maneira superficial, dada a novidade da abordagem.

contribui para generalizar o estigma associado à menstruação, que tem efeitos negativos na igualdade de gênero e no disfrute pelas mulheres e meninas de seus direitos humanos, incluídos o direito à educação e o direito à saúde (ONU, 2016b, p. 2, tradução livre).⁵⁸

Para o combate à desigualdade de gênero no âmbito dos direitos humanos à água e ao saneamento, os Estados são instados a derrogar e reformar toda a legislação que acarrete em consequências discriminatórias; adotar medidas concretas (incluídas políticas públicas e dotações orçamentárias) que vão além de disposições oficiais; prevenir e combater as causas da desigualdade; empregar um enfoque intersetorial nas iniciativas normativas, considerando que as causas da desigualdade são múltiplas; atuar em maior colaboração com os setores da água, saneamento, higiene, educação, emprego, saúde e outros; e propiciar uma verdadeira participação das mulheres em todas as etapas e processos relativos aos serviços de água e saneamento (ONU, 2016b).

A Resolução 33/10 foi aprovada com expressivo apoio dos membros do Conselho, com 42 (quarenta e dois) votos favoráveis, tendo apenas um voto contrário do Quirguistão e abstenções por parte de El Salvador, Rússia, Quênia e Nigéria (ONU, 2016b).

1.4.7 Resolução 74/141 da Assembleia Geral Das Nações Unidas

A Resolução 74/141 da Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/74/141), aprovada em dezembro de 2019, aborda uma grande diversidade de temas relacionados aos direitos humanos à água e ao saneamento. Entretanto, mais uma vez ganha destaque a problemática da desigualdade de gênero, com especial atenção na demanda por higiene menstrual de meninas e mulheres.

O tema da desigualdade de gênero já não mais consistia numa novidade quando da aprovação da Resolução 74/141 da Assembleia Geral, considerando que já havia sido tratado com maior ou menor profundidade pela resolução 70/169 também da Assembleia Geral e pelas resoluções 33/10 e 39/8 do Conselho de Direitos Humanos. Todavia, a atenção dispensada pela

⁵⁸ “Profundamente preocupado además porque las mujeres y las niñas suelen enfrentarse a obstáculos especiales en relación con el acceso al agua y el saneamiento, que aumentan en las crisis humanitarias, y porque cargan con la responsabilidad principal de recoger agua para el hogar en muchas partes del mundo, lo que limita el tiempo que podrían dedicar a otras actividades, como la educación y el ocio en el caso de las niñas o la obtención de medios de subsistencia en el caso de las mujeres, Profundamente preocupado porque la falta de acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento, incluida la gestión de la higiene menstrual, en particular en las escuelas, contribuye a generalizar el estigma asociado a la menstruación, que tiene efectos negativos en la igualdad de género y el disfrute por las mujeres y las niñas de sus derechos humanos, incluidos el derecho a la educación y el derecho a la salud” (ONU, 2016b, p. 2).

Assembleia Geral e o detalhamento das obrigações dos Estados trazidos nessa Resolução 74/141 tornam necessária a sua análise individualizada.

Cumprido ressaltar, inicialmente, as preocupações manifestadas pela Assembleia Geral com relação às dificuldades enfrentadas por mulheres e meninas para o acesso à água potável, saneamento e higiene. A Assembleia discorre sobre os deveres dos Estados a partir de constatações no sentido de que mulheres e meninas costumam ser as mais afetadas pela falta de serviços de água e saneamento, haja vista serem as responsáveis, na maior parte do mundo, por recolher água para o lar quando não há tais serviços de abastecimento, o que lhes retira oportunidades de estudo e trabalho. A tarefa de recolher água para o lar, ou a necessidade de utilização de instalações sanitárias em outros locais porque ausentes em suas casas, coloca mulheres e meninas em risco de sofrerem agressões, violência sexual, violência de gênero ou de serem hostilizadas (ONU, 2020c).

Ademais, a Assembleia também observou que mulheres e meninas sofrem maior dificuldade de realizar seu direito à água e ao saneamento, especialmente durante o período menstrual, situação esta ainda mais agravada em contextos de emergência e crises humanitárias. O estigma que circunda o tema da menstruação prejudica a informação e a educação a respeito, o que em última análise prejudica também a saúde de mulheres e meninas. A Assembleia reconheceu ainda que “mulheres têm necessidades específicas em matéria de higiene durante a menstruação, a gravidez, o parto, a criação de seus filhos e durante toda sua vida” (ONU, 2020c, p. 4, tradução livre).⁵⁹

A partir dessas constatações, e reafirmando como pressuposto que os Estados são os principais responsáveis por garantir os direitos humanos, a Assembleia Geral fez as seguintes recomendações aos Estados membros da ONU, relativamente à questão de gênero na fruição dos direitos humanos à água e ao saneamento:

d) Zelem pelo acesso de forma segura e acessível financeiramente à água potável e a serviços de saneamento e higiene adequados e equitativos para todas as mulheres e as meninas, assim como para a gestão da higiene menstrual, incluídos os serviços e instalações de higiene nos espaços públicos e privados;

e) Adotem medidas para empoderar as mulheres e as meninas para que estejam preparadas para as crises e emergências humanitárias, particularmente em momentos de conflito armado ou desastre natural, zelando para que tenham acesso a serviços de água e saneamento e aplicando políticas, planos e programas que tenham em conta as questões de gênero e abordem, entre outras coisas, a gestão eficaz da higiene menstrual e opções adequadas para descartar os produtos menstruais, sem pôr em perigo sua segurança e dignidade;

⁵⁹ “las mujeres tienen necesidades específicas en materia de higiene durante la menstruación, el embarazo, el alumbramiento y la crianza de sus hijos y a lo largo de toda su vida” (ONU, 2020c, p. 4).

- f) Abordem o estigma e a vergonha generalizados em torno da menstruação e higiene menstrual promovendo práticas educativas e de higiene a fim de fomentar uma cultura em que se reconheça que a menstruação é algo saudável e natural e garantindo o acesso à informação fática a respeito, também para os homens e meninos, abordando as normas sociais negativas em torno da questão e garantindo o acesso universal aos produtos de higiene e a instalações que tenham em conta as questões de gênero, incluídas as opções de eliminação e gestão dos descartes de produtos menstruais, reconhecendo de uma vez que a frequência de mulheres e meninas à escola, à universidade e, na idade adulta, à vida laboral pode ser prejudicada pela percepção negativa da menstruação e a falta de meios para manter uma higiene pessoal adequada, como a disponibilidade de água potável, saneamento e instalações higiênicas em escolas, espaços públicos e, no caso das mulheres, no local de trabalho;
- g) Promovam a liderança das mulheres e sua participação plena, efetiva e igualitária na adoção de decisões sobre a gestão da água e o saneamento e zelem para que se adote um enfoque baseado no gênero em relação aos programas de abastecimento de água e saneamento;
- h) Reduzam o tempo que as mulheres e as meninas dedicam a recolher água para o lar a fim de fazer frente aos efeitos negativos da falta de serviços adequados de abastecimento de água e saneamento no acesso das meninas à educação, em particular mediante a melhora dos serviços e infraestruturas públicas;
- i) Promovam espaços públicos seguros e melhorem a segurança e proteção das mulheres e das meninas mediante a incorporação de uma perspectiva de gênero nas estratégias de desenvolvimento rural e no planejamento e na infraestrutura urbana ao acessar instalações sanitárias fora de seus lares ou ao praticar a defecação e micção ao ar livre;
- j) Protejam as mulheres e as meninas de ameaças ou agressões físicas, em particular da violência sexual, enquanto recolhem água para o lar e quando acessam instalações sanitárias fora de seus lares ou praticam defecação e micção ao ar livre, entre outras coisas promovendo espaços públicos seguros e melhorando a segurança e a proteção das mulheres e das meninas mediante a incorporação de uma perspectiva de gênero nas estratégias de desenvolvimento rural e no planejamento e infraestrutura urbana (ONU, 2020c, p. 6-7, tradução livre).⁶⁰

⁶⁰ “d) Velen por el acceso de forma segura y asequible al agua potable y a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todas las mujeres y las niñas, así como para la gestión de la higiene menstrual, incluidos los servicios e instalaciones de higiene en los espacios públicos y privados;

e) Adopten medidas para empoderar a las mujeres y las niñas para que estén preparadas en las crisis y emergencias humanitarias, en particular en momentos de conflicto armado o desastre natural, velando por que tengan acceso a servicios de agua y saneamiento y aplicando políticas, planes y programas que tengan en cuenta las cuestiones de género y aborden, entre otras cosas, la gestión eficaz de la higiene menstrual y opciones adecuadas para desechar los productos menstruales, sin poner en peligro su seguridad y dignidad;

f) Aborden el estigma y la vergüenza generalizados en torno a la menstruación y la higiene menstrual promoviendo prácticas educativas y de higiene a fin de fomentar una cultura en la que se reconozca que la menstruación es algo saludable y natural y garantizando el acceso a información fática al respecto, también para los hombres y los niños, abordando las normas sociales negativas en torno a la cuestión y garantizando el acceso universal a los productos de higiene y a instalaciones que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluídas las opciones de eliminación y gestión de los desechos de los productos menstruales, reconociendo a la vez que la asistencia de las mujeres y las niñas a la escuela, a la universidad y, en la edad adulta, a la vida laboral puede verse perjudicada por la percepción negativa de la menstruación y la falta de medios para mantener una higiene personal adecuada, como la disponibilidad de agua potable, saneamiento e instalaciones higiênicas en escuelas, espacios públicos y, en el caso de las mujeres, en el lugar de trabajo;

g) Promuevan el liderazgo de las mujeres y su participación plena, efectiva e igualitaria en la adopción de decisiones sobre la gestión del agua y el saneamiento y velen por que se adopte un enfoque basado en el género en relación con los programas de abastecimiento de agua y saneamiento;

h) Reduzcan el tiempo que las mujeres y las niñas dedican a recoger agua para el hogar a fin de hacer frente a los efectos negativos de la falta de servicios adecuados de abastecimiento de agua y saneamiento en el acceso de las niñas a la educación, en particular mediante la mejora de los servicios y las infraestructuras públicas;

i) Promuevan espacios públicos seguros y mejoren la seguridad y protección de las mujeres y las niñas mediante la incorporación de una perspectiva de género en las estrategias de desarrollo rural y en la planificación y la

A Resolução 74/141 da Assembleia Geral ainda manifesta preocupação com a fruição dos direitos humanos à água e ao saneamento por populações que vivem em locais de conflitos armados, desastres naturais ou países especialmente vulneráveis às mudanças climáticas; pessoas que vivem em campos de refugiados e pessoas com deficiência. Também são objeto de apreensão questões de cunho ambiental com reflexos diretos na saúde humana, como o tratamento de águas residuais, sua destinação e a eliminação da prática de defecação ao ar livre, abordados no marco dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

1.4.8 Agenda 2030 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6

A Agenda 2030 consiste num compromisso político firmado pelos Estados membros da ONU, com o intuito de estabelecer globalmente as prioridades, ações e metas a serem por estes adotadas no período compreendido entre 2015 e 2030.

Segundo Campello (2020, p. 23), em 2012 o Conselho de Direitos Humanos da ONU nomeou um “[...] *expert* independente com mandato de três anos para esclarecer as obrigações de direitos humanos relacionadas à proteção ambiental”, e pouco depois, nesse mesmo ano, os Estados membros participantes da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) estabeleceram um grupo de trabalho para desenvolver o que viria a ser os ODS, no âmbito da Agenda 2030.

A referida Agenda foi aprovada por meio da Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/70/1), cujo documento foi intitulado “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. A aprovação da Agenda 2030 se deu durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro de 2015, na sede da ONU em Nova Iorque (ONU, 2015b). Conforme afirmado no próprio documento, “a presente Agenda é um plano de ação em favor das pessoas, do planeta e da prosperidade” (ONU, 2015b, p. 1, tradução livre).⁶¹

infraestrutura urbana al acceder a instalaciones sanitarias fuera de sus hogares o al practicar la defecación y la micción al aire libre;

j) Protejan a las mujeres y las niñas de amenazas o agresiones físicas, en particular de la violencia sexual, mientras recogen agua para el hogar y cuando acceden a instalaciones sanitarias fuera de sus hogares o practican la defecación y la micción al aire libre, entre otras cosas promoviendo espacios públicos seguros y mejorando la seguridad y la protección de las mujeres y las niñas mediante la incorporación de una perspectiva de género en las estrategias de desarrollo rural y en la planificación y la infraestructura urbana” (ONU, 2020c, p. 6-7).

⁶¹ “La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad” (ONU, 2015b, p. 1).

A Agenda 2030 é composta por uma declaração introdutória dos chefes de Estado, pelos 17 (dezessete) ODS e suas 169 (cento e sessenta e nove) metas, considerações sobre os meios de implementação de tais objetivos e metas, e um marco de monitoramento e revisão sobre a sua implementação. Ademais, considera-se como parte integrante desta a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (ONU, 2015b e ONU, 2015c).

Os ODS⁶² abordam diversos temas sensíveis no mundo contemporâneo, começando pela pobreza, segurança alimentar, saúde, educação; passando por igualdade de gênero, água e saneamento, energia limpa e acessível, crescimento econômico sustentável, infraestruturas, desigualdade entre os países, cidades e assentamentos humanos, consumo e produção sustentáveis; e finalizando com mudanças climáticas, mares e oceanos, ecossistemas terrestres, paz e parcerias. Para cada um dos 17 (dezessete) objetivos foram estipuladas metas com maior ou menor grau de concretude, algumas qualitativas e outras quantitativas. De acordo com Campello (2020, p. 24), os ODS representam uma “mudança de paradigma para um modelo mais equilibrado de desenvolvimento sustentável com o fortalecimento da proteção do meio ambiente”.

O saneamento está inserido no ODS 6, juntamente com o tema da água. O ODS 6 e suas metas correlatas foram assim definidos na Agenda 2030:

Objetivo 6. Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos
 6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável a um preço acessível para todos

⁶² Constituem os ODS: Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015b).

- 6.2 Até 2030, alcançar o acesso a serviços de saneamento e higiene adequados e equitativos para todos e pôr fim à defecação ao ar livre, prestando especial atenção às necessidades de mulheres e meninas e das pessoas em situação de vulnerabilidade
- 6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água reduzindo a contaminação, eliminando o despejo e minimizando a emissão de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo pela metade o percentual de águas residuais sem tratamento e aumentando consideravelmente a reciclagem e a reutilização sem riscos a nível mundial
- 6.4 Até 2030, aumentar consideravelmente o uso eficiente dos recursos hídricos em todos os setores e assegurar a sustentabilidade da extração e do abastecimento de água doce para fazer frente à escassez de água e reduzir consideravelmente o número de pessoas que sofrem falta de água
- 6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos a todos os níveis, inclusive mediante a cooperação transfronteiriça, conforme apropriado
- 6.6 Até 2030, proteger e restabelecer os ecossistemas relacionados à água, inclusive os bosques, as montanhas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos
- 6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio prestado aos países em desenvolvimento para a criação de capacidade em atividades e programas relativos à água e ao saneamento, como os de captação de água, dessalinização, uso eficiente dos recursos hídricos, tratamento de águas residuais, reciclagem e tecnologias de reutilização
- 6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais na melhora da gestão da água e do saneamento (ONU, 2015b, p. 21, tradução livre).⁶³

Percebe-se por meio da análise das metas do ODS 6 uma forte influência do conjunto de resoluções emanadas da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos sobre os direitos humanos à água e ao saneamento. A exemplo tem-se a busca pelo acesso universal e equitativo da água e do saneamento (metas 6.1 e 6.2), a preocupação com a escassez hídrica e uso eficiente dos recursos hídricos para que mais pessoas tenham acesso à água (meta 6.4), o estímulo à cooperação internacional (meta 6.a) e à participação das comunidades locais (meta 6.b).

⁶³ “Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad

6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial

6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua

6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda

6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos

6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización

6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento” (ONU, 2015b, p. 21).

Os ODS surgiram em substituição a uma iniciativa anterior de ação global, bastante semelhante e também estabelecida pela ONU, qual seja, a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Conforme Campello e Lucena (2020, p. 204), “os ODMs foram os primeiros esforços para a criação de um novo diálogo global para elaboração de parcerias, a fim de alcançar determinados objetivos globais”.

Os ODM foram adotados durante a Cúpula do Milênio, realizada em 2000 na sede da ONU, em Nova Iorque. Os ODM consistiam em oito objetivos, 21 (vinte e uma) metas e 60 (sessenta) indicadores, que “refletiram um compromisso real adotado pela sociedade internacional, para uma efetiva transformação até 2015 dos maiores desafios que o mundo enfrentava àquela época” (SILVEIRA; PEREIRA, 2018, p. 920). O tema da água e do saneamento já estava presente nos ODM, por meio do objetivo 7 que tratava da sustentabilidade, e de modo mais específico na meta 7.C: “Reduzir para metade, até 2015, a percentagem de população sem acesso sustentável a água potável e saneamento básico” (ONU, 2015a, p. 58).

Os ODM foram uma experiência de grande êxito com relação a maioria de suas metas, cabendo destacar os seguintes feitos: diminuição para 14% das pessoas que viviam em extrema pobreza, sendo que em 1990 este número era de quase a metade da população dos países em desenvolvimento; aumento global para 91% da taxa de alfabetização de jovens, em comparação a 83% em 2000; redução em mais da metade da taxa global de mortalidade infantil abaixo dos cinco anos (43 mortes por 1000 nascidos vivos, sendo que em 1990 eram 90 mortes por 1000 nascidos vivos); redução de 45% da taxa de mortalidade materna desde 1990; diminuição de 40% das infecções por HIV/AIDS entre 2000 e 2013 (ONU, 2015a, p. 4-7).

A continuidade da estratégia da ONU a partir do estabelecimento de objetivos e metas, passando dos ODM aos ODS, se deu tanto em razão do sucesso dos ODM como das lacunas por eles deixadas (CASTILHO, 2017), a exemplo das questões relativas à desigualdade de gênero e saneamento⁶⁴ que não alcançaram as metas estipuladas (ONU, 2015a). Apesar das semelhanças entre os ODM e os ODS há importantes diferenças entre eles, conforme assinalam Silveira e Pereira:

Algumas das principais diferenças entre os ODM e os ODS residem na amplitude dos temas abordados e na abrangência de aplicação. Isso porque os ODS tratam de um maior número de questões e com maior profundidade em relação aos ODM, como,

⁶⁴ Como visto, água e saneamento compunham uma mesma meta (7.C) dentro do ODM 7. Todavia, a redução da metade da população sem acesso à água potável ocorreu cinco anos antes do término do prazo para cumprimento dos ODM (91% da população mundial passou a ter acesso a uma fonte de água potável já em 2010), enquanto a redução da população sem acesso à saneamento ficou muito longe do percentual idealizado (54% da população mundial tinha acesso a saneamento melhorado em 1990, sendo que em 2015 atingiu-se o tímido percentual de 68%) (ONU, 2015a).

por exemplo, da segurança alimentar, sustentabilidade na agricultura, disponibilidade e gestão da água e saneamento, acesso à energia, emprego pleno e produtivo, construção de infraestrutura e promoção da industrialização, segurança e sustentabilidade de cidades e assentamentos humanos, consumo sustentável, mudanças climáticas, conservação dos oceanos, gestão das florestas e combate à desertificação e acesso à justiça e instituições eficazes. Com relação à aplicabilidade, enquanto os ODM estavam focados nos países pobres, os ODS possuem uma ação mais ampla com perspectiva de alcance global, portanto são universalmente aplicáveis (SILVEIRA; PEREIRA, 2018, p. 921).

Ainda conforme Silveira e Pereira (2018, p. 924), os ODS “são reflexos do atual estágio dos direitos humanos globalmente considerados”. Isso porque os ODS compreendem todas as gerações de direitos humanos – abordando desde direitos clássicos de primeira e segunda geração, até direitos de terceira geração ainda não positivados em tratados – e trazem a preocupação com a efetividade de tais direitos, a partir do estabelecimento de metas concretas e sugestões de condutas a serem implementadas pelos Estados.

Uma vez que a Agenda 2030 consiste num importante documento internacional que reflete a compreensão contemporânea dos direitos humanos, Campello (2020, p. 24) adverte sobre a necessidade de que esta seja “[...] implementada de forma coerente com as obrigações dos Estados sob a égide do direito internacional”, bem como que os ODS devem ser interpretados conforme os princípios da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos:

Em suma, os ODS são indivisíveis e interdependentes e, portanto, todos os objetivos devem ser implementados progressivamente. Como uma agenda de direitos humanos, a Agenda 2030 é universal e aplicável a todas as pessoas em todos os países, incluindo países desenvolvidos e em desenvolvimento, ainda que sua implementação varie de acordo com as diferentes realidades, recursos e capacidades dos Estados, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Ademais, os ODS possuem sua base nas obrigações de direitos humanos redimensionadas pela emergência da problemática ambiental global, razão pela qual pretende-se abordar a relação intrínseca entre os direitos humanos e o meio ambiente à luz desse reconhecimento nos documentos internacionais (CAMPELLO, 2020, p. 26).

Corroborando com os princípios da indivisibilidade e interdependência, a OMS comenta a relação entre o ODS 6 e outros objetivos que compõem a Agenda 2030:

Os ODS fornecem uma estrutura global para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir a prosperidade compartilhada. O Objetivo 6 sobre água potável e saneamento (especificamente as metas 6.2 e 6.3 sobre saneamento e qualidade da água, respectivamente), e o Objetivo 3 sobre boa saúde e bem-estar são particularmente relevantes para o saneamento. Vários outros objetivos para os quais o saneamento contribui ou é imprescindível, incluindo aqueles sobre pobreza (particularmente 1.4 sobre acesso a serviços básicos), nutrição, educação, igualdade de gênero, crescimento econômico, redução de desigualdades e cidades sustentáveis. Os ODS também estabelecem os princípios de implementação a serem seguidos pelos

Estados, incluindo aumento do financiamento, fortalecimento da capacidade dos profissionais de saúde, introdução de estratégias de redução de risco, construção da cooperação internacional e participação das comunidades locais. O Objetivo 1 afirma a necessidade de melhorar o fluxo de informações e aumentar as capacidades de monitoramento e desagregação para que seja possível identificar quais grupos estão sendo deixados para trás (OMS, 2018, p. 3, tradução livre).⁶⁵

A sustentabilidade é o elemento de costura entre todos os direitos humanos que integram os ODS – além, obviamente, do seu núcleo axiológico comum em torno da dignidade. Isso porque a sustentabilidade diz respeito não somente às questões ambientais, mas também às sociais e econômicas, tratando-se, assim, de um conceito multifacetado,⁶⁶ que é bem ilustrado por Elkington a partir da “teoria dos três pilares”. De acordo com o citado autor, “a sociedade depende da economia – e a economia depende do ecossistema global, cuja saúde representa o pilar derradeiro” (ELKINGTON, 2012, p. 110).

Além dos citados pilares social, econômico e ambiental, a sustentabilidade também pode ser apreendida a partir das seguintes esferas, constantes da Agenda 2030 (ONU, 2015b) e conhecidas como os cinco P’s da sustentabilidade: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias.

1.5 A VISÃO DA JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO

Os Tribunais internacionais de direitos humanos não possuem uma jurisprudência especificamente voltada à análise de violações do direito humano ao saneamento, dada a novidade em que consiste este direito e, muito provavelmente, à falta de um tratado internacional que o reconheça expressamente. Todavia, essas circunstâncias não impediram que

⁶⁵ “The SDGs provide a global framework for ending poverty, protecting the environment and ensuring shared prosperity. Goal 6 on clean water and sanitation (specifically targets 6.2 and 6.3 on sanitation and water quality respectively), and Goal 3 on good health and well-being, are particularly relevant to sanitation. Several other goals for which sanitation contributes or is necessary for achievement, including those on poverty (particularly 1.4 on access to basic services), nutrition, education, gender equality, economic growth, reduction in inequalities and sustainable cities. The SDGs also set out the principles of implementation for States to follow, including increasing financing, strengthening capacity of health workers, introduction of risk-reduction strategies, building on international cooperation and participation of local communities. Goal 1 states the need to improve the flow of information and increase monitoring capacities and disaggregation so that it is possible to identify which groups are being left behind” (OMS, 2018, p. 3).

⁶⁶ O conceito proposto por Freitas (2016, p. 53) para a sustentabilidade também é multifacetado, ou, nas suas palavras, “multidimensional”, acrescentando às já conhecidas dimensões social, econômica e ambiental as dimensões ética e jurídico-política. Para o referido autor, a sustentabilidade consiste em “dever fundamental de, em longo prazo, produzir e partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos os componentes primordialmente éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos” (FREITAS, 2016, p. 42).

os Tribunais internacionais analisassem o tema por via reflexa, ou seja no bojo de outras questões, mesmo porque até pouco tempo água e saneamento eram considerados apenas acessórios de outros direitos, como saúde, alimentação e habitação.

Mesmo que ainda falte um exame substancial e específico sobre os direitos humanos à água e ao saneamento no âmbito internacional, é importante registrar o início da formação de uma jurisprudência internacional sobre o tema, ainda que muito incipiente, haja vista a importância dos Tribunais internacionais de direitos humanos para a realização da justiça internacional, conforme leciona Cançado Trindade:

Um dos aspectos mais importantes dos avanços na realização do ideal da justiça internacional reside na afirmação e no reconhecimento da personalidade e capacidade jurídicas internacionais da pessoa humana, para vindicar os direitos que lhe são inerentes como ser humano, inclusive vis-à-vis seu próprio Estado, perante os tribunais internacionais de direitos humanos (a Corte Européia, em operação desde 1953; a Corte Interamericana, atuando desde 1978; e a Corte Africana, funcionando desde 2006) (CANÇADO TRINDADE, 2019, p. 22).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) analisou em algumas oportunidades o direito à água, sempre no âmbito de violações aos direitos de povos indígenas (CORTE IDH, 2021).

Numa das mais recentes de suas sentenças sobre a temática indígena, a Corte IDH reconheceu que a Argentina violou o direito de propriedade comunitária, identidade cultural, meio ambiente sadio, alimentação e água de diversas comunidades indígenas na Província de Salta, região do *Chaco Salteño*, as quais habitam aquela área desde antes de 1629. As referidas comunidades (em número aproximado de 132, compostas por mais de 2000 famílias), organizadas por meio da Associação de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat, pleiteavam desde 1991 perante o governo argentino a titulação de 643.000 ha (seiscentos e quarenta e três mil hectares) que correspondem à sua terra ancestral. No início do século XX parte desse território foi ocupado por famílias “crioulas”, que com suas atividades de criação de gado e extração ilegal de madeira geraram degradação ambiental, prejudicando o modo tradicional das comunidades indígenas de obterem alimentos e contaminando as águas, quando não cercando fontes de água dentro de suas propriedades. Ademais, em 1995 foi iniciada a construção de uma ponte internacional, sem que tenha havido a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, obra esta que afetou o regime de águas da região (CORTE IDH, 2020).

Importante registrar que a própria Corte IDH afirmou na sentença do caso Associação Lhaka Honhat *versus* Argentina ser “o primeiro caso contencioso em que deve pronunciar-se sobre os direitos a um meio ambiente sadio, à alimentação adequada, à água e a participar na

vida cultural a partir do artigo 26 da Convenção” (CORTE IDH, 2020, p. 69, tradução livre).⁶⁷ Além do artigo 26⁶⁸ da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte IDH também baseou-se na normativa internacional advinda do Sistema ONU já descrita em tópicos anteriores, especialmente no Comentário Geral nº 15 do CDESC e na Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU. Outros instrumentos internacionais utilizados como subsídios foram a Carta Social das Américas⁶⁹ e as Resoluções 2349/07 e 2760/12 da Assembleia Geral da OEA,⁷⁰ que reafirmam a importância da água e do saneamento para a dignidade humana, porém sem reconhecê-los como direitos humanos.

A propósito das obrigações dos Estados decorrentes do direito à água, a Corte IDH afirmou que:

Em relação às obrigações que o direito à água acarreta, cabe acrescentar ao exposto algumas especificidades. Impera, desde logo, o dever de respeitar o exercício do direito, assim como o dever de garantia, assinalados no artigo 1.1 da Convenção. Este Tribunal indicou que “o acesso à água” implica “obrigações de realização progressiva”, mas que, “no entanto, os Estados têm obrigações imediatas, como garantir [referido acesso] sem discriminação e adotar medidas para alcançar sua plena realização”. Entre as obrigações estatais podem entender-se compreendidas no dever de garantia a de fornecer proteção frente a atos de particulares, o que exige que os Estados impeçam que terceiros menoscabem o disfrute do direito à água, assim como “garantir um mínimo essencial de água” naqueles “casos particulares de pessoas ou

⁶⁷ “La Corte advierte que este es el primer caso contencioso en el que debe pronunciarse sobre los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural a partir del artículo 26 de la Convención” (CORTE IDH, 2020, p. 69).

⁶⁸ O artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos determina que: “Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providência, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados” (BRASIL, 1992).

⁶⁹ A Carta Social das Américas, em seu artigo 20, dispõe que: “Os Estados membros reconhecem que a água é fundamental para a vida e básica para o desenvolvimento socioeconômico e a sustentabilidade ambiental, e que o acesso não discriminatório da população à água potável e aos serviços de saneamento, no âmbito das legislações e políticas nacionais, contribui para o objetivo de combater a pobreza. Os Estados membros, com base nas respectivas realidades nacionais, se comprometem a continuar trabalhando para assegurar o acesso à água potável e aos serviços de saneamento para as gerações presentes e futuras” (OEA, 2012b, p. 7).

⁷⁰ Por meio da Resolução 2349/07 da Assembleia Geral da OEA, inspirada no Comentário Geral nº 15 do CDESC, foi afirmado que “água é essencial para a vida e a saúde de todos os seres humanos e que o acesso à água potável e à higiene básica é indispensável para viver com dignidade humana”; bem como foi destacado que “a água é um recurso natural, finito e vulnerável, dotado de valor econômico e que, além disso, cumpre uma função ambiental, social, econômica e cultural e que se deve tender a buscar que todos os setores da população tenham acesso à água potável e aos serviços de saneamento” (OEA, 2007, p. 352). Na Resolução 2760/12, a Assembleia Geral da OEA limita-se a “convidar os Estados membros a que, com base em suas realidades nacionais, continuem trabalhando para assegurar o acesso à água potável e aos serviços de saneamento para as gerações presentes e futuras” (OEA, 2012a, p. 260). Todavia, como se percebe pela análise de tais transcrições e demais dispositivos das referidas resoluções, a OEA ainda passou à margem de reconhecer a água e o saneamento como direitos humanos.

grupos de pessoas que não estão em condições de acessar por si mesmas a água [...], por razões alheias a sua vontade” (CORTE IDH, 2020, p. 80-81, tradução livre).⁷¹

As medidas de reparação determinadas pela Corte IDH no referido caso são de cumprimento bastante complexo, haja vista que a principal delas diz respeito ao traslado da população “crioula” das áreas das comunidades indígenas para outras áreas. Quanto às demais medidas de reparação relativas ao direito à água, a Corte IDH determinou que a Argentina apresente um estudo em que sejam identificadas, dentro das comunidades indígenas, pessoas em situações críticas de falta de acesso à água potável ou alimentação, e formule um plano de ação com as ações que serão adotadas para resolver tais situações. Ademais, a Corte IDH determinou que o Estado argentino também elabore um estudo, no qual se estabeleçam ações a serem adotadas relativamente à conservação das águas, garantia de acesso permanente à água potável, diminuição de recursos florestais e formas de acesso permanente e culturalmente adequadas à alimentação (CORTE IDH, 2020).

Outras oportunidades em que a Corte IDH analisou os direitos humanos à água e ao saneamento, porém de forma menos direta, foram por meio da Opinião Consultiva OC-23/17 solicitada pela Colômbia, de novembro de 2017 (CORTE IDH, 2017), e dos casos Comunidade Indígena Yakye Axa *versus* Paraguai, de 2005; Comunidade Indígena Sawhoyamaxa *versus* Paraguai, de 2006; e Comunidade Indígena Xákmok Kásek *versus* Paraguai, de 2010 (CORTE IDH, 2021).

Na Opinião Consultiva OC-23/17, por meio da qual, em síntese, a Colômbia formulou consulta relativa às obrigações dos Estados partes decorrentes da Convenção Americana de Direitos Humanos diante de danos ao meio ambiente marinho ocasionados por outro Estado parte, a Corte IDH ressaltou que o direito à água é um dos direitos especialmente afetados por degradações ambientais. Interessante observar que na delimitação do próprio direito à água, a Corte IDH utilizou textualmente algumas das definições dadas pelo CDESC no CG15, a exemplo de que a água deve estar acessível para os usos pessoais e domésticos, bem como que

⁷¹ “En cuanto a las obligaciones que conlleva el derecho al agua, cabe agregar a lo expuesto algunas especificaciones. Rige, desde luego, el deber de respetar el ejercicio del derecho, así como el deber de garantía, señalados en el artículo 1.1 de la Convención. Este Tribunal ha indicado que ‘el acceso al agua’ implica ‘obligaciones de realización progresiva’, pero que ‘sin embargo, los Estados tienen obligaciones inmediatas, como garantizar [dicho acceso] sin discriminación y adoptar medidas para lograr su plena realización’. Entre las obligaciones estatales que pueden entenderse comprendidas en el deber de garantía se encuentra la de brindar protección frente a actos de particulares, que exige que los Estados impidan a terceros que menoscaben el disfrute del derecho al agua, así como ‘garantizar un mínimo esencial de agua’ en aquellos ‘casos particulares de personas o grupos de personas que no están en condiciones de acceder por sí mismos al agua [...], por razones ajenas a su voluntad’” (CORTE IDH, 2020, p. 80-81).

o acesso à água consiste numa obrigação de realização progressiva para os Estados, mas que contém obrigações imediatas como a garantia de não discriminação (CORTE IDH, 2017).

Os casos da Comunidade Indígena Yakye Axa (CORTE IDH, 2005), Comunidade Indígena Sawhoyamaya (CORTE IDH, 2006) e Comunidade Indígena Xákmok Kásek (CORTE IDH, 2010), todos contra o Paraguai – assim como o caso da Associação Lhaka Honhat contra a Argentina –, decorrem do não reconhecimento e proteção do território ancestral destas comunidades pelo Estado, com a conseqüente vulneração de diversos direitos humanos em prejuízo de seus membros, a exemplo dos direitos à vida, propriedade e garantias judiciais. Em todos esses casos, o direito à água foi analisado dentro do marco do direito à saúde, sendo que a Corte IDH inseriu dentro do tema da água questões relativas ao saneamento. Nesse sentido, algumas das medidas a que o Paraguai foi condenado a cumprir para reparar tais violações foram:

Em consideração ao anteriormente exposto, bem como às distintas facetas do dano alegadas pela Comissão e pelos representantes, a Corte, de maneira justa e baseando-se em uma avaliação prudente do dano imaterial, considera pertinente que o Estado deverá criar um programa e um fundo de desenvolvimento comunitário que serão implementados nas terras que sejam entregues aos membros da Comunidade, de acordo com os parágrafos 215 a 217 desta Sentença. O programa comunitário consistirá no fornecimento de água potável e de infraestrutura sanitária (CORTE IDH, 2005, p. 97).

Ademais, no que pertine aos direitos à água e ao saneamento, o Estado também foi condenado a:

Em vista do anterior, o Tribunal dispõe que, enquanto a Comunidade se encontrar sem terras, dado seu especial estado de vulnerabilidade e sua impossibilidade de ter acesso a seus mecanismos tradicionais de subsistência, o Estado deverá fornecer, de maneira imediata e periódica, água potável suficiente para o consumo e asseio pessoal dos membros da Comunidade; [...] fornecer latrinas ou qualquer tipo de serviço sanitário adequado a fim de que se administre de maneira efetiva e salubre os dejetos biológicos da Comunidade [...] (CORTE IDH, 2005, p. 102).

No âmbito da Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH), os direitos à água e ao saneamento foram analisados em situações de detenção de pessoas, e estão relacionadas a alegações de tratamentos desumanos ou degradantes nos sistemas prisionais dos respectivos Estados membros ou no acolhimento a imigrantes. Exemplos de casos em que a falta de acesso, acesso insuficiente ou inadequado à água e ao saneamento foram fatores considerados na condenação dos Estados são: *Dvoynikh versus Ucrânia*, de 2006; *Melnik versus Ucrânia*, de

2006; Martzaklis e outros *versus* Grécia, de 2015; Khan *versus* França, de 2019; Petrescu *versus* Portugal, de 2019; e Sh.D. e outros *versus* Grécia, também de 2019.

Nos casos Dvoynikh *versus* Ucrânia (CORTE EDH, 2006a), Melnik *versus* Ucrânia (CORTE EDH, 2006b) e Martzaklis e outros *versus* Grécia (CORTE EDH, 2015), as vítimas foram encarceradas em celas superlotadas, sem adequado acesso à higiene, medidas de saúde, aquecimento e muitas vezes sem acesso à água potável. Em tais casos a Corte EDH condenou os respectivos Estados somente ao pagamento de indenizações por danos patrimoniais e de reparação de gastos às vítimas.

O caso Petrescu *versus* Portugal (CORTE EDH, 2019b) também refere-se a uma situação de encarceramento em condições degradantes, em que a vítima sequer dispunha de um local separado na cela para a realização de suas necessidades fisiológicas e para a higiene. Nesse caso, além da condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos patrimoniais e de reparação de gastos, também foi determinado a este a adoção de medidas gerais para garantir que os prisioneiros tenham condições de detenção dignas, bem como que o Estado assegure um remédio judicial eficaz para impedir que futuras violações ocorram.

Já os casos Khan *versus* França (CORTE EDH, 2019a) e Sh.D. e outros *versus* Grécia (CORTE EDH, 2019c) versam sobre o tratamento dado pelos respectivos Estados a crianças e adolescentes refugiados. Em ambos os casos as vítimas que eram menores de idade passaram por campos de refugiados onde não havia segurança e nem saneamento, enfim, condições de vida compatíveis com suas idades, sem que as autoridades locais tenham prestado qualquer tipo de auxílio efetivo. O caso Sh.D. e outros *versus* Grécia conta com o agravante de que as vítimas foram algumas vezes detidas na modalidade de “custódia protetora”, por estarem ilegalmente no país e serem menores de idade, porém esta detenção consistia verdadeiramente numa segregação social em locais degradantes. Os Estados foram condenados ao pagamento de indenizações por danos patrimoniais e de reparação de gastos às vítimas.

No domínio do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (TADHP), a questão da falta de acesso à água e saneamento aparece como pano de fundo do caso Anudo *versus* Tanzânia. Nesse caso houve o cancelamento arbitrário da nacionalidade da vítima, que viu-se obrigado a esconder-se num local isolado do país para que não fosse novamente preso e expulso, permanecendo anos sem acesso aos serviços de saneamento e outros direitos, o que foi considerado pela Corte como tratamento desumano e degradante. Além da condenação ao restabelecimento dos direitos da vítima como cidadão tanzaniano, ao Estado também foi determinado que modifique sua legislação para disponibilizar recursos judiciais aos indivíduos que tenham sua cidadania questionada pelas autoridades (TADHP, 2019).

A proteção reflexa da água e do saneamento na jurisprudência dos Tribunais internacionais se dá nos moldes da proteção reflexa ao meio ambiente sadio nessas mesmas Cortes. No que pertine à Corte IDH, pode-se afirmar que a proteção da água e do saneamento está mesmo inserida na proteção do meio ambiente, que reiteradamente aparece relacionada às demandas dos povos indígenas.

A proteção reflexa (também denominada de indireta ou por ricochete) consiste numa técnica para amparo judicial de direitos que *a priori* não poderiam ser judicializados. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o direito ao meio ambiente consta somente no artigo 11 do Protocolo de São Salvador, o qual, todavia, não é amparado pelo sistema de petições individuais. Já no âmbito do Sistema Europeu de Direitos Humanos sequer há previsão expressa de tal direito em quaisquer de seus tratados. Segundo Mazzuoli e Teixeira (2013), o modo encontrado para que esses Tribunais internacionais possam analisar questões de violações ao meio ambiente é relacioná-las às violações de outros direitos humanos – notadamente os direitos de primeira geração – que correspondem a uma carga obrigacional maior aos Estados.

A técnica da proteção ambiental pela via reflexa (ou “por ricochete”) se desenvolve a partir da concepção de que dentro da estrutura do atual direito internacional do meio ambiente a proteção da biosfera mostra-se eficaz por intermédio da indireta, porém, necessária proteção dos seres humanos. Isso porque a concepção de que o meio ambiente por si só já configura um direito a ser protegido mostra-se pouco eficaz à medida que no âmbito internacional os chamados direitos de solidariedade estão envoltos em um sistema de monitoramento extremamente frágil. [...] Portanto, para que tal situação não ocorra ao meio ambiente, a abordagem mais apropriada caminha no sentido de se buscar um esverdeamento (ou *greening*) dos mecanismos de proteção aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais já existentes (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 207).

Como observam os citados autores (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013), a possibilidade de relacionar o direito à vida com o direito ao meio ambiente, e o direito à saúde com os direitos à água e ao saneamento, dentre outros exemplos, e destas inter-relações serem impostas obrigações aos Estados partes de um tratado, uma vez mais demonstra que os direitos humanos são efetivamente indivisíveis e interdependentes.

2. O SANEAMENTO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Ainda que os direitos humanos estejam assegurados em instrumentos de direito internacional,⁷² é na ordem jurídica interna de cada país que eles se fazem efetivos ou não no cotidiano das pessoas. Naturalmente, a legislação e a jurisdição internas estão mais próximas dos seus nacionais do que a normativa internacional e os Tribunais internacionais, ainda que tenha havido grande avanço ao se permitir em alguns sistemas de proteção que comunicações sobre violações sejam feitas diretamente por indivíduos (CANÇADO TRINDADE, 2019).

Voltar o olhar para a assimilação dos direitos humanos no plano jurídico interno é preocupar-se com a efetividade destes. Calha aqui lembrar a máxima “pensar global, agir local”, ou o termo “glocalização” cunhado pelo sociólogo inglês Robertson (1995).

De acordo com Bobbio, a efetividade deve ser o ponto de maior atenção nas atuais discussões sobre direitos humanos, para que estas não se tornem inócuas:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 25).

Interessante observar que, no entendimento da própria OMS, os únicos capazes de tornar efetivo o direito ao saneamento são os governos locais, considerando que para o saneamento (enquanto esgotamento sanitário) produzir bons resultados ele deve ser gerido conjuntamente com outros serviços que, como visto anteriormente, no Brasil compõem o conceito de saneamento básico:

Em um ambiente de alta densidade (urbano) o saneamento está intimamente ligado aos padrões de uso do solo, padrões de ocupação das moradias, nível de serviços de abastecimento de água, drenagem e gestão de resíduos sólidos e não pode ser gerenciado independentemente destes. O planejamento e a implementação do saneamento devem, portanto, ser coordenados com esses outros serviços básicos. Na prática, a única instituição com poderes para atuar em todas essas áreas é o governo local, portanto, a responsabilidade geral pelo saneamento deve ser atribuída a este,

⁷² Considerando que a expressão “direitos humanos” refere-se aos direitos relativos à própria dignidade humana assegurados no âmbito internacional (regional ou global); enquanto a expressão “direitos fundamentais” corresponde a “[...] versão constitucionalizada dos direitos humanos e que se configuram como manifestações propriamente estatais” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 22), ou seja, são assegurados no âmbito interno de cada Estado. Essa distinção também é aplicada por Canotilho (2018, p. 393), para quem “direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaciotemporalmente”.

mesmo quando a prestação de serviços de saneamento for delegada a uma empresa [pública] de serviços públicos ou fornecida pelo setor privado (OMS, 2018, p. 75, tradução livre).⁷³

O direito humano ao saneamento ressoa na ordem jurídica interna abrangendo diversos aspectos. Na Constituição Federal de 1988 (CF88), o saneamento é citado expressamente apenas como tema de competência material exclusiva da União, dentro da instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (artigo 21, XX); tema de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inserido nas questões relativas à habitação (art. 23, IX); e como questão de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), no que pertine à “formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (art. 200, IV) (BRASIL, 1988).

Embora na CF88 não haja dispositivo que reconheça expressamente o direito humano ao saneamento como direito fundamental, a sua proteção constitucional pode ser inferida por ser essencial aos direitos fundamentais à vida (artigo 5º, *caput*), à saúde, alimentação e moradia (artigo 6º) e ao meio ambiente equilibrado (artigo 225, *caput*). Considerando essa proteção constitucional implícita, o saneamento também resta abrangido nos demais dispositivos que tratam das competências legislativas e administrativas em matéria de saúde (artigo 23, II; artigo 24, XII; artigo 200, XI), proteção ao meio ambiente (artigo 23, VI; artigo 24, VI), gerenciamento de recursos hídricos e outorga do direito de uso da água (artigo 20, I e III; artigo 21, XIX; e artigo 22, IV). De modo mais direto, ainda que não expresso na CF88, via de regra o saneamento constitui serviço público de competência dos municípios por tratar-se de assunto de interesse local (artigo 30, I e V).

Os diversos dispositivos constitucionais aplicáveis ao saneamento revelam que, no âmbito jurídico interno, a área do direito com preponderância sobre o tema é o Direito Administrativo, porque nele estão contidas as questões jurídicas sobre políticas públicas e serviços públicos – sejam os serviços esgotamento sanitário ou mesmo de saúde.⁷⁴

⁷³ “In a high density (urban) environment sanitation is closely linked to land-use patterns, housing occupancy patterns, level of water supply services, drainage and solid waste management and cannot be managed independently of them. Planning and implementing sanitation must therefore be coordinated with these other basic services.

In practice, the only institution empowered to act in all these areas is local government, so overall responsibility for sanitation must be placed with them, even where sanitation service provision has been delegated to a utility company or is delivered by the private sector” (OMS, 2018, p. 75).

⁷⁴ O Direito Ambiental, obviamente, também tem lugar na temática do saneamento, especialmente ao reforçar a necessidade de que sejam prestados serviços de saneamento de modo adequado e efetivo, em atenção aos princípios da prevenção e precaução; como também diante da ausência ou má prestação de tais serviços que ocasiona degradação ambiental, hipótese em que indicará as sanções ao poluidor. Todavia, o presente trabalho parte da premissa de que a existência de uma adequada política pública de saneamento, aliada a prestação de tal

O Direito Administrativo por sua própria natureza guarda estreita relação com o âmbito doméstico dos Estados, haja vista disciplinar parte significativa das relações jurídicas internas estatais. De acordo com a doutrina clássica de Mello (2019, p. 37), “o direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem”. Essa notória constatação – da imbricada relação daquilo que é interno ao Estado e o Direito Administrativo – pode levar a crer que esta área do direito é alimentada exclusivamente por normas domésticas: constituição, leis e regulamentos dos distintos níveis de governo.⁷⁵ Entretanto, o Direito Administrativo, assim como as demais áreas do direito – tanto do público, como do privado – sofrem e devem sofrer a influência do Direito Internacional, notadamente do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Se afirma a necessidade de diálogo normativo entre o Direito Administrativo e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, haja vista que desde o surgimento deste após os conflitos mundiais do século XX a noção clássica de soberania dos Estados entrou em crise e, por consequência, também a ideia estrita de legalidade como correspondente exclusivamente às leis de um determinado Estado. A propósito, Gonzáles Moras afirma que:

Ora, assim como a historicidade dos direitos do homem levou à evolução do Estado de Direito em Estado social de Direito, condicionando suas tarefas e funções para garantir a igualdade efetiva ou “substantiva” dos cidadãos e dos direitos de segunda geração (direitos sociais), na atualidade, a força expansiva do Direito internacional e supranacional está causando uma profunda crise do Estado-nação como detentor do poder soberano.

Crise que, pela sua dimensão, supera as anteriores, pois já não se trata da discussão entre tipos de Estados (Estado liberal, Estado Social de Direito, Estado de bem-estar, Estado mínimo, Estado regulador, etc., todos moldados dentro do esquema clássico do Estado-nação), mas da crise da concepção de legalidade desenvolvida como base do Estado de Direito.

O Estado-nação e sua concepção de legalidade se encontram, atualmente, seriamente questionados no marco de conformação dos chamados ordenamentos públicos globais ou espaços jurídicos globais (GONZÁLES MORAS, 2011, p. 56-57, tradução livre).⁷⁶

serviço de modo efetivo, acabam por evitar o dano ambiental e, conseqüentemente, a incidência da normativa ambiental torna-se supletiva em relação à normativa administrativista.

⁷⁵ Interessante notar que a expressiva maioria da doutrina de Direito Administrativo não elenca as normas internacionais (mesmo as advindas de tratado) dentre as fontes desta disciplina (MARRARA, 2014). Mesmo autores que abordam a crise da lei formal como paradigma do Direito Administrativo, e defendem a ideia de juridicidade administrativa em detrimento da antiga legalidade – a exemplo de Binenbojm (2014) –, não incluem as normas internacionais no arcabouço jurídico que deve vincular a atuação da Administração Pública.

⁷⁶ “Ahora bien, así como la historicidad de los derechos del hombre ha propiciado la evolución del Estado de Derecho en Estado social de Derecho, condicionando sus cometidos y funciones a efectos de garantizar la igualdad efectiva o “substantiva” de los ciudadanos y los derechos de segunda generación (derechos sociales), en la actualidad, la fuerza expansiva del Derecho internacional y supranacional está provocando una profunda crisis del Estado-nación como detentador del poder soberano.

Crisis que, por su envergadura, supera a las anteriores, pues ya no se trata de la discusión entre tipos de Estados (Estado liberal, Estado social de Derecho, Estado de Bienestar, Estado mínimo, Estado regulador, etc., todos moldeados dentro del esquema clásico del Estado-nación), sino de la crisis de la concepción de legalidad desarrollada como base del Estado de Derecho.

As graves violações de direitos humanos ocorridas na primeira metade do século XX expuseram a fragilidade de direitos fundamentais albergados exclusivamente na ordem interna dos Estados, que a depender dos ventos políticos poderiam suprimi-los e deixar populações inteiras à mercê de governos autoritários.⁷⁷ O Direito Internacional dos Direitos Humanos surge, então, como solução engendrada para que os seres humanos tenham sua dignidade protegida universalmente e contra qualquer agressor, até mesmo contra seus Estados de origem. O nascimento desse ramo do direito implementa uma verdadeira revolução, haja vista que retira dos Estados a exclusividade na criação de direitos para os indivíduos, e assim rompe com a ideia de soberania absoluta.⁷⁸ Noutras palavras, o direito não é mais ditado exclusivamente pelo Estado, e um Estado pode ser responsabilizado internacionalmente por aquilo que ocorre com os indivíduos no interior de seu território.

Ora, se as relações entre Estado e indivíduos foram profundamente modificadas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Administrativo ao se debruçar sobre parte significativa destas relações não pode passar isento a esse movimento e manter antigos dogmas autoritários que remontam às suas origens no século XVIII.⁷⁹ A propósito, Sundfeld afirma que:

El Estado-nación y su concepción de legalidad se encuentran, actualmente, seriamente cuestionados en el marco de la conformación de los denominados ordenamientos públicos globales o espacios jurídicos globales” (GONZÁLES MORAS, 2011, p. 56-57).

⁷⁷ Ao discorrer sobre a retirada de cidadania de determinados grupos da população alemã pelo governo nazista, Arendt (2012, p. 402) afirma que: “A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião – fórmulas que se destinavam a resolver problemas dentro de certas comunidades – mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade. Sua situação angustiante não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver ninguém mais que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los. Só no último estágio de um longo processo o seu direito à vida é ameaçado; só se permanecem absolutamente ‘supérfluos’, se não se puder encontrar ninguém para ‘reclamá-los’, as suas vidas podem correr perigo. Os próprios nazistas começaram a sua exterminação dos judeus privando-os, primeiro, de toda condição legal (isto é, da condição de cidadãos de segunda classe) e separando-os do mundo para ajuntá-los em guetos e campos de concentração; e, antes de acionarem as câmaras de gás, haviam apalpado cuidadosamente o terreno e verificado, para sua satisfação, que nenhum país reclamava aquela gente. O importante é que se criou uma condição de completa privação de direitos antes que o direito à vida fosse ameaçado”.

⁷⁸ A respeito da atual concepção de soberania, Ramina (2011, p. 341) sustenta que: “A noção de soberania, conforme já lembrado, deve ser contextualizada de acordo com a época da história. Estado soberano, portanto, é aquele que se encontra direta e imediatamente submetido à ordem jurídica internacional. E a ordem jurídica internacional do século XXI é aquela pautada na proteção dos direitos humanos. Defender a manutenção da autoridade suprema do Estado sobre qualquer ordem de caráter supranacional é defender, em última instância, a teoria clássica da soberania estatal absoluta”.

⁷⁹ No que concerne ao autoritarismo oculto no direito administrativo, Binenbojm (2014, p. 11) afirma que: “O surgimento do direito administrativo, e de suas categorias jurídicas peculiares (supremacia do interesse público, prerrogativas da Administração, discricionariedade, insindicabilidade do mérito administrativo, dentre outras), representou antes uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime que a sua superação. A juridicização embrionária da Administração Pública não logrou subordiná-la ao direito; ao

[...] a internacionalização dos direitos humanos, que não só os multiplica — impondo novos direitos subjetivos, antes recusados pelos Estados — como conduz a uma paulatina aproximação das ordens jurídicas nacionais, obrigadas a seguir certos padrões semelhantes, exigidos pelo respeito às novas conquistas (SUNDFELD, 2001, p. 2).

E o citado administrativista prossegue em suas lições expondo as implicações do inter-relacionamento entre Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Administrativo:

Quanto ao conteúdo do direito administrativo, a repercussão do direito internacional dos direitos humanos é, em tese, dupla. De um lado, aquilo que se tem chamado de direito administrativo geral, envolvendo a parcela “adjetiva” desse ramo (atos e contratos administrativos, procedimentos administrativos, responsabilidade, etc.), os direitos humanos internacionais cumprem papel conformador impondo limites e condicionamentos genéricos à ação dos Estados. Esse fenômeno é continuação daquele que, a seu tempo, gerou o próprio nascimento do direito administrativo: afirmada, pelas Constituições Nacionais, a existência de direitos subjetivos contra o Estado, a consequência (sic) foi a paulatina construção de um regime jurídico administrativo viabilizando a convivência da “autoridade” com a “liberdade”. De outro lado, têm-se os direitos humanos internacionais positivos (direito à saúde, à educação, etc.) cujo conteúdo vai deitar efeitos no campo do direito administrativo especial, constituindo condicionamentos específicos das diversas políticas públicas nacionais (SUNDFELD, 2001, p. 2).

O Direito Administrativo, enquanto regente jurídico das condutas da Administração Pública com os administrados, deve ser interpretado não só à luz das leis e da Constituição, mas também das normas internacionais de direitos humanos. Tratando do Direito Administrativo argentino e das transformações nele implementadas pelo Pacto de São José da Costa Rica, Gutiérrez Colantuono assevera que:

Cabe à administração pública, como ponto de contato direto entre o Estado e as pessoas, expressar concretamente essa linha governamental de efetividade dos direitos humanos, corporificando-a dia a dia em seus atos administrativos, feitos, contratos, regulamentos, serviços públicos, obras e demais modalidades de exercício de suas competências (GUTIÉRREZ COLANTUONO, 2011, p. 301, tradução livre).⁸⁰

O direito ao saneamento, previsto implicitamente na CF88 e regido pelo Direito Administrativo, deve ser aplicado pelo Poder Executivo, regulamentado pelo Poder Legislativo e interpretado pelo Poder Judiciário brasileiros – além de respeitado por indivíduos e empresas

revés, serviu-lhe apenas de revestimento e aparato retórico para sua perpetuação fora da esfera de controle dos cidadãos”.

⁸⁰ “Cabe a la administración pública, como punto de contacto directo entre el Estado y las personas, expresar concretamente esa línea gubernamental de efectividad de los derechos humanos plasmándola día a día en sus actos administrativos, hechos, contratos, reglamentos, servicios públicos, obras y demás modalidades de ejercicio de sus competencias” (GUTIÉRREZ COLANTUONO, 2011, p. 301).

– considerando também a normativa e os *standards* internacionais de proteção aos quais o Brasil se encontra vinculado.

O presente capítulo abordará o direito humano ao saneamento no ordenamento jurídico brasileiro, iniciando com uma contextualização sobre a situação do saneamento no Brasil. Na sequência, o tema será analisado sob a perspectiva de duas grandes vertentes relacionadas ao Direito Administrativo: políticas públicas e serviços públicos.

2.1 PANORAMA DO SANEAMENTO NO BRASIL

O saneamento no Brasil – assim como em grande parte do globo – constitui um serviço ou utilidade frequentemente negligenciado pelo Estado, empresas e até mesmo por indivíduos que desconhecem a sua importância para a saúde e o meio ambiente.

O saneamento, no sentido de esgotamento sanitário, deve contemplar a coleta, o tratamento e a destinação final do esgoto (também denominado de águas residuárias). O ciclo do esgoto doméstico se inicia com a utilização da água nas tarefas cotidianas (higiene pessoal, uso de vasos sanitários, limpeza da casa, lavagem de roupas etc.) e consequente geração de efluentes. Tais efluentes devem ser coletados por redes de tubulações subterrâneas e, preferencialmente, destinados a estações de tratamento de esgotos (ETEs), onde passarão por processos físicos, biológicos e químicos para redução e/ou eliminação de agentes patológicos. Após o tratamento, a água tratada é devolvida a corpos hídricos receptores, seguindo padrões técnicos fixados pela legislação ambiental (SNIS, 2021).

As tecnologias de tratamento dos esgotos variam de acordo com a localidade. Isso porque a escolha da tecnologia deve considerar fatores como tamanho da população, carga orgânica lançada, disponibilidade hídrica, capacidade de diluição dos corpos hídricos receptores, lançamento de águas residuárias a montante, uso das águas a jusante, possibilidade de reúso de efluentes, determinações da legislação local, dentre outros.⁸¹ Veja-se, exemplificativamente, que as tecnologias empregadas na região do semiárido nordestino, caracterizada pela escassez hídrica, são necessariamente distintas (no caso, são de maior complexidade) daquelas empregadas na região Norte, onde há abundância de recursos hídricos

⁸¹ De acordo com o Atlas Esgotos (estudo produzido pela ANA em parceria com o Ministério das Cidades), “de maneira geral, o tratamento de esgotos sanitários provenientes de centros urbanos objetiva a redução da matéria orgânica, dos microrganismos patogênicos, dos sólidos em suspensão e, em circunstâncias especiais, dos nutrientes presentes nos esgotos sanitários, supondo-se ausência de resíduos tóxicos provenientes, por exemplo, de indústrias” (BRASIL, 2017a, p. 32).

e os corpos receptores possuem alta capacidade de diluição dos esgotos, o que demanda menor complexidade do tratamento (BRASIL, 2017a).

As tecnologias de tratamento mais utilizadas no Brasil são o sistema australiano (lagoa anaeróbia seguida de lagoa facultativa), reator anaeróbio, tanque séptico associado a filtro anaeróbio, somente lagoa facultativa, e reator anaeróbio seguido de filtro biológico (BRASIL, 2017a). A eficiência de um processo de tratamento de esgoto é medida a partir da sua capacidade de remoção de carga orgânica, ou seja, de remoção de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO). Considera-se que processos de tratamento convencionais devem ser capazes de remover de 60% (sessenta por cento) a 80% (oitenta por cento) de DBO, enquanto tratamentos avançados devem ter uma eficiência superior a 80% (oitenta por cento) de remoção de DBO (BRASIL, 2017a).

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi implantado a partir de 1996 e coleta informações do setor desde então. Sua base de dados é um importante instrumento para se obter uma visão sobre a situação do saneamento no Brasil, sendo utilizado por importantes órgãos nacionais como a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) na análise situacional no exercício regulatório do setor.⁸²

Segundo o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2021 do SNIS, elaborado a partir de dados coletados em 2020 junto a 3.347 (três mil trezentos e quarenta e sete) prestadores de serviço em todo o Brasil, tem-se que há atualmente cerca de 362.400,00 Km (trezentos e sessenta e dois mil e quatrocentos quilômetros) de redes públicas de esgotamento sanitário pelo país, alcançando mais de 38 (trinta e oito) milhões de economias residenciais ativas de esgoto (BRASIL, 2021e). A atualização de 2020 do Atlas Esgotos afirma, ademais, que há no Brasil 3.419 (três mil quatrocentos e dezenove) ETEs ativas,⁸³ distribuídas em 1.893 (mil oitocentos e noventa e três) municípios (BRASIL, 2020a). A grandiosidade dessa infraestrutura, entretanto, ainda está longe de ser suficiente para atender adequadamente a população brasileira.

Dos cerca de 200 (duzentos) milhões de habitantes do Brasil, apenas 114,6 milhões (cento e quatorze milhões e seiscentos mil) são atendidos com redes públicas coletoras de

⁸² De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional, “o SNIS se constitui no maior e mais importante sistema de informações do setor saneamento no Brasil, apoiando-se em um banco de dados que contém informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbanos” (BRASIL, [s.d.]).

⁸³ Além das ETEs ativas, no ano de 2020 também foram catalogadas 11 (onze) com problemas operacionais, 60 (sessenta) em construção ou ampliação, 10 previstas ou projetadas, 90 (noventa) inativas, oito inativas sobre as quais não há informações e 70 (setenta) sobre as quais não há informações (BRASIL, 2020a).

esgoto, ou seja, aproximadamente 57,3% (cinquenta e sete inteiros e três décimos por cento) da população. Também é alarmante o fato de que somente 50,8% (cinquenta inteiros e oito décimos por cento) dos esgotos gerados e coletados recebem adequado tratamento, o que faz com que mais de 2 bilhões de m³ (dois bilhões de metros cúbicos) de esgoto por ano sejam despejados diretamente em corpos hídricos, sem qualquer tipo de tratamento (BRASIL, 2021e).

Com relação ao abastecimento de água potável, os índices brasileiros são mais alentadores, ainda que também estejam longe de refletir um cenário ideal. Tem-se que 97,2% (noventa e sete inteiros e dois décimos por cento) da população brasileira é atendida com serviços de abastecimento de água potável geridos de forma segura, sendo considerados como tais os serviços de água canalizada em domicílios (BRASIL, 2019a). Contudo, esse dado não traz indicações sobre a qualidade da água fornecida, nem sobre a intermitência do fornecimento.

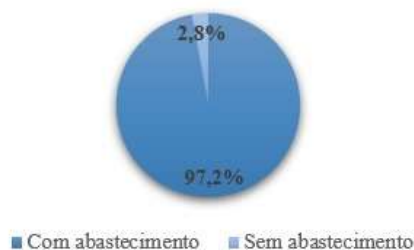
Gráfico 1 - População atendida com rede pública de esgoto (nacional)



Gráfico 2 - Índice de tratamento de esgotos (nacional)



Gráfico 3 - População atendida com abastecimento de água potável (nacional)



Fonte: adaptado de BRASIL, 2019a e BRASIL, 2021e.

Uma possível causa para a grande diferença nos índices de atendimento dos serviços de saneamento e de água é a frequente preferência, tanto do setor público como do privado, de

priorizar os investimentos no abastecimento de água potável em virtude da maior visibilidade e retorno econômico que este proporciona, como comentam Leoneti *et al.*:

Além disto, a maioria destes investimentos em saneamento, mesmo durante o Planasa, teve como prioridade a universalização do abastecimento de água, devido ao maior efeito político quando comparado à coleta e tratamento de esgoto, como comenta Nosaki (2007). Ainda que com uma atuação mais modesta, esta tendência também foi adotada pelo setor privado, a partir das privatizações da década de 90, com os investimentos sendo direcionados para as redes de abastecimento de água e não para a coleta e tratamento de esgoto, devido à valorização da água como recurso econômico (LEONETI *et al.*, 2015, p. 82).

As informações do SNIS revelam não só um déficit na prestação dos serviços, mas também a existência de enormes desigualdades na sua fruição. Nas macrorregiões Norte e Nordeste apenas 13,1% (treze inteiros e um décimo por cento) e 30,3% (trinta inteiros e três décimos por cento) da população total, respectivamente, é atendida com redes públicas coletoras de esgoto; ao passo que na macrorregião Sudeste este índice salta para 80,5% (oitenta inteiros e cinco décimos por cento) do total da população. No que tange ao índice de tratamento dos esgotos gerados os percentuais das macrorregiões Norte e Nordeste seguem baixos, com 21,4% (vinte e um inteiros e quatro décimos por cento) e 34,1% (trinta e quatro inteiros e um décimo por cento) respectivamente, no entanto, o melhor índice nacional que continua a ser o da macrorregião Sudeste também não é tão elevado, ficando em apenas 58,6% (cinquenta e oito inteiros e seis décimos por cento).

Gráfico 4 - População atendida com rede pública de esgoto (por macrorregião)

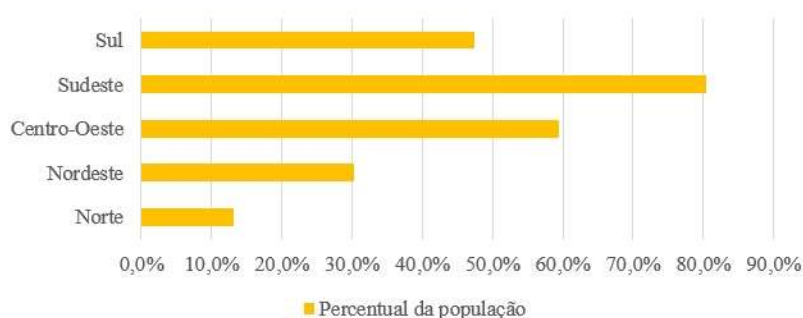
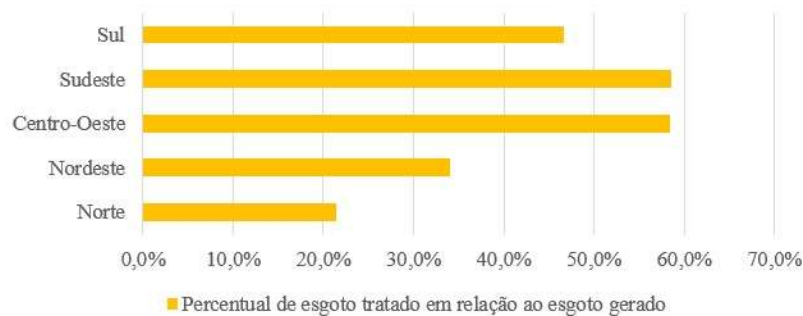


Gráfico 5 - Índice de tratamento de esgotos (por macrorregião)



Fonte: adaptado de BRASIL, 2021e.

As desigualdades regionais se refletem não apenas na infraestrutura de saneamento e índices de atendimento, mas na própria estruturação de políticas públicas locais. Uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2017, em que foi analisado o perfil dos municípios brasileiros com relação ao saneamento básico, revelou que apenas 18,6% (dezoito inteiros e seis décimos por cento) dos municípios na macrorregião Nordeste possuíam uma política pública municipal de saneamento básico, enquanto no outro extremo 63,7% (sessenta e três inteiros e sete décimos por cento) dos municípios da macrorregião Sul possuíam esta política já implantada. O mesmo contraste é observado quando se analisa a presença de um Conselho Municipal de Saneamento Básico, o qual está presente em 33,9% (trinta e três inteiros e nove décimos por cento) dos municípios da macrorregião Sul e em apenas 8,4% (oito inteiros e quatro décimos por cento) das macrorregiões Norte e Nordeste; bem como quando se verifica a existência de um Fundo Municipal de Saneamento Básico, existente em 21,6% (vinte e um inteiros e seis décimos por cento) dos municípios da macrorregião Sul e em 6% (seis por cento) e 5,9% (cinco inteiros e nove décimos por cento), respectivamente, das macrorregiões Norte e Nordeste (IBGE, 2018).

Para além das desigualdades regionais, há também grandes desigualdades no acesso ao saneamento entre áreas urbanas e rurais. O Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR),⁸⁴ coordenado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), aponta que em 2010⁸⁵ a maioria da população rural brasileira (64%) ainda utilizava de fossa rudimentar para o escoamento dos esgotos produzidos em seus domicílios. Os índices de atendimento da população rural por meio

⁸⁴ A FUNASA afirma que a atual nomenclatura do programa é Programa Saneamento Brasil Rural (PSBR). Entretanto, as principais publicações oficiais do programa foram feitas com o nome Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR) e ainda não foram atualizadas, razão pela qual é esta a nomenclatura utilizada neste trabalho.

⁸⁵ Ano do mais recente censo demográfico realizado e publicado pelo IBGE.

de redes públicas coletoras de esgoto era de somente 4% (quatro por cento), e 16% (dezesesseis por cento) dessa população utilizava de fossas sépticas,⁸⁶ sendo esta a única solução sanitária individual considerada segura pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). O percentual da população que despejava seus esgotos diretamente em valas, rios, lagos e mar era também de 16% (dezesesseis por cento) (BRASIL, 2019c).

Gráfico 6 - Tipos de escoamento dos esgotos usados pela população rural em 2010 (nacional)



Fonte: adaptado de BRASIL, 2019c.

O IBGE também constatou a disparidade entre municípios mais populosos e menos populosos na estruturação das políticas públicas de saneamento. Em 2017, dos municípios brasileiros com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 69% (sessenta e nove por cento) possuíam política municipal de saneamento básico, 45% (quarenta e cinco por cento) possuíam Conselho Municipal de Saneamento e 31% possuíam Fundo Municipal de Saneamento. Todos esses indicadores decaem progressivamente conforme são analisados municípios com populações menores (IBGE, 2018).

Interessante observar, entretanto, que na maioria dos municípios pequenos os processos de tratamento de esgoto convencionais são suficientes para garantir a qualidade das águas nos corpos hídricos, haja vista o menor volume de esgoto gerado pela baixa densidade demográfica, com a conseqüente melhoria da capacidade de diluição dos corpos hídricos receptores. O oposto ocorre nos grandes centros urbanos, onde o volume de esgoto gerado é muito maior, diminuindo

⁸⁶ A eficiência do tratamento de esgotos por meio de fossas sépticas é de somente 35% (trinta e cinco por cento) a 60% (sessenta por cento), enquanto para a maior parte dos demais sistemas de tratamento a eficiência se encontra em torno de 70% (setenta por cento), podendo chegar entre 93% (noventa e três por cento) e 98% (noventa e oito por cento) de eficiência no caso do sistema de lodo ativado com aeração prolongada (BRASIL, 2021d).

assim a capacidade de diluição dos corpos hídricos, o que demanda processos de tratamento mais complexos (BRASIL, 2021e).

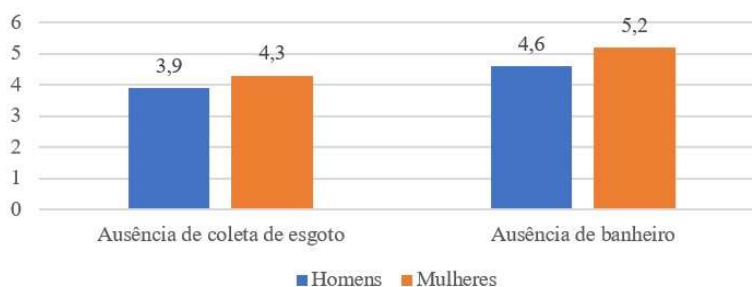
Ainda com relação a questão das desigualdades, um estudo encomendado pelo Instituto Trata Brasil (ITB) sobre a relação das mulheres com o saneamento demonstrou fatos que a experiência cotidiana é capaz de intuir, a exemplo de que mulheres dedicam quase o dobro do tempo (20 horas por semana) para atividades domésticas em relação aos homens (10,7 horas por semana), situação esta que é ainda mais agravada quando a mulher é mãe ou avó (24,7 horas por semana). Nesse sentido, o ITB afirma que:

Assim, como cuidadoras, as mulheres são mais afetadas quando membros da família adoecem como resultado da inadequação do acesso à água, ao esgotamento sanitário e à higiene. Também devido a esse papel, as mulheres estão em maior contato físico com a água contaminada e com dejetos humanos quando a infraestrutura de saneamento é inadequada (ITB, 2018b, p. 2).

Tal constatação parece se refletir diretamente no fato de que a população feminina sofre um maior número de internações por motivo de diarreia ou vômito do que a população masculina, especialmente nas faixas etárias em que as mulheres dedicam mais cuidados à casa: em 2013 houve 1,107 internações a cada mil mulheres, enquanto para os homens o índice foi de 0,703 internações a cada mil homens. Como decorrência dessas internações, a taxa de mortalidade de doenças gastrointestinais infecciosas é maior entre mulheres (2,5 óbitos de mulheres a cada 100 mil pessoas) do que em homens (2,3 óbitos de homens a cada 100 mil pessoas). Ademais, na população feminina há maior incidência de afastamentos por diarreia ou vômito do que na população masculina em todas as faixas etárias, exceto na faixa entre 30 (trinta) e 59 (cinquenta e nove) anos, quando há uma pequena diferença de 3,8% (três inteiros e oito décimos por cento) a maior para os homens (ITB, 2018b).

O fato de que a falta de saneamento prejudica com maior intensidade meninas e mulheres – como decorrência dos cuidados que estas costumemente dedicam aos lares e considerando os problemas de saúde correlatos – pode ser visto a partir do índice de atraso escolar por gênero e sua relação com a existência ou não de saneamento, a partir de um modelo estatístico desenvolvido no mencionado estudo do ITB. A ausência de coleta de esgotos e de disponibilidade de banheiro acarreta num maior atraso escolar para mulheres do que para homens (ITB, 2018b).

Gráfico 7 - Atraso escolar por gênero e ausência de saneamento



Fonte: adaptado de ITB, 2018b.

Para a correção desse cenário no Brasil, o Atlas Esgotos estima ser necessário um investimento de R\$ 149,5 bilhões (cento e quarenta e nove bilhões e quinhentos milhões de reais) para se alcançar a universalização dos serviços de saneamento até 2035.⁸⁷ A maior parcela desse valor, correspondente a R\$ 102,1 bilhões (cento e dois bilhões e 100 milhões de reais), deve ser destinada à expansão da coleta e interceptação de esgotos; sendo necessários R\$ 47,6 bilhões (quarenta e sete bilhões e seiscentos milhões de reais) para investimentos em tratamento dos esgotos (BRASIL, 2017a).

As regiões do país que mais demandam esses recursos financeiros são a Nordeste e a Sudeste, porém por diferentes razões. A região Nordeste requer altos investimentos em razão da baixa cobertura de redes coletoras e da necessidade de processos de tratamento de esgoto mais complexos, haja vista a sua característica de menor disponibilidade hídrica; enquanto a região Sudeste demanda investimentos elevados em decorrência do grande adensamento populacional e consequente grande geração de esgotos, que requerem tratamentos com maior eficácia de remoção de carga orgânica (BRASIL, 2017a).

Certamente o maior desafio para a universalização dos serviços de saneamento é o fato de que onde eles são mais urgentes e necessários, frequentemente não estão presentes as condições técnicas e financeiras ideais para a sua prestação. Isto é, as populações mais carentes de tal serviço atualmente são as que possuem menores condições financeiras para pagar por ele (com muitas pessoas em absoluta condição de vulnerabilidade social) e/ou residem em

⁸⁷ O cálculo dos investimentos necessários para se alcançar a universalização até 2035 foi realizado a partir de uma análise individualizada de 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros, considerando a melhor alternativa de saneamento para cada um deles. Porém, no cálculo não foram consideradas as fossas sépticas utilizadas como soluções individuais adequadas (seja a construção ou manutenção), a necessidade de reposição de redes coletoras de esgoto antigas, a adequação do tratamento quando há combinação nos esgotos de águas pluviais e esgotos sanitários, e o aproveitamento ou processamento de subprodutos (a exemplo do lodo e biogás) (BRASIL, 2017a).

pequenos povoados em áreas rurais isoladas, áreas urbanas periféricas e marginalizadas ou mesmo em ocupações irregulares.

A universalização dos serviços de saneamento, entretanto, não requer apenas vultosos investimentos financeiros. É necessário também que os prestadores de serviços de saneamento (públicos ou privados) tenham capacidade institucional de gestão, o que inclui aspectos administrativos, jurídicos, políticos e econômicos. De acordo com a ANA, na publicação Atlas Esgotos:

Além dos recursos financeiros, os avanços político-institucionais, a regulação e a modernização operacional, tecnológica e da gestão são questões igualmente fundamentais e indissociáveis de um progresso consistente dos índices de cobertura de coleta e tratamento de esgotos e, por decorrência, de uma efetiva melhoria das condições sanitárias e ambientais.

É preciso considerar o conjunto de variáveis jurídicas, administrativas, econômicas, socioambientais e técnicas para que as soluções sejam escolhidas de forma adequada, tendo em vista as peculiaridades regionais, a capacidade de assimilação de cargas poluidoras nos corpos hídricos, a viabilidade técnica e econômica e, especialmente o quadro institucional da prestação de serviços nos municípios brasileiros. Ignorar esse conjunto de aspectos pode prejudicar a efetividade dos investimentos ou das perspectivas de equacionamento definitivo da questão (BRASIL, 2017a, p. 78).

Tais afirmações da ANA partem da constatação de que há um número significativo de prestadores de serviços de saneamento “com estrutura insuficiente, desprovidos de recursos ou, ainda, carentes de suporte regulatório, político-administrativo, financeiro e de mecanismos que apoiem ações e investimentos no setor” (BRASIL, 2017a, p. 78). Nesse sentido de demandas multidisciplinares do saneamento, o Direito pode contribuir para a melhoria dos serviços com o incremento dos debates sobre as balizas jurídicas que devem reger a sua prestação.

Apesar dos desafios, a universalização dos serviços de saneamento é questão urgente e indispensável, considerando o seu recente reconhecimento como um direito humano, conforme demonstrado no capítulo anterior.

2.2 SANEAMENTO COMO POLÍTICA PÚBLICA

No plano interno, o saneamento deve ser, antes de mais nada, analisado como objeto de política pública específica, dada a sua grande relevância para a saúde da população, adequado planejamento urbanístico e proteção do meio ambiente – o que ressoa nos já citados dispositivos constitucionais que o incluem dentre as competências de todos os entes da federação (especialmente artigo 21, XIX e XX; artigo 23, II, IX e XI; artigo 24, VI e XII; e artigo 30, I e V).

Política pública (*public policy*) constitui um campo do conhecimento surgido no início do século XX, nos Estados Unidos da América. Originado no âmbito da ciência política, atualmente é também objeto de estudos por outras áreas do conhecimento, como pela Sociologia, Economia, Geografia, Gestão (SOUZA, 2007) e, mais recentemente, pelo Direito (BUCCI, 2002), dada a sua natural repercussão nessas diversas áreas (caráter holístico e multidisciplinar).

Todavia, considerando a sua gênese na ciência política, é importante conceituar políticas públicas de acordo com este viés epistemológico.⁸⁸ Assim, Souza define políticas públicas nos seguintes termos:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 86-87).

Partindo para a interseção entre os campos político e jurídico, adota-se a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), nos termos propostos por Bucci (2019, p. 792), para quem o objeto e núcleo de sentido dessa abordagem corresponde à “ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia informada por elementos jurídicos (e não jurídicos)”. Ainda de acordo com Bucci (2019, p. 811-812), a partir da perspectiva de que as políticas públicas no Brasil são decorrentes da concepção progressista de Estado social adotada na Constituição Federal, tem-se que estas são necessárias “como expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, Municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais”.

Apesar da estruturação da política pública como área do conhecimento ser relativamente recente, por certo que os problemas sobre os quais se debruça são de longa data, como é o caso do saneamento.

Considerando o ciclo deliberativo das políticas públicas (formado pelos estágios definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções,

⁸⁸ Pelo viés do Direito, Dimoulis e Lunardi (2016, p. 241) conceituam política pública como “um programa de ação com finalidades concretas, meios de ação para atingi-las (estruturas, recursos financeiros), formas de atuação e mecanismos de controle e avaliação dos resultados e do uso de recursos. Os projetos de políticas públicas objetivam manter a racionalidade e permitir a fiscalização da ação governamental”.

implementação e avaliação) (SOUZA, 2007), a governança ganha relevo como processo de articulação entre os agentes envolvidos, sejam estes governamentais ou não-governamentais.

Conforme Moura e Bezerra (2016, p. 93), “por meio da governança busca-se aumentar a capacidade de processar as demandas da sociedade e de articulá-las com os processos públicos e privados de tomada de decisão”. As autoras definem governança⁸⁹ nos seguintes termos:

A governança envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

Assim, o conceito incorpora questões relativas à articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, arranjos institucionais que coordenem e regulem transações dentro e através das fronteiras do sistema político e, ainda, os mecanismos tradicionais de união de interesses, como partidos políticos e grupos de pressão, passando por redes sociais e associações de diferentes tipos (MOURA; BEZERRA, 2016, p. 93).

A governança, nesse sentido de articulação que é essencial ao bom desempenho das políticas públicas, guarda relação com o pilar “parcerias” dos ODS da Agenda 2030 da ONU (2015b). O saneamento, enquanto componente do ODS 6 e objeto de política pública específica no Brasil, demanda naturalmente o estabelecimento de diálogos entre os diversos atores envolvidos para que se alcance a universalização e se concretizem os impactos positivos nos âmbitos social, econômico e ambiental.

2.2.1 Histórico das políticas públicas federais brasileiras sobre saneamento

No Brasil, a mais antiga e vultosa intervenção estatal em prol do saneamento (em sentido amplo) foi a canalização do Rio Carioca e a construção do aqueduto de mesmo nome, cuja inauguração ocorreu em 1750 no Rio de Janeiro. Ainda no século XVIII, e depois no início do século XIX, o fornecimento de água para a população em parte das cidades coloniais se dava por meio de chafarizes, bicas e fontes públicas, enquanto os resíduos e excrementos eram jogados diretamente no mar ou em valas com o auxílio de vasilhames, atividades das quais eram geralmente incumbidos os escravos (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

A adoção de tecnologias mais avançadas em matéria de saneamento se deu em meados do século XIX, começando pelo Rio de Janeiro como capital do Império, através da concessão

⁸⁹ Em sentido semelhante, Glasenapp e Cruz (2013, p. 224) discorrem que: “Considerar-se (sic) como conceito operacional para a categoria governança, como um processo que envolve tomadores de decisão e não tomadores de decisão, com o objetivo comum da gestão ambiental, social e econômica, onde a participação descentralizada e corresponsável tornam-se a tônica de processo. Pressupondo-se uma atuação integrada, sinérgica, em rede, com ganhos de poder de todos os envolvidos na gestão, interagindo com os tomadores de decisões”.

dos serviços públicos de água e esgoto para empresas inglesas de engenharia, as quais detinham capital e conhecimento técnico (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015). Apesar da canalização e criação de redes constituírem um avanço tecnológico, estas chegaram apenas nos maiores povoamentos e implicaram no fim progressivo do fornecimento gratuito de água para a população – por meio dos chafarizes, bicas e fontes –, sendo que somente aqueles com condição financeira de pagar pelos serviços de água e esgoto podiam deles usufruir.

O objetivo fundamental das companhias [inglesas] seria a obtenção de dividendos sobre o capital investido e, assim, o atendimento somente seria estruturado nas regiões ocupadas por consumidores com adequada capacidade de pagamento, resultando na não incorporação de grande parte da população aos serviços. Ainda que intermediado pelo Estado, como no Rio de Janeiro, ou remunerado diretamente pelo consumidor com subsídios governamentais para a empresa, como em Salvador, resta claro que somente se beneficiariam diretamente dos sistemas sanitários aqueles que tivessem adequada capacidade de pagamento. A apartação social em relação ao acesso aos serviços não poderia soar estranha num país que insistia em manter o modo de produção escravista, a despeito de suas autoproclamadas convicções liberais (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015, p. 200).

A exclusão da parcela mais pobre da população do acesso às redes de água e esgoto também se deu no contexto da adoção de práticas higienistas no Brasil, decorrentes da ampla aceitação à época da teoria dos miasmas, segundo a qual as doenças seriam decorrentes da decomposição de matéria orgânica que contaminava o ar e as águas. Como consequência, no processo de urbanização, a elite se apropriou das áreas mais abertas, ensolaradas e “limpas” das cidades, empurrando os mais pobres para áreas distantes, mais “sujas” e alagadiças (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

Segundo Murtha, Castro e Heller (2015), até o século XIX a regulação do uso das águas no Brasil se dava exclusivamente para permitir a sua utilização em processos econômicos. Esse cenário muda no início do século XX com a aceleração da urbanização, crescimento populacional, aumento da industrialização e, principalmente, início da exploração hídrica para geração de energia elétrica. Assim, advém em 1934 o Código de Águas, “o primeiro grande marco legislativo da gestão das águas no país, estabelecido em um contexto de centralização administrativa, fortalecimento do poder central e nacionalismo” (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015, p. 204), dando ao Estado a prerrogativa de regulação das tarifas como mecanismo de controle da produção industrial.

Outro fator que no início do século XX impulsionou a regulação em âmbito federal de questões relativas à água e ao saneamento foram as constantes epidemias que assolaram a população brasileira (febre amarela, varíola e peste bubônica foram algumas das principais). Já ciente nesse momento histórico de que o saneamento era fundamental para o controle de tais

doenças, a elite pressionou politicamente para que a competência sobre as questões de saneamento migrasse dos municípios – cuja maioria não detinha capacidade técnica e financeira – para a União. No entender de Sousa e Costa (2016), esse movimento denotava que vigia à época uma “concepção coletiva do problema” de saúde pública.

Hochman (2012, p. 51) afirma que não só no Brasil, mas também em outras partes do mundo como Estados Unidos da América e Europa, percebeu-se que “a doença acabara por igualar e conectar todos os seres humanos e suas comunidades, em uma ampla cadeia de mútua dependência”. Ainda, acrescenta o autor que:

Os processos de industrialização, urbanização, e crescimento populacional tinham constituído uma sociedade na qual um dos elos principais seria a doença, em especial quando se apresentava à sociedade sob a forma epidêmica. A extensão do fenômeno também estava vinculada à constituição de Estados nacionais – com a definição do espaço político e territorial onde esses problemas eram percebidos e ao qual seriam demandadas soluções – e à crescente convicção da perda de eficácia das soluções individuais e locais, então vigentes, para um problema que se tornava crescentemente coletivo e nacional. Meu argumento tem como base, justamente, a descoberta desses elos de interdependência social (HOCHMAN, 2012, p. 52).

Retornando ao Brasil, a propósito das tensões políticas sobre as questões de saneamento e saúde pública na recém proclamada República, início do século XX, Sousa e Costa narram que:

A preocupação comum a presidentes da República, governadores de estado e dirigentes de serviços sanitários de combater as doenças no território brasileiro possibilitou o incipiente desenvolvimento de uma colaboração sanitária entre as diversas esferas de governo no país. A discussão sobre as propostas de saneamento no Brasil polarizou, de um lado, a defesa da autonomia estadual e municipal no atendimento às necessidades regionais e, de outro, a centralização administrativa da ação sanitária pelo Executivo federal, por meio da criação de um ministério para a saúde pública. Em xeque estava a moldura constitucional que balizava as relações entre poder central e governos estaduais (SOUSA; COSTA, 2016, p. 621-622).

Em 1919 foi criado o Departamento Nacional de Saúde Pública, que obteve sucesso em sua estratégia de atrair para o âmbito federal as ações sanitárias, por meio da celebração de convênios com os estados, os quais recebiam benefícios para ceder voluntariamente ao poder central suas atribuições nesta matéria. A grande adesão dos estados federados aos convênios com a União possibilitou o início do “processo de uniformização das ações sanitárias em âmbito nacional, o que incrementou a capacidade de ação coercitiva do poder central e ampliou o espaço sobre o qual este era exercido” (SOUSA; COSTA, 2016, p. 622).

Com o golpe de Estado de 1930 e o advento de uma nova constituição, o antigo departamento de saúde foi substituído pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, que após

1953 passou a dedicar-se exclusivamente aos temas de saúde pública. A Constituição de 1934 devolveu aos municípios a competência sobre serviços de interesse local, dentre estes o de saneamento, porém a maioria destes seguiam sem condições econômicas de cumprir esta tarefa (SOUSA; COSTA, 2016).

Nas décadas que se seguiram, a situação do saneamento no Brasil continuava a ser insatisfatória⁹⁰ e com tratamento desordenado:

A expansão da industrialização e do setor de serviços na década de 1950 intensificou o processo de urbanização das principais cidades brasileiras, gerando um considerável aumento demográfico. Esse processo não contou com os investimentos necessários na área de infraestrutura. Em meados da década de 1950, quase 80% dos municípios brasileiros ainda não dispunham de abastecimento regular de água. Muitos municípios não tinham capacidade de implantar as redes necessárias ou mesmo de operá-las, quando já implantadas, necessitando da intervenção dos respectivos estados ou da União. Na década de 1960, os três níveis da federação estavam envolvidos no fornecimento desses serviços à população brasileira em múltiplos arranjos locais e regionais caracterizados por uma ampla fragmentação institucional e indefinição de fontes de financiamento.

Os serviços sob a gestão dos estados abasteciam com água 37% da população, embora 54% dela estivessem sob a hegemonia municipal. Além deles, mais 17 órgãos federais se encarregavam da operação e gestão de sistemas de água e esgoto em diversos municípios brasileiros que, diante da incapacidade financeira e técnica, não logravam gerir ou manter a prestação de serviços para a população. Diante do cenário de uma iminente crise sanitária nas principais cidades brasileiras, o acesso à rede de água e esgoto passou a ocupar o centro da agenda pública na década de 1960 (SOUSA; COSTA, 2016, p. 623).

O golpe militar de 1964 e a repressão política que se instalou acabaram por esvaziar a “capacidade de mobilização política do Ministério da Saúde quanto à definição de prioridades no setor e à sua articulação com as ações de saneamento” (SOUSA; COSTA, 2016, p. 624). Concomitantemente, a concepção coletiva de saúde pública perdeu espaço para uma visão

⁹⁰ Baseando-se no trabalho do engenheiro José Roberto Rego Monteiro, Rocha (2016, p. 76) cita as principais razões para o déficit de saneamento no Brasil antes do advento do PLANASA:

“a) Na tentativa de equacionar o problema por meio de projetos isolados e com base no esforço de cada comunidade, o que resultava:

- na inviabilidade dos projetos, principalmente nas comunidades de menos recursos;
- no mal aproveitamento dos escassos recursos humanos qualificados, reduzindo a qualidade dos serviços e aumentando o custo operacional;
- no aumento do custo operacional como resultado do pequeno porte dos órgãos municipais;
- no aumento do valor do investimento requerido pela impossibilidade de padronização de projetos, bens e equipamentos.

b) Na ausência de um sistema racional de tarifas oscilando entre extremos da tarifa não remuneratória ao da tarifa de custo insuportável pelos mais pobres.

c) Na deterioração dos orçamentos e das tarifas causada pelo processo inflacionário.

d) Na política de empreguismo, nas empresas que prestam serviços públicos, decorrente da situação de sub-emprego e do primarismo dos partidos políticos.

e) Na mobilização de recursos financeiros, técnicos e humanos em escala inadequada para a respectiva demanda;

e

f) Na atuação desordenada de um grande número de organismos”.

individualista, o que ensejou a adoção de um modelo assistencial de saúde curativa – em contraposição às ações de saúde preventivas, dentre as quais está o saneamento (LAHOZ, 2016, p. 128) – e a transferência da gestão do saneamento para o setor de obras e habitação. De acordo com Sousa e Costa (2016, p. 624), “essa dissociação permitiu que se pensassem formas mais autônomas de provimento e gestão dos serviços de saneamento, baseadas na sustentabilidade econômico-financeira dessas atividades”, dando ensejo ao surgimento do PLANASA em 1971.

O PLANASA viveu enquanto principal política pública federal para o setor de saneamento da década de 1970 até a de 1990. Sousa e Costa (2016) afirmam que tanto a política de saneamento, como as demais políticas públicas do período do regime militar, eram pautadas na ideia de centralizar a capacidade decisória em comunidades de especialistas do governo (processo de insulamento burocrático), as quais em tese não sofreriam tanta influência política. Todavia, o que se verificou na prática foi a aproximação desses burocratas estatais de alto nível às empresas privadas, direcionando a atuação do Estado para seus próprios interesses, num momento em que a fiscalização era frágil e a prestação de contas para a sociedade era inexistente.

A partir do PLANASA surgiu o modelo de prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário por meio de companhias estaduais, constituídas sob a forma de sociedades de economia mista, as quais deveriam ser economicamente sustentáveis, financiando sua própria atividade a partir da cobrança de tarifas pela prestação dos serviços. Para viabilizar a atividade das companhias estaduais de saneamento em municípios não rentáveis foi criado o mecanismo tarifário dos subsídios cruzados, pelo qual os municípios superavitários financiavam a prestação e expansão dos serviços nos municípios deficitários. Entretanto, o funcionamento desse modelo dependia da concessão dos serviços pelos municípios para as companhias estaduais, o que foi forçado pela União através da vinculação do acesso a recursos federais pelos municípios à concessão dos serviços neste formato (SOUSA; COSTA, 2016). A principal crítica ao mecanismo dos subsídios cruzados reside no fato de que o poder decisório a respeito da aplicação das receitas geradas nos municípios superavitários fica todo concentrado nas mãos dos gestores das companhias estaduais, num processo que conta com pouca transparência e sem participação popular (VALENTE, 2019).

O PLANASA deu às companhias estaduais o protagonismo no Brasil na área de saneamento. Entretanto, para Sousa e Costa (2016, p. 627) “esse foi o início de uma relação de poder assimétrica e conflitiva entre estados e municípios: a transferência da gestão verticalizada para os primeiros passou pela submissão política dos últimos”.

À parte das questões políticas, quanto aos resultados efetivos do PLANASA para a expansão do saneamento no Brasil, Rocha (2016, p. 76) os avalia positivamente e afirma que este “[...] foi o primeiro e único projeto implantado com abrangência nacional, que até aquela década ofereceu resultados satisfatórios durante o período em que esteve vigente”. O autor ilustra o desempenho do plano com os seguintes dados:

A Pesquisa Nacional de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assinalava que 82,8 milhões de brasileiros, ou 87% da população urbana, eram abastecidos com água potável, um aumento significativo, pois o Censo de 1970 indicava que apenas 50,4% da população urbana dispunham desse recurso natural tratado.

Como se observa, em quinze anos (entre 1970 e 1985), houve um aumento de 15 milhões de domicílios conectados à rede de água potável, beneficiando 56 milhões de novos usuários (contingente maior do que a população da França), fazendo com que a expectativa de vida do brasileiro, em 1980, crescesse sete anos, quando comparada a 1970 (ROCHA, 2016, p. 75).

A extinção formal do PLANASA ocorreu em 1991, como resultado da crise econômica ocorrida na década anterior que minou suas fontes de financiamento, da redemocratização e do advento da Constituição de 1988. De 1991 até 2007 o Brasil permaneceu sem uma política pública federal formalmente estabelecida sobre saneamento. Nesse ínterim, grupos de interesses opostos batalharam na arena política para que a futura política pública para o setor os contemplasse, embora com a prevalência de fato das companhias estaduais no período, que seguiram prestando os serviços na maioria dos municípios:

Em meio ao vazio jurídico-institucional que caracterizou a década de 1990 até 2007, com a aprovação do novo marco normativo, o que se observou no setor de saneamento foram ações ditadas essencialmente pelos atores e grupos de interesse que já haviam se consagrado em meio ao arranjo institucional anterior. As companhias estaduais, as quais eram responsáveis pelo serviço de água e esgoto na maioria dos Municípios durante a vigência de instrumentos contratuais singelos ou muitas vezes sem qualquer formalização escrita, decorrentes de imposições de “cima para baixo” durante o regime político autoritário no qual vigorou o PLANASA, continuaram como protagonistas no novo cenário, especialmente em razão das oportunidades de veto exercidas pelo *lobby* estadualista quando da tramitação do novo marco (VALENTE, 2019, p. 1078-1079).

Os principais grupos em disputa eram os representantes dos interesses dos municípios, representantes dos interesses dos estados e representantes dos interesses da iniciativa privada. Importante ressaltar que as batalhas entre grupos de interesse não se deram apenas na esfera política, se espraiando também para a jurídica. Dentre as diversas controvérsias sobre o saneamento postas em discussão perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a principal delas foi a relativa à competência sobre os serviços de água e esgoto, se o titular destes seriam os

municípios ou os estados.⁹¹ No bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.842/RJ – *leading case* sobre a matéria que aguardou julgamento por mais de quinze anos –, o STF decidiu que quando houver região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana devidamente instituída por lei complementar estadual, a titularidade do serviço deve ser exercida pelo colegiado dos entes que compõem a região – ou seja, municípios e estado – sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de um único ente (BRASIL, 2013).

Quando adveio o plano de privatizações do governo federal na década de 1990, representantes dos interesses de municípios e estados se uniram fortemente contra a privatização no setor de saneamento – que para estes ainda contaria com o agravante de a regulação do setor se dar por uma autoridade federal (a ANA), retirando a autonomia dos demais entes federados – e formaram a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNOSA) (SOUSA; COSTA, 2016).

A FNOSA sagrou-se vencedora na batalha contra a privatização do setor de saneamento, sendo que seus membros ocuparam posições importantes no governo seguinte (década de 2000) que se alinhava contrariamente às privatizações. Todavia, a partir desse momento a breve união entre interesses municipais e estaduais ruiu, voltando estes ao embate político no Congresso Nacional para a prevalência de sua competência no projeto de marco legal para o setor que estava sendo debatido naquele momento (SOUSA; COSTA, 2016).

Em 2005 o governo federal apresentou na Câmara dos Deputados o projeto para o novo marco legal do setor de saneamento, formulado pelo Ministério das Cidades, que previa “novos instrumentos de gestão, subordinação a entidades de regulação, criação de órgãos colegiados de controle social e de fundos federativos” (SOUSA; COSTA, 2016, p. 629). O projeto sofreu 862 (oitocentos e sessenta e duas) emendas, sendo a maioria para contemplar interesses dos estados, considerando que *a priori* a competência quanto aos serviços de saneamento restaria expressamente atribuída na lei aos municípios e as inovações trazidas acabariam com o monopólio das empresas estaduais sobre os recursos gerados na prestação dos serviços. Para combater o projeto do governo federal, os representantes dos interesses dos estados

⁹¹ Segundo Sampaio e Fidalgo (2021, p. 167), “A titularidade sobre serviços públicos de saneamento básico no Brasil há muito é uma questão controversa e tem sido considerada, do prisma jurídico, um relevante entrave ao avanço do setor”. Essa controvérsia reside, fundamentalmente, na diversidade de dispositivos constitucionais que direta ou indiretamente versam sobre a matéria, e acabam por abarcar todos os entes federativos. Para além dos diversos dispositivos aplicáveis relacionados à saúde, proteção ao meio ambiente e recursos hídricos, o art. 21, XX, prevê como competência da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo o saneamento; o art. 23, IX, dispõe ser de competência comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios a melhoria das condições de saneamento; o art. 30, I e V, estabelece dentre as competências dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e prestar os respectivos serviços públicos; e o art. 25, § 3º possibilita aos estados a instituição de regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas.

apresentaram ao Senado um outro projeto de lei que os favorecia e que foi rapidamente aprovado nesta casa legislativa. O conflito teve fim com a união dos dois projetos para votação conjunta pelo Congresso Nacional, o que resultou na Lei nº 11.445/2007 (Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), mais benéfica em linhas gerais aos interesses dos estados e suas companhias de saneamento (SOUSA; COSTA, 2016).

Apesar de a Lei nº 11.445/2007 permitir a prestação dos serviços de saneamento por empresas privadas, a previsão que possibilitava que a prestação fosse delegada via contrato de programa para outro ente federado – ou seja, sem a necessidade de um processo licitatório, o qual no caso dos serviços de água e esgotamento sanitário é de alta complexidade técnica – resultou na opção pela continuidade do contrato com as companhias estaduais pela maioria dos municípios, especialmente os de pequeno porte. Ademais, o receio dos gestores municipais quanto ao pagamento de vultosas indenizações às companhias estaduais para a retomada dos serviços e a influência política estadual, foram também fatores decisivos para a manutenção do *status quo* favorável às companhias de saneamento dos estados (VALENTE, 2019).

Especificamente neste setor, preservou-se a visão que arranjos intra-administrativos dispensariam licitação, pois o concerto entre integrantes da Administração Pública, por si só, garantia o interesse público. A experiência nacional é cheia desses arranjos que primam pela opacidade e impedem que se vejam com clareza os custos envolvidos na prestação dos serviços. Trata-se de instrumentos híbridos que trazem em si baixa densidade econômica e poucos direitos claros de parte a parte.

Estes vínculos usualmente não trazem critérios claros de fiscalização e metas expressas, deixando de garantir a universalização dos serviços. Por outro lado, esse modelo tendia a manter os Municípios cativos, sem possibilidade de buscar alternativas, notadamente por conta da inviabilidade de indenizar a prestadora pelos bens reversíveis. O precário tendia à perenidade, como costuma acontecer nesses casos (GUIMARÃES; PEREIRA, 2021, p. 49-50).

Um ponto importante trazido pela Lei nº 11.445/2007 foi a previsão para a elaboração de um plano nacional para a matéria, o qual foi finalizado somente em 2013, a partir da instituição do PLANSAB, através do Decreto nº 8.141/2013 e da Portaria Interministerial nº 571/2013.

A formulação do PLANSAB contou com ampla participação popular, o que também deve ocorrer nas suas revisões quadrienais. O Plano é composto por uma análise situacional do saneamento no Brasil; metas de curto, médio e longo prazo por macrorregião, considerando três distintos cenários, os quais são compostos por análises econômicas, políticas e jurídicas; projeção das necessidades de investimento; e, finalmente, macrodiretrizes, estratégias e programas de governo (BRASIL, 2014). Uma das maiores críticas ao PLANSAB é que nele se “estimou de forma excessivamente otimista o crescimento do PIB, antes mesmo da crise

econômica de 2015, projetando para os anos futuros crescimento muito maior do que a média dos anos imediatamente anteriores” (VALENTE, 2019, p. 1076), tornando, assim, irreais as metas e os cenários descritos. A mais recente versão do PLANSAB foi lançada em 2019, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

Numa análise geral, a realidade que se constata é que mesmo com o fim formal da política pública do PLANASA e sua substituição pelo PLANSAB, os instrumentos criados pelo primeiro (notadamente as companhias estaduais e seu mecanismo de subsídios cruzados) acabaram por se perpetuar tanto no período de ausência de regulação para o setor, como após o advento da Lei nº 11.445/2007, cujo projeto no início do trâmite legislativo tinha como intuito implementar mudanças profundas no setor.

2.2.2 Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020)

A Lei nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico, foi aprovada em regime de urgência pela Câmara dos Deputados e posteriormente pelo Senado Federal, em junho de 2020, no contexto da pandemia da Covid-19. O Novo Marco Legal trouxe modificações a diversas leis que versam sobre a matéria, mas especialmente à Lei nº 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e à Lei nº 9.984/2000 que trata do funcionamento e competência da ANA. Para Oliveira e Ferreira (2021), o Novo Marco Legal consiste num verdadeiro *aggiornamento* (atualização) da anterior legislação de modo acentuado e verticalizado.

Algumas das alterações mais significativas promovidas na Lei nº 11.445/2007 se referem ao acréscimo de princípios relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento, a exemplo da preocupação com a efetiva prestação do serviço, conservação de recursos hídricos, incentivo à pesquisa para desenvolvimento de tecnologias mais apropriadas, fomento ao reúso de efluentes sanitários, aproveitamento das águas da chuva e seleção competitiva dos prestadores de serviços (nova redação do artigo 2º). Percebe-se em vários dispositivos a inserção da produção de água de reúso dentre as atividades relacionadas ao esgotamento sanitário, uma novidade em relação à antiga redação da Lei de Diretrizes (BRASIL, 2020c).

O Novo Marco Legal também ampliou as definições sobre cada uma das atividades que compõem o saneamento básico. Quanto ao esgotamento sanitário, foi introduzida (artigo 3º-B) a previsão de que nas zonas de baixa renda este serviço público deve incluir conjuntos sanitários para as residências e solução para destinação de efluentes, devendo ser observada a compatibilidade com a política municipal de regularização fundiária (BRASIL, 2020c).

Quanto à questão da titularidade do serviço, o Novo Marco Legal procurou pôr fim à antiga controvérsia incorporando o que o STF decidiu quando do julgamento da ADI 1.842/RJ no artigo 8º da lei, como afirmam Sampaio e Fidalgo (2021). Assim, como regra geral a titularidade é dos municípios e do Distrito Federal diante do interesse local (inciso I), sendo que apenas nos casos de interesse comum proveniente do compartilhamento de instalações operacionais numa região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião é que a titularidade será exercida em conjunto pelo Estado e municípios (inciso II) (BRASIL, 2020c).

Certamente a maior novidade – que corresponde também à uma das maiores discórdias – trazida pelo Novo Marco Legal é a obrigatoriedade de que, na hipótese de delegação do serviço pelo ente titular, esta se dê por meio de concessão, precedida de licitação, sendo vedadas novas contratações por meio de contrato de programa (nova redação do artigo 10 e revogação do artigo 16) (BRASIL, 2020c). Disso resulta o fim da vantagem das companhias estaduais de saneamento para a celebração de contratos com dispensa de licitação, as quais terão que se submeter ao processo concorrencial com a iniciativa privada em igualdade de condições. Por outro lado, como apontam Trindade e Issa (2021), as companhias estaduais não mais ficarão adstritas ao território do Estado a que estão vinculadas, podendo, em tese, participar de processos licitatórios por todo o país.

O contrato de concessão deverá conter como requisitos obrigatórios de validade metas de expansão do serviço, redução de perdas, qualidade, eficiência, uso racional da água, energia e outros recursos naturais, e também de reúso de efluentes sanitários e aproveitamento de águas de chuva (inserção do artigo 10-A). Para os contratos de prestação de serviços ainda em vigor e firmados quando da legislação anterior, o Novo Marco Legal prevê a necessidade de comprovação de que os contratados possuem capacidade econômico-financeira para viabilizar a universalização do serviço até 31 de dezembro de 2033 (inserção do artigo 10-B) (BRASIL 2020a).

Nota-se em vários dispositivos do Novo Marco Legal uma preocupação com o atingimento de metas na prestação dos serviços de saneamento, sendo a mais importante destas a universalização. O artigo 11-B determina que os contratos de prestação dos serviços de saneamento deverão trazer como metas de universalização a garantia de 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” (BRASIL, 2020c). Para alcançar e concretizar as metas⁹² há dispositivos que, por exemplo, proíbem a distribuição

⁹² O § 7º, inciso I, do artigo 11-B do Novo Marco Legal do Saneamento prevê que “no caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora

de lucros e dividendos do prestador de serviços privado que não alcançar as metas e não cumprir o cronograma proposto (novo § 5º do artigo 11).

Outro ponto de interesse no Novo Marco Legal é a inserção do § 8º no artigo 45 da Lei n.º 11.445/2007, que traz a possibilidade de que a ligação à rede de esgoto de uma residência de família de baixa renda seja executada com gratuidade pelo prestador de serviço de saneamento, o que poderá dar margem para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato junto ao ente público titular (BRASIL, 2020c).

No que tange à atuação da ANA, o Novo Marco Legal lhe atribuiu a competência, por meio de substanciais alterações na Lei nº 9.984/2000, para instituição de normas de referência dos serviços públicos de saneamento, o que compreende normas sobre padrões de qualidade e eficiência, regulação tarifária, padronização de instrumentos negociais entre o poder público e o particular concessionário, metas de universalização dos serviços, dentre outros assuntos. A contratação de financiamentos com recursos da União, por outro ente federado, dependerá da comprovação de que este adotou as normas nacionais de referência sobre saneamento básico editadas pela ANA (BRASIL, 2020c).

Tal disposição legal gerou controvérsias sobre uma possível ingerência indevida da União sobre a autonomia dos municípios, questão que já foi submetida ao STF através das ADIs 6.492/DF, 6.536/DF e 6.583/DF e que restou rejeitada por maioria pela Corte, ou seja, foi reconhecida a constitucionalidade dessa previsão do Novo Marco Legal. Pela análise do voto vencedor desses julgados verifica-se que, a partir da constatação sobre a existência de “traços multissetoriais” no saneamento, a predominância do interesse local e, portanto, da competência dos municípios não afasta por completo a competência dos demais entes federativos no planejamento do setor (BRASIL, 2022b).⁹³

Concorda-se com o entendimento do STF a respeito, considerando a diversidade de fatores que envolvem o saneamento. O primeiro destes é que o saneamento não constitui somente questão de interesse local – apesar de este ser preponderante –, mas muitas vezes intermunicipal ou até mesmo interestadual, quando diversos municípios utilizam um mesmo corpo hídrico para captação de água e despejo de esgoto sanitário, de modo que a falta de saneamento numa localidade pode afetar muitas outras. Ademais, a própria CF88 prevê competências dos demais entes federados que incidem direta ou indiretamente sobre o

com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa” (BRASIL, 2020c).

⁹³ Em dezembro de 2021 o STF analisou conjuntamente as ADIs 6.492/DF, 6.536/DF e 6.583/DF. Por maioria, o STF julgou improcedentes os pedidos de tais ações, reconhecendo, assim, a constitucionalidade dos dispositivos do Novo Marco Legal do Saneamento que haviam sido questionados.

saneamento, a exemplo da competência da União para a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano e saneamento básico (artigo 21, XX) e a competência comum a todos os entes federados em matéria de saúde e habitação (artigo 23, II e IX), devendo-se ressaltar a competência da União para a instituição de normas gerais (artigo 24, § 1º). Lado outro, não se pode olvidar a grande diversidade de realidades encontradas nos 5570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros, alguns poucos com boas condições econômico-administrativas, e muitos outros com sérias dificuldades orçamentárias que se refletem em problemas na prestação dos serviços públicos. A propósito, Sampaio e Fidalgo asseveram que:

A provisão de saneamento básico à população apresenta-se atividade custosa, sendo integrada por diversas etapas, dentre as quais, captação, tratamento e distribuição de água, recolhimento e disposição final de esgoto, as quais ultrapassam, muitas vezes, os limites dos municípios, já que dependentes da localização e utilização de recursos hídricos. Soluções locais podem desconsiderar as economias de escala decorrentes da presença de monopólios naturais.

Além disso, a ausência de investimentos adequados em saneamento básico em determinado município impacta negativamente aqueles ao seu redor, seja em decorrência da poluição dos recursos hídricos que abastecem toda uma região, seja em decorrência dos impactos da falta de saneamento básico para a saúde pública. É fato, ainda, que municípios muitas vezes carecem de recursos financeiros e humanos para prestar, contratar ou regular o serviço. A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro aponta que, em 2019, 74% dos municípios brasileiros apresentavam situação fiscal crítica ou difícil, sendo baixa a capacidade de investimento (SAMPAIO; FIDALGO, 2021, p. 171).

Nessa situação de escassez de recursos, a possibilidade de utilização de normas de referência da ANA pode auxiliar municípios que não tenham em seu quadro de servidores profissionais da área de saneamento, com o adendo que ainda passariam a contar com acesso a recursos orçamentários federais e, eventualmente, ver os serviços de saneamento impulsionados por mecanismos de prestação regionalizada – os quais devem ser estabelecidos independentemente de alianças políticas regionais de ocasião. Trata-se de observar o fenômeno por uma perspectiva de cooperação federativa para o alcance de um direito humano e fundamental – o que novamente nos remete à ideia de Estado Constitucional Cooperativo de Häberle (2007) –, e não de disputa de poder e interesse entre os entes federativos. Em sentido semelhante, Hohmann (2021, p. 229) fala sobre a necessidade de apreensão de uma “noção de governança interfederativa e consensualidade”:

A chegada a um consenso por um grupo heterogêneo de chefes do Poder Executivo municipal, dotados de posicionamentos políticos variados, junto à necessidade de aprovação pelas assembleias legislativas municipais, permeadas por uma multiplicidade de interesses, nem sempre é simples e, não raro, impendem que bons projetos destinados à gestão associada de um dado serviço público, que poderia trazer

benefícios relevantes às populações atingidas, são obstaculizados ou realizados em uma dimensão aquém daquela pretendida originalmente. Nesse esteio, cada vez mais relevante que seja apreendida pelas autoridades públicas a noção de governança interfederativa e consensualidade, assim como sua importância para a melhor prestação dos serviços públicos, para a realização do bem comum e do interesse público (HOHMANN, 2021, p. 229).

As novidades acima referidas trazidas pela Lei n.º 14.026/2020 podem, de uma maneira geral, ser bem-vistas em razão do compromisso com a universalização dos serviços de água e esgoto, o que evidentemente está em conformidade com os direitos humanos à água e ao saneamento. Todavia, a nova legislação também é merecedora de críticas – senão de ressalvas – em alguns pontos, o que será abordado adiante.

2.2.3 Demais atos normativos federais relativos ao saneamento

Outras normas federais que compõem a atual política pública nacional brasileira de saneamento são o Decreto n.º 10.430/2020, que trata do funcionamento do Comitê Interministerial de Saneamento Básico; o Decreto n.º 10.588/2020, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto n.º 11.030/2022, que dispõe sobre os requisitos para que os titulares dos serviços de saneamento tenham acesso a recursos federais para a área; o Decreto n.º 10.639/2021, que modifica a estrutura interna da ANA para o desempenho de sua nova atribuição regulatória concernente ao saneamento; o Decreto n.º 10.710/2021, que regulamenta a metodologia para comprovação de capacidade econômico-financeira pelos atuais prestadores de serviços de saneamento; a Resolução n.º 105/2021 da ANA, que revisa o eixo temático cinco (relativo ao saneamento) da sua agenda regulatória; e a Resolução n.º 106/2021 também da ANA, que aprova a Norma de Referência ANA n.º 2 sobre a padronização dos aditivos aos contratos de programa e de concessão relativos aos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Dentre os atos normativos provenientes do Poder Executivo federal merece destaque o Decreto n.º 10.588/2020, cuja redação foi alterada pelo Decreto n.º 11.030/2022, haja vista que instituiu importantes regras para que os titulares dos serviços de saneamento possam utilizar de recursos federais para a expansão e universalização dos serviços. Nesse sentido, o artigo 2º do decreto em comento define as hipóteses que se coadunam com a prestação regionalizada para os fins do Novo Marco Legal, sendo estas a de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; unidade regional de saneamento básico formalmente constituída; e bloco de referência com convênio de cooperação ou consórcio público. O artigo 3º do referido decreto

discrimina as diversas atividades para as quais a União poderá prestar apoio técnico e financeiro para os titulares dos serviços de saneamento. Ademais, o artigo 4º define os requisitos para a alocação de recursos públicos federais no setor, dentre os quais destaca-se a operação e manutenção adequadas de empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais, observância às normas de referência da ANA, estruturação da prestação regionalizada e a adesão a estruturas de governança (BRASIL, 2020).

No que concerne à Resolução nº 106/2021 da ANA – até o momento a única com maior densidade normativa dirigida aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário –, esta aprovou a Norma de Referência ANA nº 2 e por meio dela instituiu as regras para incorporação nos contratos das metas de universalização a que alude o artigo 11-B da Lei nº 11.445/2007, com a redação que lhe foi dada pelo Novo Marco Legal (BRASIL, 2021b).

A Norma de Referência ANA nº 2 é aplicável aos contratos de programa; “contratos denominados de concessão”, embora sem licitação; contratos de concessão que foram devidamente licitados, mas que não contém metas de universalização; e contratos de concessão, que também foram licitados, mas cujas metas de universalização não estejam adequadas ao artigo 11-B da Lei nº 11.445/2007, ou seja, metas de 99% (noventa e nove por cento) da população com atendimento de água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. O artigo 5º da Norma de Referência ANA nº 2 prevê que tais contratos deverão conter metas finais e intermediárias de universalização, cujo cumprimento será avaliado prospectivamente. Por sua vez, o artigo 6º da referida norma institui indicadores para aferição e comprovação do atingimento das metas. O indicador de universalização do abastecimento de água será o índice de economias residenciais atendidas por meio de redes de abastecimento de água potável, na área de atuação do respectivo prestador de serviços (inciso I do artigo 6º). A mesma lógica foi aplicada ao índice de economias residenciais atendidas com redes coletoras de esgoto e índice de economias residenciais atendidas com rede coletora e tratamento de esgotos, sempre na área de abrangência contratual do prestador de serviços (incisos II e III do artigo 6º).

Considerando a diversidade de realidades existentes no país, o artigo 7º, parágrafo único, da referida norma dispõe que poderão ser considerados para o cumprimento das metas de universalização os domicílios atendidos por “métodos alternativos e descentralizados por ela [entidade reguladora] autorizados, para os serviços de abastecimento de água ou de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados” na área de abrangência do prestador; bem como quando não houver redes públicas, as “soluções individuais devidamente reguladas, que não se enquadrem no inciso anterior, para

abastecimento de água ou afastamento e destinação final dos esgotos, na área de abrangência do prestador de serviços” (a exemplo de fossas sépticas) (BRASIL, 2021b). Por fim, importa destacar que o artigo 4º da norma de referência em questão afirma que a adoção das normas editadas pela ANA é facultativa, sendo que “a incidência de direitos e obrigações nos Contratos de Programa por decorrência de sua edição ocorrerá de forma progressiva à medida que sejam publicadas e posteriormente adotadas pelas respectivas entidades reguladoras” (BRASIL, 2021b).

Por meio da Resolução ANA nº 105/2021, que aborda a agenda regulatória da agência em questão, observa-se que até 2023 deverão ser expedidas normas de referência para importantes aspectos dos serviços de saneamento, a exemplo de “padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para água e esgoto”, “diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgoto”, “indenização de ativos para água e esgoto”, “modelo organizacional das agências reguladoras infranacionais, transparência e *accountability*”, “matriz de riscos de contratos para água e esgoto”, “procedimentos para mediação e arbitragem”, “estrutura tarifária para água e esgoto”, “padronização dos contratos de concessão para água e esgoto”, “condições gerais de prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de água e esgoto” (BRASIL, 2021a), dentre outros.

Considerando o pouco tempo decorrido desde a atribuição de competência regulatória sobre saneamento para a ANA, pode-se afirmar que a política pública federal para o setor ainda não foi totalmente conformada, dados os importantes efeitos práticos na prestação dos serviços e fruição do direito ao saneamento que podem decorrer das futuras instruções normativas a serem editadas pela agência reguladora.

2.2.4 Descrição da atual política pública federal brasileira sobre saneamento a partir do Quadro de Problemas de Políticas Públicas

O Quadro de Problemas de Políticas Públicas constitui uma ferramenta metodológica proposta por Bucci e Ruiz (2019) para auxiliar o pesquisador no isolamento dos elementos jurídicos de uma política pública ainda não completamente estruturada e implementada, quando da sua análise por meio da abordagem DPP.

A ferramenta metodológica mais comumente aplicada no âmbito da abordagem DPP é o Quadro de Referência de Políticas Públicas, também idealizado por Bucci. Todavia, este tem melhor aplicação quando “a política já possua um desenho regulamentado e que já tenha sido

implementada, de modo que o pesquisador possa confrontar o projeto idealizado pelos formuladores com seu funcionamento efetivo [...]” (BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1148). Por sua vez, o Quadro de Problemas de Políticas Públicas foi pensado para viabilizar a análise de “programas de ação governamental não estruturados ou em processo de estruturação” (BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1153).

A escolha do presente trabalho pela utilização do Quadro de Problemas de Políticas Públicas se justifica pelo fato de que a política pública federal brasileira para o saneamento foi profundamente modificada pelo Novo Marco Legal, sem que até este momento esteja completamente estruturada e, por consequência, ainda não plenamente implementada. Afirma-se a intensidade das mudanças trazidas pela Lei nº 14.026/2020 na política pública federal de saneamento considerando que a nova legislação colocou fim ao principal instrumento jurídico utilizado para a contratação das companhias estaduais (contratos de programa), retirando destas o protagonismo no setor e favorecendo outros atores (empresas privadas); além de estabelecer a regulação a nível federal, aumentando as competências da ANA e restringindo a autonomia de municípios e estados, dentre diversas outras importantes alterações. A análise dessa política pública pelo tradicional Quadro de Referência será adequada quando for possível a verificação dos resultados por ela alcançados, bem como quando o quadro normativo da política estiver melhor definido com as futuras normas regulatórias a serem editadas pela ANA.

De acordo com Bucci e Ruiz (2019), o Quadro de Problemas de Políticas Públicas é composto pelos seguintes elementos, os quais serão a seguir examinados pormenorizadamente: situação-problema, diagnóstico situacional, solução hipotética, contexto normativo, processo decisório, etapa atual do processo decisório, arena institucional, protagonistas, antagonistas, decisores e recursos de barganha.

No que tange à *situação-problema*, esta corresponde ao lamentável panorama do saneamento no Brasil, como demonstrado em tópico anterior. A associação entre acesso a serviços de saneamento adequados e melhora na saúde da população é um fato inequívoco, sendo que de acordo com a OMS, o saneamento seguro contribui para a diminuição da maior causa de mortalidade infantil de crianças com menos de cinco anos (a diarreia), para a contenção de doenças tropicais negligenciadas e de doenças transmitidas por vetores como vírus, além de promover a melhoria da saúde mental e bem-estar social (OMS, 2018). Para além das questões relativas à saúde humana, o saneamento adequado é fator indispensável para a proteção do meio ambiente e tem reflexos diretos na capacidade produtiva e de geração de renda da população (ITB, 2018a).

Quanto ao *diagnóstico situacional*, percebe-se no campo político uma virada à direita com a eleição presidencial de 2018. O governo então eleito posiciona-se favoravelmente a uma agenda econômica de cunho neoliberal, trazendo um novo estímulo a privatizações e maior abertura para participação da iniciativa privada em setores tradicionalmente ocupados pelo Estado (BRASIL, 2021f). A esse cenário é somada a crise fiscal do governo e a crise econômica do país, que estão presentes de modo mais ou menos incisivo desde 2014. A partir de 2020 a pandemia da Covid-19 mergulhou o país também numa crise sanitária sem precedentes (BRASIL, 2020e), que ceifou mais de meio milhão de vidas brasileiras e fez com que questões de saúde ganhassem os noticiários diariamente, incluindo nestas as questões de saneamento (ainda que com menor visibilidade). Ainda em 2020, em meio a esse contexto, é aprovado em regime de urgência o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, o qual contempla mudanças significativas para o setor com o intuito de viabilizar o atingimento da meta de universalização dos serviços de saneamento.

A *solução hipotética* idealizada pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo está consubstanciada no Novo Marco Legal do Saneamento e corresponde à maior abertura do setor para a iniciativa privada, com o intuito de que esta supra o déficit de investimentos públicos. Essa abertura se dará por meio do estímulo à privatização das estatais de saneamento ou da criação de um ambiente mais favorável ao investidor privado, com uma regulação mais uniforme coordenada pela ANA e com o fim de privilégios das companhias estaduais na concorrência do setor. Considerando que as empresas privadas estão naturalmente orientadas para a maximização dos lucros, o que poderia prejudicar a expansão dos serviços de saneamento em pequenas comunidades, localidades afastadas ou com população de baixa renda, o Novo Marco Legal prevê a necessidade de que as concessionárias de saneamento atinjam metas progressivas de universalização, bem como prevê penalidades no caso de estas não serem alcançadas. Outra tentativa de solucionar o déficit de saneamento nesses locais “menos interessantes” para a exploração pela iniciativa privada é a previsão para prestação regionalizada dos serviços, nas já conhecidas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, ou nas novas unidades regionais de saneamento e blocos de referência (novidades trazidas pela Lei nº 14.026/2020).

O *contexto normativo* da política pública federal de saneamento é composto essencialmente pelos seguintes dispositivos: i) resoluções oriundas da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos da ONU, com especial destaque para a Resolução 64/292 da Assembleia Geral, que reconheceu formalmente a existência dos direitos humanos à água e ao saneamento, sendo que as demais resoluções que se seguiram foram progressivamente

delineando os contornos e o conteúdo de tais direitos; ii) normas provenientes da CF88, que trata do saneamento em diversos dispositivos e atribui distintas competências aos entes federados: determina como de competência privativa da União a instituição de diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (artigo 21, XX), competência comum entre todos os entes federados a promoção da melhoria do saneamento básico (artigo 23, IX), competência privativa dos estados para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, via lei complementar estadual (artigo 25, § 3º), competência privativa dos municípios para legislar sobre interesse local e para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (artigo 30, I e V), e incumbência do Poder Público (de modo amplo) a prestação dos serviços públicos através de licitação – o saneamento também está indiretamente presente nos dispositivos constitucionais relativos à saúde (artigo 23, II, 24, XII, e 200, VI), meio ambiente (artigo 23, VI e 24, VI) e recursos hídricos (artigo 20, I, III, IV e VIII, 21, XIX, 22, IV e 26, I). Apesar de a Constituição Federal não reconhecer expressamente a existência de um direito fundamental ao saneamento, ele está intrinsecamente relacionado (enquanto requisito essencial) ao direito à vida (artigo 5º, *caput*), à saúde, alimentação e moradia (artigo 6º) e ao meio ambiente equilibrado (artigo 225, *caput*); iii) a Lei n.º 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, considerando a relação de dependência entre água e saneamento; iv) a Lei n.º 9.984/2000, que aborda as competências da ANA; v) a Lei n.º 11.445/2007, que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; vi) o Novo Marco Legal do Saneamento, Lei n.º 14.026/2020, que como dito alhures alterou profundamente a política pública de saneamento e toda sua normativa legal; e vii) as resoluções normativas a serem expedidas pela ANA, no exercício da sua atividade regulatória para o saneamento.

O *processo decisório* relativo à política federal de saneamento, após o Novo Marco Legal, se dará essencialmente por meio da revisão periódica do PLANSAB e por meio da regulação do setor a ser exercida pela ANA. Considerando que a regulação do setor do saneamento a nível federal pela ANA é uma novidade, sendo que até o presente momento ainda se aguarda a maioria das normas de referência a serem expedidas pela agência, acredita-se que a maior margem decisória sobre a política de saneamento será verificada justamente no momento de edição de tais normas. Nesse contexto, mesmo que os serviços de saneamento sejam de titularidade dos municípios – ou do colegiado formado por municípios e estado, em alguns casos – a margem decisória destes entes para o estabelecimento da sua própria política de saneamento restará limitada pelas normas de referência provenientes da ANA. Cumpre registrar que este cenário foi mantido com o julgamento, pelo STF, de improcedência das ADIs 6.492/DF, 6.536/DF e 6.583/DF, que questionavam a constitucionalidade de diversos

dispositivos do Novo Marco Legal do Saneamento pelo argumento de suposta invasão da autonomia dos demais entes federados (especialmente municípios) pela União.

A etapa atual do processo decisório corresponde à elaboração das normas de referência pela ANA, completando assim o contexto normativo da política pública, processo que deverá necessariamente contar com a participação popular e dos principais atores do setor de saneamento,⁹⁴ por meio de consultas públicas e audiências públicas.

Como consequência da atual etapa do processo decisório, a *arena institucional* de decisão naturalmente corresponde à ANA, notadamente a partir da atuação de sua Diretoria Colegiada no exercício da função legal de editar normas regulatórias de referência (artigo 12, II, da Lei nº 9.984/2000). Deve-se notar que a ANA está sujeita a modificação na composição de seus diretores, cujos mandatos são limitados ao prazo de cinco anos, sendo vedada a recondução (art. 9º da Lei nº 9.984/2000). A indicação dos diretores da ANA é prerrogativa da chefia do Poder Executivo federal.

As *protagonistas* mais destacadas da atual política pública de saneamento em vias de implementação são as empresas privadas do setor e a ANA, as primeiras como maiores privilegiadas/destinatárias da nova legislação e a segunda como nova responsável pela regulação geral do setor. Também exercem algum protagonismo o Ministério da Economia e o Ministério do Desenvolvimento Regional, coautores do Projeto de Lei nº 4.162/2019 que deu ensejo ao Novo Marco Legal do Saneamento, ainda que no presente momento com menor intensidade haja vista que já foi ultrapassada a fase de aprovação legislativa do projeto.

Lado outro, são *antagonistas* da atual política pública federal as companhias estaduais de saneamento (por consequência também os estados que são seus controladores), bem como parcela significativa dos municípios que consideram ter perdido autonomia com a regulação a ser exercida pela ANA e a limitação para obtenção de recursos federais.⁹⁵ Esses antagonistas – e toda a rede que os envolve, como dirigentes, funcionários/servidores, respectivos sindicatos e fornecedores – foram os que mais perderam domínio e autonomia com as mudanças implementadas com o Novo Marco Legal do Saneamento.

⁹⁴ A propósito da importância da participação popular na Administração Pública, Di Pietro (1993, p. 32) assevera que “a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.

⁹⁵ A propósito do descontentamento de parte significativa dos municípios com o Novo Marco Legal, importa notar que a ADI 6.583/DF foi proposta pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE.

Os principais *decisores* na atual política pública federal de saneamento são a ANA e os chefes do Poder Executivo dos entes titulares dos serviços de água e esgoto (municípios e Distrito Federal, ou o colegiado que também integra os estados nos casos de prestação regionalizada).

Por derradeiro, tem-se que os *recursos de barganha* estão concentrados especialmente nas mãos daqueles atores que controlam os recursos financeiros necessários para os vultosos investimentos em saneamento, sendo eles as empresas privadas e a União. Também são detentores de recursos de barganha os prestadores dos serviços de água e esgoto cujos contratos são anteriores à Lei nº 14.026/2020, dado que na hipótese de não comprovarem “capacidade econômico-financeira [...], com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033” (artigo 10-B) (BRASIL, 2020c) para manterem válidos seus contratos, poderão se valer de ações judiciais para pleitearem indenizações e barrarem a retomada dos serviços pelo ente concedente.

2.3 SANEAMENTO COMO SERVIÇO PÚBLICO

Os serviços públicos estão profundamente atrelados ao surgimento do Direito Administrativo enquanto disciplina autônoma na ciência jurídica. Di Pietro (2021, p. 115-116) relata que na França pós-revolução, berço do Direito Administrativo, os serviços públicos eram utilizados como critério de separação da jurisdição administrativa e da comum,⁹⁶ além de constituírem critério de definição do próprio Direito Administrativo.

A noção de serviços públicos surgiu a partir do trabalho doutrinário da chamada Escola do Serviço Público (ou Escola de Bordeaux) a qual tem como seu fundador e um de seus maiores expoentes Léon Duguit.⁹⁷ Para Duguit, cujo pensamento foi influenciado pelos estudos sociológicos de Durkheim, os serviços públicos decorreriam das obrigações dos governantes para com os governados, formalizadas por meio de leis impostas objetivamente ao Estado que refletem a solidariedade e interdependência social e que são ditadas pela sociedade, não pelo

⁹⁶ A partir dos casos Blanco (1873) e Terrier (1903), o Conselho de Estado francês definiu que estavam sujeitas à sua jurisdição administrativa questões decorrentes do funcionamento dos serviços públicos, independentemente de tais questões decorrerem de atos de autoridade ou atos de gestão. Com relação ao caso Terrier, Jean Rivero (1981 apud DI PIETRO, 2021, p. 116) sustenta que “tudo o que diz respeito à organização e funcionamento dos serviços públicos propriamente ditos, gerais ou locais, quer a Administração aja por via de contrato, quer proceda por via de autoridade, constitui uma operação administrativa que é pela sua natureza da competência administrativa”.

⁹⁷ Os serviços públicos ocupam papel de tamanha relevância para a Escola de Bordeaux, que Duguit (apud ARAGÃO, 2017, p. 75) chegou a afirmar que “a noção de serviço público substitui o conceito de soberania (*puissance*) como fundamento do Direito Público”.

próprio Estado (ARAGÃO, 2017 e SCHIER, 2016). Também merece especial destaque o trabalho de Gaston Jèze, que acrescentou à noção de serviços públicos criada por Duguit o critério do regime jurídico de direito público (ARAGÃO, 2017). Di Pietro assim sintetiza as principais concepções da Escola do Serviço Público:

Duas grandes ideias estavam presentes nos conceitos de serviço público formulados pela Escola do Serviço Público: (a) trata-se de atividade ou organização assumida por uma coletividade pública (a chamada *publicatio*); e (b) o seu objetivo é o de satisfazer a uma necessidade de interesse geral. A esses dois elementos tem-se que acrescentar um terceiro, que era a submissão dos serviços públicos a regime jurídico derogatório do direito comum (DI PIETRO, 2021, p. 116).

O conceito de serviço público adotado pela Escola de Bordeaux é amplo, sendo que para alguns de seus membros pode abarcar todas as atividades exercidas pelo Estado, até mesmo a judiciária e a legislativa, e mesmo quando consideradas apenas as atividades do Executivo pode incluir o poder de polícia (DI PIETRO, 2021). O Direito Administrativo brasileiro, extremamente influenciado pelo Direito Administrativo francês – como de resto ocorre na maioria dos países de *civil law*, conforme esclarece Aragão (2017) – adota uma noção de serviço público inspirada na francesa, embora não haja consenso na doutrina (SCHIER, 2016) a respeito da abrangência do conceito (se mais amplo ou mais restrito).

Considerando que o presente trabalho tem como premissa a necessidade de incorporação e proteção na ordem jurídica interna dos direitos humanos, o conceito de serviços públicos que melhor dialoga com esta proposta é o de Schier, haja vista a ênfase dada ao papel destes serviços na concretização da dignidade humana.⁹⁸ Assim, segundo a autora, os serviços públicos constituem:

[...] atividade prestacional de oferecimento de comodidades materiais à coletividade, titularizada pelo Estado e prestada por ele ou por quem lhe faça as vezes, subordinada a um regime jurídico específico de direito público, conforme atribuição normativa. Tal atividade caracteriza-se, ainda, por um elemento teleológico, já que visa prover necessidades reconhecidas pela sociedade como imprescindíveis à concretização da dignidade de todas as pessoas (SCHIER, 2016, p. 63-64).

⁹⁸ Dada a relevância para a doutrina administrativista clássica, impende também registrar o conceito de serviços públicos para Mello, ou melhor, os critérios para caracterização de uma atividade como serviço público. Assim, de acordo com o autor, “para estar presente um objeto mencionável como serviço público devem concorrer cumulativamente os seguintes requisitos: (a) tratar-se de uma prestação de atividade singularmente fruível pelos usuários; (b) consistir em atividade material; (c) destinar-se à satisfação da coletividade em geral; (d) ser reputada pelo Estado como particularmente importante para a satisfação dos interesses da Sociedade; (e) ter sido havida como insuscetível de ser relegada tão só aos empreendimentos da livre iniciativa, razão por que a assume como pertinente a si próprio (ainda que nem sempre com exclusividade); e (f) submetê-la a uma específica disciplina de direito público” (MELLO, 2017, p. 72).

A partir do conceito dado por Schier (2016), tem-se que é considerado como serviço público: i) aquilo que é oferecido à coletividade como um bem ou serviço de valor econômico; ii) diretamente por meio do Estado (Administração Pública direta ou indireta) ou de particular a quem tenha sido devidamente delegado o serviço; iii) que se submeta a normas jurídicas derogatórias do direito comum, por expressa disposição constitucional ou legal; iv) haja vista a importância de tal bem ou serviço para que toda uma comunidade possa alcançar a dignidade humana.

Importa ressaltar que recentemente sobreveio ao Direito Administrativo brasileiro um conceito legal de serviços públicos estabelecido pela Lei nº 13.460/2017, que versa sobre os direitos dos usuários de serviços públicos. De acordo com o artigo 2º, inciso II da referida lei, considera-se como serviço público a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública” (BRASIL, 2017b). Di Pietro (2021) entende que o citado conceito legal é também restritivo por excluir as atividades legislativas e judiciárias – assim como é restritivo o conceito dado pela referida autora e por Schier. Todavia, a dicção da primeira parte do citado dispositivo legal parece incluir dentre os serviços públicos toda e qualquer “atividade administrativa”, inclusive poder de polícia, fomento e regulação, o que não se adequa ao conceito jurídico aqui empregado.

Como bem demonstra Schier (2016), a noção de serviços públicos varia conforme o contexto histórico-social do Estado. Durante o absolutismo, praticamente todas as atividades eram titularizadas pelo Estado, em razão da absoluta concentração de poderes nas mãos do soberano, embora pouquíssimas das atividades que eram então desenvolvidas pudessem ser chamadas hoje de serviços públicos. Em contraposição a essa concentração de poderes, no modelo de Estado liberal pós-revolucionário e capitaneado pela burguesia, que vigeu nos séculos XVIII, XIX e até meados do século XX, os serviços públicos consistiam nas atividades essenciais à coletividade, mas que à época não eram passíveis de serem exploradas pela iniciativa privada de modo lucrativo. É necessário frisar que foi durante o liberalismo que surgiu, na França, a concepção teórico-jurídica de serviços públicos, mais como “instrumento de gestão do poder público na implantação e serviços básicos para promover as condições de desenvolvimento do sistema econômico” (SCHIER, 2016, p. 41), do que como mecanismo de redução de desigualdades sociais.

Com o advento do Estado social, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, os serviços públicos são incrementados num contexto de maior ingerência do Estado sobre a economia. Ocorre não só o aumento do rol de serviços prestados, mas também surge a noção

de que tais serviços são essenciais para a garantia dos direitos sociais, ou seja, da dignidade humana.⁹⁹

A virada para o Estado neoliberal, em fins do século XX, novamente abala a noção de serviços públicos que são fortemente impactados com programas de desestatização em diversos países – inclusive no Brasil a partir da década de 1990 – e a importação da figura jurídica das agências reguladoras, proveniente do direito norte-americano (SCHIER, 2016). A propósito do surgimento do neoliberalismo no Brasil, Aragão relata que:

A partir da década de oitenta, dentro da onda mundial de desestatizações, privatizações e liberalizações, fortalecida pelo elevado déficit público e pela ideia de o setor público ser menos eficiente, o Estado brasileiro vendeu à iniciativa privada grande parte das suas empresas que exploravam atividades econômicas stricto sensu e delegou ainda muitos dos serviços públicos que eram prestados por sua Administração Direta ou Indireta (ARAGÃO, 2017, p. 67).

Numa crítica ao modo como algumas dessas desestatizações ocorreram, o citado autor complementa que:

Alguns dos problemas ocorridos nas desestatizações latino-americanas decorrem do fato de que por vezes visaram mais à redução do déficit público do que garantir uma tarifa módica ou um serviço público de qualidade, preponderando como critério de escolha do licitante o de maior valor da outorga. A priorização na arrecadação de recursos fez com que fossem outorgados direitos de exclusividade aos concessionários privados sem que houvesse razões técnicas suficientes para tanto, mas simplesmente porque contratos com exclusividade geram um maior valor de outorga para o ente licitante (ARAGÃO, 2017, p. 69).

Um recente exemplo de mudança na concepção de serviços públicos decorrente do contexto histórico, social e político se dá atualmente no âmbito da União Europeia (UE), o que leva parte da doutrina a afirmar a existência de uma crise na noção de serviço público, assim como ocorreu em períodos anteriores diante de mudanças na prestação de tais serviços pelo Estado. De acordo com Di Pietro (2021, p. 123), “na União Europeia, a ideia de serviço público exclusivo do Estado é considerada incompatível com os princípios fundamentais da ordem econômica, quais sejam, o da liberdade de iniciativa e o da livre concorrência”. O termo “serviços públicos” deu lugar a “serviços de interesse econômico geral” a partir do Tratado de Roma de 1957, sendo que desde a década de 1980 não mais se admite a possibilidade de monopólio estatal sobre um serviço público, salvo exceções justificadas pela impossibilidade

⁹⁹ Schier (2016, p. 54) adverte que “o serviço público compreendido nessa perspectiva chega ao Brasil somente com a Constituição de 1988, que consagrou o modelo de Estado Social e Democrático de Direito, atribuindo ao poder público o dever de concretizar os direitos fundamentais, inclusive os de cunho social”.

de prestação universal por outro meio. Aragão (2017, p. 97) esclarece que a legislação da União Europeia “não possui normas contra a atuação direta do Estado, desde que ela não impeça a concomitante prestação por outros agentes econômicos”. Apesar de a maior parte dos serviços públicos estar sujeita às regras de mercado, sobre eles recaem obrigações de serviço público, desde o Tratado de Lisboa de 2007, a fim de garantir que todos os cidadãos europeus tenham acesso a serviços com um padrão mínimo de qualidade e preços acessíveis (BEZERRA, 2008).

As discussões em torno de eventual nova crise na noção de serviço público, a qual demandaria o afastamento do Estado na prestação destes serviços, não tem lugar no direito brasileiro diante das disposições constitucionais sobre o tema, como bem explicita Medauar:

Tais concepções não se aplicam ao ordenamento brasileiro, ante o art. 175 da CF, que atribui o serviço público ao Poder Público, diretamente ou mediante concessão ou permissão. Pode-se pensar de modo evolutivo no serviço público, para inserir o dado econômico, a gestão privada, a concorrência, sem abolir a presença do Estado. As atividades necessárias à coletividade não podem ficar à mercê apenas do jogo do mercado (MEDAUAR, 2020, p. 331).

Como visto, desde o Estado social os serviços públicos estão diretamente relacionados à prestação dos direitos sociais, ou direitos de segunda geração. O presente trabalho sustenta que não só os serviços públicos são instrumento de garantia dos direitos de segunda geração, mas também são dos direitos de terceira e até mesmo de quarta geração, caso esta venha a se consolidar.

As necessidades materiais humanas para uma vida digna não foram todas elaboradas e pensadas quando do nascimento dos direitos sociais, inspirados nos movimentos socialistas do final do século XIX e início do século XX. Conforme demonstrado em capítulo anterior, das mudanças históricas, sociais e tecnológicas emergem novas demandas, sendo que algumas passam a ser incorporadas ao conteúdo axiológico da dignidade em razão da sua grande relevância para a vida humana. O saneamento é exemplo claro disso, enquanto direito de terceira geração. A multiplicação de técnicas de coleta e tratamento de esgotos para não contaminação do meio ambiente, bem como a vastidão de conhecimento sobre os benefícios decorrentes da adoção destas técnicas, fez com que recentemente o saneamento ingressasse definitivamente na agenda de demandas prestacionais de comunidades frente aos seus Estados, sendo este um fenômeno global.

O mesmo se pode dizer dos direitos à informação e à internet, enquadrados numa eventual quarta geração de direitos humanos. No atual contexto tecnológico, uma pessoa que esteja privada do acesso à informação, principalmente por meio da internet, está privada de uma

enorme parcela de conhecimento e, conseqüentemente, de exercício de potencialidades e participação na vida social, o que influi na sua dignidade. Não por acaso, governos de diferentes níveis e mesmo em distintos países proporcionam acesso gratuito à internet em locais públicos – não apenas em instituições de ensino, mas até mesmo em espaços públicos como ruas e praças. A percepção dessa necessidade se intensificou durante a pandemia de Covid-19, com a disponibilização gratuita – ainda que incipiente – não apenas de internet aos alunos e professores das instituições de ensino públicas, mas também de equipamentos eletrônicos que permitam a conexão com a internet.¹⁰⁰ Veja-se que até mesmo foi editada a Lei nº 14.172/2021, a qual determina o repasse de mais de três bilhões de reais pela União para estados e Distrito Federal, com a finalidade específica de auxiliar em “ações para a garantia do acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da rede pública de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em virtude da calamidade pública decorrente da Covid-19” (artigo 2º) (BRASIL, 2021c).

Retornando à questão dos serviços públicos como instrumentos de fruição de diversos direitos humanos,¹⁰¹ cumpre destacar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê em seu artigo 21, segunda parte, que “todos têm o direito de igual acesso aos serviços públicos em seu país” (ONU, 1948, p. 75, tradução livre).¹⁰² Tal proposição reforça a ideia dos serviços públicos como componentes essenciais à integração social em sociedades democráticas, mesmo porque o artigo seguinte (artigo 22) afirma a existência justamente dos direitos econômicos, sociais e culturais. Em sentido semelhante, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), dispõe em seu artigo 11, primeira parte, que “toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos” (BRASIL, 1999).

No ordenamento jurídico brasileiro, os princípios que informam a prestação dos serviços públicos estão previstos na Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017) e no artigo 37 da CF88. A partir de tais normas extraem-se os princípios norteadores da prestação dos serviços públicos, quais sejam:

¹⁰⁰ De acordo com matéria jornalística de Paulo Saldaña (2021) publicada no jornal Folha de S. Paulo, no ano letivo de 2020 o percentual de fornecimento de internet gratuita em escolas públicas brasileiras foi de 2% nas redes municipais e de 21,2% nas redes estaduais. Já o percentual de disponibilização de equipamentos (como notebooks e smartphones) foi de 4,3% nas redes municipais e de 22,6% das redes estaduais de ensino.

¹⁰¹ Cabe registrar a opinião de Aragão (2017, p. 402), no sentido de que “os serviços públicos não são em si um direito fundamental, mas meios de realização de direitos fundamentais autonomamente considerados”.

¹⁰² “Everyone has the right of equal access to public services in his country” (ONU, 1948, p. 75). Há documentos em que a expressão “public services” é traduzida para “funções públicas”, ao invés de “serviços públicos”, o que não parece ser o mais adequado, haja vista que a segunda expressão em português é juridicamente mais ampla do que a primeira.

generalidade (universalidade), modicidade das tarifas, continuidade, regularidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia e transparência.¹⁰³

O princípio da generalidade, também denominado de princípio da universalidade – nomenclatura esta que se coaduna melhor com o presente trabalho, considerando que o objetivo maior do ODS 6 e do Novo Marco Legal do Saneamento é justamente alcançar a universalidade –, consiste em aplicação do imperativo de igualdade para que todos tenham acesso aos serviços públicos, sem quaisquer discriminações. Conforme Schier (2016, p. 86), “pretende-se, com isso, garantir a maior extensão possível da oferta aos interessados”.

Como decorrência do princípio anterior, surge o princípio da modicidade das tarifas. O valor da tarifa deve ser fixado considerando a capacidade de pagamento dos usuários, o que autoriza subvenções por parte do Estado (a exemplo do que ocorre nas parcerias público-privadas patrocinadas) ou até mesmo a prestação de serviços gratuitos pelo Estado (a exemplo de saúde e educação). Para Rodrigues Junior e Vieira, quando o serviço for prestado por particular a Administração Pública deve observar que:

[...] desde a elaboração do edital para a abertura do procedimento licitatório, passando pela decisão final (adjudicação) e durante a gestão do contrato, a administração pública deverá cuidar para que a tarifa não represente um valor que exclua os usuários do acesso ao serviço público, permitindo, inclusive, ao delegatário a possibilidade de obtenção de fontes de receita alternativas, complementares ou acessórias com vistas a desonerar a tarifa, para que a mesma não represente a única receita a suportar todos os custos decorrentes do serviço (RODRIGUES JUNIOR; VIEIRA, 2019, p. 275).

O princípio da continuidade impõe que os serviços públicos sejam prestados sem interrupções que prejudiquem a sua fruição pelos usuários. Tal princípio traz consequências diretas para os contratos administrativos firmados com prestadores privados (prazos mais rigorosos, aplicação da teoria da imprevisão, inaplicabilidade da exceção de contrato não cumprido frente à Administração Pública, possibilidade de encampação, dentre outros); bem como para os servidores públicos, especialmente no que tange ao exercício do direito de greve (DI PIETRO, 2021). Como complementação da continuidade, o princípio da regularidade demanda que os serviços públicos sejam prestados sem alterações sensíveis em suas qualidades técnicas, as quais devem ser fixadas por lei, pelo contrato administrativo ou por normas regulamentares (SCHIER, 2016).

¹⁰³ Para Di Pietro (2021, p. 126) também é aplicável aos serviços públicos o princípio da mutabilidade do regime jurídico, como decorrência da subsunção destes às normas derogatórias do direito comum, de modo que tal princípio “autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é sempre variável no tempo”.

Já o princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos reflete a inserção deste mesmo princípio no *caput* do art. 37 da CF88. Assim, segundo Schier (2016, p. 88), a eficiência determina a “busca pela máxima satisfação dos cidadãos e pelo menor custo”. O princípio da segurança está relacionado ao da eficiência, haja vista que determina que os serviços públicos sejam prestados de modo a reduzir o risco de danos para as pessoas, meio ambiente e para os bens públicos envolvidos na prestação. De forma semelhante, o princípio da atualidade também está relacionado ao da eficiência, na medida em que demanda a adoção das técnicas, equipamentos e instalações mais modernas na prestação dos serviços, sendo também denominado como “cláusula de progresso” (SCHIER, 2016).

O princípio da cortesia requer o tratamento cortês e educado do prestador de serviços para com o usuário, haja vista ser este o destinatário e o financiador último dos serviços públicos (SCHIER, 2016), além de ser a razão de existir dos serviços em si mesmos. Por derradeiro, o princípio da transparência – incluído no rol principiológico dos serviços públicos pela Lei nº 13.460/2017 – é decorrente do princípio da publicidade aplicável à Administração Pública e constante no art. 37, *caput*, da CF88, e do próprio princípio democrático, ao permitir maior controle social sobre tais serviços que são tão importantes à concretização dos direitos humanos.

2.3.1 Principais formas de prestação do serviço público de saneamento e a sua regulação

Há grande diversidade de formas jurídicas pelas quais os serviços públicos podem ser prestados, todavia, em todas elas, por expressa disposição constitucional (artigo 175), deve haver a participação do Estado. Assim, os serviços podem ser prestados diretamente pela Administração Pública direta ou indireta; ou por particulares delegatários através dos institutos da concessão, permissão, autorização, parceria público-privada (PPP), arrendamento ou franquia (MEDAUAR, 2020).

Tratando especificamente dos serviços de saneamento, as principais formas de prestação são a direta pela Administração Pública direta, concessão comum e PPP. Tais formas de prestação são comumente empregadas no setor de saneamento em razão da complexidade dos serviços, dos altos investimentos envolvidos e da longa duração dos contratos celebrados. A seguir tais formas de prestação serão sucintamente delineadas e comentadas.

A prestação dos serviços de saneamento pela Administração Pública direta constitui forma de prestação centralizada. Nessa hipótese, são os próprios órgãos do ente titular do serviço que se encarregam de prestá-lo à população, podendo ou não haver um departamento dedicado especialmente à esta tarefa, utilizando de bens públicos afetados (ARAGÃO, 2017).

Para Santos, Nogueira e Oliveira (2012, p. 116), tal modalidade de gestão municipal dos serviços de saneamento apresenta como vantagem a maior compatibilidade destes com as características locais, de modo que “a proximidade do prestador com os usuários dos serviços facilita o entendimento das necessidades e demandas por melhorias e, assim, os investimentos necessários podem ser aplicados com mais eficiência e assertividade”. Por outro lado, as desvantagens apresentadas pelos mesmos autores são a dificuldade de financiamento dada a escassez de recursos municipais e “a influência da política local na tomada de decisões, mesmo quando essas são de natureza técnica” (SANTOS; NOGUEIRA; OLIVEIRA, 2012, p. 118).

Atualmente o maior número de prestadores dos serviços de saneamento pertence à categoria da Administração Pública direta, com 2.721 (dois mil setecentos e vinte e um) prestadores segundo o SNIS (BRASIL, 2021e), embora estes prestadores não sejam responsáveis pelo atendimento da maior parte da população brasileira. O Atlas Esgotos (BRASIL, 2017a) aponta que menos de 5% (cinco por cento) dos municípios com essa modalidade de prestação possuem tratamento coletivo de esgotos. Interessante observar que o Atlas Esgotos refere-se a esse tipo de prestador como “não institucionalizado”, apontando-lhes diversas falhas que prejudicam a universalização dos serviços – a exemplo de insuficiência da estrutura, falta de recursos, ausência de suporte político-administrativo, dentre outros – e afirmando que:

Seja qual for o modelo escolhido pelo município, é fundamental que o mesmo disponha de prestador de serviço institucionalizado, com definição clara de atribuições e com um nível mínimo de estruturação suficiente para elaborar ou ao menos avaliar as soluções de esgotamento para o município (BRASIL, 2017a, p. 82).

A correlação entre o baixo índice de tratamento de esgotos em municípios que prestam diretamente esse serviço público e o fato de que este tipo de prestação representa a maioria dos prestadores na macrorregião Norte – 86% (oitenta e seis por cento) dos seus municípios prestam diretamente o serviço (BRASIL, 2017a), sendo que esta macrorregião é a que apresenta os piores índices nacionais de saneamento, como visto em tópico anterior –, parece corroborar a conclusão de que o serviço de saneamento tende a ser insuficiente quando prestado diretamente por pequenos municípios, onde frequentemente os recursos financeiros, estruturais e humanos são mais restritos.

Lado outro, todas as demais formas de prestação em que a Administração Pública direta não seja a prestadora consistem em formas de prestação descentralizada. Inserem-se nessa hipótese a prestação de serviços pela Administração Pública indireta (quando há outorga do

serviço por meio de lei) e por atores privados (quando há delegação dos serviços por meio de contrato ou ato administrativo) (ARAGÃO, 2017).

O instituto mais comumente utilizado na prestação descentralizada é a concessão comum (ou tradicional) prevista na Lei nº 8.987/1995 e assim definida por Di Pietro:

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço (DI PIETRO, 2021, p. 308).

Importa destacar como principais características da concessão de serviço público comum: requer licitação prévia em observância ao artigo 175 da CF88, na modalidade concorrência; a titularidade do serviço continua a ser do ente concedente, visto que ocorre a transferência meramente da execução do serviço; e o contrato é regido pelo regime de direito público, derogatório das normas de direito comum, remanescendo ao concessionário o direito à remuneração por meio de tarifas, equilíbrio econômico-financeiro e inalterabilidade do objeto (DI PIETRO, 2021 e MEDAUAR, 2020).

As PPPs, nas modalidades de concessões patrocinadas e administrativas, são regidas pela Lei nº 11.079/2004 e diferem-se da concessão comum especialmente pela possibilidade de repartição de riscos entre o parceiro público e o privado e em razão do modo de remuneração do parceiro privado. Nas concessões patrocinadas, além da tarifa paga pelo usuário, o parceiro público também remunera o parceiro privado. Já nas concessões administrativas há inviabilidade econômica de cobrança de tarifas, vedação legal à cobrança de tarifas ou mesmo o usuário do serviço é a própria Administração Pública, de modo que será exclusivamente ela quem remunerará o parceiro privado. É indispensável nas concessões administrativas que haja concomitantemente a disponibilização de infraestrutura e a gestão desta na prestação de um serviço pelo parceiro privado, a fim de diferenciar este instituto da simples empreitada de obra pública e terceirização de serviços (ARAGÃO, 2017).

Aragão conceitua as PPPs nos seguintes termos:

[...] contratos de delegação da construção, ampliação, reforma ou manutenção de determinada infraestrutura e da gestão da totalidade ou parte das atividades administrativas prestadas por seu intermédio, mediante remuneração de longo prazo arcada total ou parcialmente pelo Estado, fixada em razão da quantidade ou qualidade das utilidades concretamente propiciadas pelo parceiro privado à Administração Pública ou à população, admitindo, adicionalmente, o aporte de recursos públicos para bens que sejam reversíveis (ARAGÃO, 2017, p. 513).

Uma das vantagens apontadas por Leoneti *et al.* (2015) para a escolha do modelo de PPPs por gestores públicos é a possibilidade de realização de elevados investimentos, independentemente do limite de endividamento do ente federativo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). É que a garantia das obrigações do parceiro público pode ser dada ao parceiro privado por meio de fundos garantidores ou mesmo de entidades da administração indireta com patrimônio próprio em relação à Fazenda Pública. Segundo Aragão (2017), a Lei nº 11.079/2004, todavia, previu em seu artigo 22 um mecanismo para coibir a irresponsabilidade fiscal, limitando as despesas com PPPs a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do parceiro público.

A prestação dos serviços de saneamento por meio de PPP ainda consiste numa relativa novidade, com poucos casos no Brasil,¹⁰⁴ haja vista que a lei que instituiu esse modelo é relativamente recente (conta com menos de vinte anos), enquanto os contratos do setor são por longos períodos (em geral trinta anos) para amortização dos elevados investimentos. Entretanto, a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) afirma que esta realidade está em processo de mudança, com o aumento do número de PPPs no setor de saneamento especialmente em localidades onde há dificuldades de autossustentação econômica do serviço, haja vista a possibilidade de aportes pela Administração Pública (BRASIL, 2021d).

Segundo dados do SNIS (BRASIL, 2021e), além dos citados 2.721 (dois mil setecentos e vinte e um) prestadores de serviços de saneamento integrantes da Administração Pública direta, havia em 2020 no Brasil 465 (quatrocentos e sessenta e cinco) autarquias (municipais ou estaduais), 29 (vinte e nove) sociedades de economia mista (correspondentes às companhias estaduais de saneamento), seis empresas públicas, 120 (cento e vinte) empresas privadas e seis organizações sociais prestando estes serviços. A maior parte da população brasileira, todavia, segue sendo atendida pelas companhias estaduais, haja vista que dos 39 (trinta e nove) milhões de economias ativas de esgoto no país, 26,5 (vinte e seis milhões e quinhentos mil) economias são atendidas por esse tipo de prestador.

Considerando o fato de que ainda prevalece a prestação dos serviços de saneamento pelas companhias estaduais, cumpre lembrar que a forma de contratação por elas utilizada até o advento no Novo Marco Legal do Saneamento eram os contratos de programa.¹⁰⁵ Tais

¹⁰⁴ De acordo com Ferreira e Henrique (2018, p. 278), “desde 2006, ano da primeira PPP em saneamento no Brasil (Emissário Submarino de Jaguaribe em Salvador), até fevereiro de 2017 foram mapeadas 19 experiências no total, a partir do monitoramento de informações divulgadas na Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Observatório das PPPs e o Radar PPP”.

¹⁰⁵ Pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CERI), que analisou 1.081 (mil e oitenta e um) contratos de programa na macrorregião Sudeste, apontou “a dificuldade de acesso a estes contratos de prestação de serviço público entre dois entes da federação. Eles não

contratos, enquanto modalidade de gestão associada de serviços públicos disciplinada pela Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), permitiam a contratação sem licitação. Como visto em tópico anterior, o Novo Marco Legal permitiu a manutenção dos contratos de programa vigentes, até o advento do seu prazo contratual, desde que o prestador comprove a sua capacidade econômico-financeira para viabilizar a universalização dos serviços (90% para esgotamento sanitário) até 31 de dezembro de 2033, conforme previsto no artigo 10-B. Caso isso não seja possível, o titular do serviço deverá adotar alguma das alternativas previstas no § 2º do artigo 11-B, quais sejam: prestação direta da parcela restante, licitação complementar ou aditamento dos contratos com possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro (GUIMARÃES; PEREIRA, 2021).

Havendo concessão de serviço público, independentemente da sua modalidade, ganha relevo a atuação das agências, especialmente as reguladoras. As agências consistem num acréscimo recente ao direito administrativo brasileiro, ocorrido no contexto das reformas econômicas dos anos de 1990 e fortemente relacionadas com as desestatizações. Provenientes do direito norte-americano e adaptadas no Brasil com algumas inconsistências,¹⁰⁶ as agências reguladoras fundam-se na ideia de que, nos setores relevantes em que o Estado não atuar como um agente econômico direto, deve ele ocupar-se do planejamento, regulação jurídica e fiscalização da atividade privada. Segundo Barroso:

A redução expressiva das estruturas públicas de intervenção direta na ordem econômica não produziu um modelo que possa ser identificado com o de Estado mínimo. Pelo contrário, apenas deslocou-se a atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas. O Estado, portanto, não deixou de ser um agente econômico decisivo. Para demonstrar a tese, basta examinar a profusão de textos normativos editados nos últimos anos (BARROSO, 2002, p. 290).

As agências reguladoras foram concebidas no Brasil como autarquias, com um regime especial definido por suas próprias leis instituidoras. Seus principais traços característicos estão

estão disponíveis na maioria dos endereços eletrônicos, quer das CESBs, quer das agências que as regulam. Vale ressaltar que existem casos de prestação do serviço por CESBs em municípios sem que haja o compromisso firmado via contrato. Segundo informa o SNIS (2018), 26% dos municípios atendidos por CESBs encontram-se em situação irregular quanto ao abastecimento de água, sendo que em 21% a delegação está vencida e em 5% deles não há instrumento de delegação formalizado” (FGV, 2019?, p. 2).

¹⁰⁶ Binenbojm (2005, p. 153) afirma que: “embora o modelo da agência reguladora independente norte-americana tenha servido de inspiração ao legislador brasileiro, a sua introdução no Brasil serviu a propósitos substancialmente distintos, senão opostos. De fato, enquanto nos Estados Unidos as agências foram concebidas para propulsionar a mudança, aqui foram elas criadas para garantir a preservação do *status quo*: enquanto lá buscavam elas a relativização das liberdades econômicas básicas, como o direito de propriedade e a autonomia da vontade, aqui sua missão era a de assegurá-las em sua plenitude contra eventuais tentativas de mitigação por governos futuros”.

dispostos no *caput* do artigo 3º da Lei nº 13.848/2019: “ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos” (BRASIL, 2019b). Binjenbojm descreve essas marcantes características de independência que devem reger as agências reguladoras nos seguintes termos:

- 1) independência política dos dirigentes, nomeados por indicação do Chefe do Poder Executivo após aprovação do Poder Legislativo, investidos em seus cargos a termo fixo, com estabilidade durante o mandato. Tal importa a impossibilidade de sua exoneração *ad nutum* pelo Presidente.
- 2) independência técnica decisional, predominando as motivações técnicas para seus atos, que não se sujeitam a recurso hierárquico impróprio. Tal importa a impossibilidade de revisão das decisões das agências pelos Ministérios e mesmo pelo Presidente.
- 3) independência normativa, necessária à disciplina dos serviços públicos e atividades econômicas submetidos ao seu controle, e caracterizada, segundo parte da doutrina, pelo fenômeno da deslegalização. Para parte da literatura brasileira sobre regulação, por meio da deslegalização as agências passam a gozar de um amplo poder normativo, apto, inclusive, a revogar leis anteriores.
- 4) independência gerencial, orçamentária e financeira ampliada. por força de rubricas orçamentárias próprias e de receitas atribuídas pela lei às agências (BINENBOJM, 2005, p. 153).

De acordo com Guerra e Vêras (2021, p. 201), “tradicionalmente, entende-se que a intervenção regulatória se justifica para corrigir falhas de mercado, as quais demandam a ação estatal para garantir o funcionamento mais eficiente do mercado”. Tais falhas de mercado – todas presentes no caso dos serviços públicos de saneamento – são assim descritas pelos citados autores:

Essas falhas de mercado se traduzem na existência de: (i) monopólios naturais e econômicos, que resultem numa concorrência imperfeita – na linguagem concorrencial, na possibilidade do exercício de Poder de Mercado; (ii) assimetria de informações, as quais podem gerar condutas oportunistas entre as partes, seleções adversas e o risco moral (*moral hazard*); (iii) bens públicos, ou seja, a produção de bens que sejam, a um só tempo, não rivais e não excludentes – fomentadores dos denominados *free-riders* –, que justifiquem a intervenção estatal para impedir a sua produção subótima; e (iv) externalidades negativas, assim consideradas como os custos que não são internalizados pelo agente econômico em suas ações, custos estes que são transferidos a terceiros – como preconizado por Ronald Coase, em 1960 (GUERRA; VÉRAS, 2021, p. 201).

Salta aos olhos, no caso do saneamento, a sua configuração como monopólio natural em razão de consistir em “atividade que se desenvolve por intermédio de uma malha dutoviária” (GUERRA; VÉRAS, 2021, p. 198). Ou seja, o fato de a infraestrutura de saneamento demandar a instalação e manutenção de grandes redes coletoras subterrâneas torna impossível a exploração desta atividade, numa mesma localidade, simultaneamente por mais de um

prestador. Tal característica dos serviços de saneamento pode estar relacionada com a própria qualidade do serviço prestado. Um dos indicadores disponibilizados pelo SNIS para aferição da qualidade dos serviços de esgotamento sanitário é a quantidade de extravasamentos. No ano de 2020 foram contabilizados 901,3 mil (novecentos e um mil e trezentos) extravasamentos de esgoto no país, sendo que a maior parte deles (510,2 mil) ocorreu em localidades atendidas por prestador regional (majoritariamente companhias estaduais de saneamento) (BRASIL, 2021e).¹⁰⁷

Para além das falhas de mercado, há também falhas de regulação decorrentes da pluralidade de entes reguladores com grande diversidade de normas e de eventual captura do regulador (GUERRA; VÉRAS, 2021). A respeito da profusão de reguladores, Castro assevera que:

Dado que no Brasil o poder concedente para serviços de saneamento básico é da municipalidade, exceção às regiões metropolitanas, em que se entende que a titularidade deve ser compartilhada entre estado e municípios, e que a escolha tanto do prestador dos serviços de saneamento básico quanto de seu regulador é feita por essas esferas, em tese cada município poderia ter sua agência reguladora, o que representaria 5.570 unidades. Na prática não é isso o que ocorre. O que se observa são agências que podem ter atuação intermunicipal, distrital ou estadual, totalizando cerca de 60 agências reguladoras no país. Mesmo assim pode ser considerado um número grande dessas entidades e, sendo independentes, ocorre também uma heterogeneidade de regulamentações sobre os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Há, ainda, localidades em que não existe órgãos regulador (CASTRO, 2021, p. 122).

Ademais, quanto à questão da captura do regulador, esta tanto pode ocorrer pela influência do setor público (captura política) como do privado (captura econômica), como explicam Guerra e Vêras:

Entende-se que a captura do regulador terá lugar quando este tiver a sua neutralidade (sob o prisma da equidistância dos interesses envolvidos) comprometida, em razão da influência autointeressada de organizações públicas (v.g. por meio de modelagens institucionais) e privadas (v.g. pela participação organizada em consultas e em audiências públicas) nas suas atividades quase-normativas, quase-executivas e quase-judicantes (impedindo a realização do equilíbrio de subsistemas).

A captura subverte a regulação, porque desequilibra, em favor de uma parte, o exercício de uma função que deveria estabilizar setores, justamente por ser insulada de influências exógenas. Essa influência pode ser realizada por empresas do setor privado, que tem por objetivo privilegiar seus próprios interesses econômicos, por exemplo, pela expedição de normas que as favoreça, ou que prejudique seus concorrentes. Há casos em que a captura decorre de atos praticados pela própria

¹⁰⁷ Quanto aos demais extravasamentos, 0,2 mil (duzentos) ocorreram em localidade atendida por prestador microrregional, 257,3 mil (duzentos e cinquenta e sete mil e trezentos) por prestador local de direito público, 41,3 mil (quarenta e um mil e trezentos) por prestador local de direito privado e 92,3 mil (noventa e dois mil e trezentos) por prestador local empresa privada (BRASIL, 2021e).

burocracia estatal, analisada sob a ótica da *Public Choice Theory* (GUERRA; VÉRAS, 2021, p. 202-203).

Percebe-se na legislação brasileira uma grande preocupação com a captura política dos reguladores. Isso porque, como visto, um dos preceitos regentes da atividade das agências reguladoras é a sua grande autonomia (funcional, decisória, financeira e administrativa) em relação aos entes federados instituidores, bem como a estabilidade de seus dirigentes durante os mandatos. Entretanto, não encontrou-se na citada legislação semelhante preocupação com a possibilidade de captura econômica do regulador, talvez porque o próprio surgimento da figura das agências no direito brasileiro consiste numa tentativa de afastar as ingerências e flutuações políticas de setores importantes da economia, atraindo assim o investimento privado, notadamente o proveniente do exterior (BINENBOJM, 2005).

Como afirmado anteriormente, a partir do Novo Marco Legal a ANA passou a deter competência para o estabelecimento de normas de referência para a regulação do setor de saneamento básico. Contudo, a ANA é bem mais antiga que a citada legislação – mais antiga até mesmo que a primeira Lei de Diretrizes do Saneamento Básico de 2007 –, pois foi criada pela Lei nº 9.984/2000, originalmente voltada apenas à regulação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (KELMAN; CANEDO, 2021).

Importa observar que o estabelecimento de normas de referência para a regulação não equivale à regulação propriamente dita. Aliás, como pontuam Mendonça e Carneiro (2021, p. 140), “competência de agência federal para a instituição de normas de referência é figura inédita em nossa experiência federativa”. As agências reguladoras municipais, regionais, estaduais ou distritais continuarão a existir e realizar a regulação dos serviços de saneamento no seu âmbito de competência territorial. Todavia, se os entes titulares do serviço quiserem utilizar-se de recursos públicos federais para o setor de saneamento, deverão escolher uma agência reguladora que esteja alinhada às normas de referência da ANA.

Além das matérias de competência regulatória que foram atribuídas à ANA pelo Novo Marco Legal e que já foram descritas em tópico anterior, é importante ressaltar que esta nova legislação também especificou diretivas para o estabelecimento das normas de referência. Assim, foi acrescido pelo Novo Marco Legal o artigo 4º-A à Lei nº 9.984/2000, que em seu § 3º determina que as normas de referência deverão promover a prestação dos serviços públicos de saneamento de conformidade com os princípios de regência dos serviços públicos em geral, estimular a livre concorrência e a cooperação entre os entes federados, possibilitar a adoção de métodos adequados às realidades locais e regionais, incentivar a regionalização da prestação dos serviços, estabelecer parâmetros e periodicidade para medição do cumprimento das metas,

instituir parâmetros limitadores da sobreposição de custos e assegurar a prestação concomitante do abastecimento de água e do esgotamento sanitário (BRASIL, 2000).

O Novo Marco Legal também previu mecanismos de participação social no processo de instituição das normas de referência pela ANA, determinando que sejam ouvidas as demais entidades regulatórias e fiscalizatórias do setor, as quais também deverão integrar grupos ou comissões de trabalho caso estes venham a ser constituídos, além da realização de consultas e audiências públicas, conforme § 4º do artigo 4º-A que foi acrescido à Lei nº 9.984/2000.

Ademais, a ANA poderá desempenhar funções de mediação ou arbitragem, caso seja do interesse dos entes titulares, agências e/ou prestadores dos serviços de saneamento conflitantes, como previsto no § 5º do referido dispositivo legal (BRASIL, 2000). Para Oliveira e Ferreira (2021, p. 382), “a mediação amolda-se confortavelmente à atividade regulatória”, haja vista que “essa atividade apresenta, na sua própria razão de ser, características que a aproximam muito do que se busca quando se opta pelo caminho do consenso para resolver um conflito de interesses”. Nesse sentido, a solução dialogada de conflitos por meio da ANA está conforme a tendência de uma Administração Pública concertada, nos dizeres de Moreira Neto (2003), e não adversarial, de acordo com Freitas (2017).

2.3.2 Responsabilidade civil do Estado decorrente do serviço público de saneamento

A responsabilidade civil do Estado constitui tópico próprio no Direito Administrativo, visto que pode decorrer de todas as atividades exercidas pela Administração Pública – e também pelos demais poderes, no exercício da função própria ou da executiva. Todavia, a responsabilidade civil é frequentemente associada na prática aos serviços públicos, visto que a sua prestação inadequada ou a não prestação corriqueiramente ensejam a responsabilização do prestador (público ou privado) e, por vezes, do próprio ente público titular do serviço.

É pertinente a análise quanto à responsabilidade civil decorrente da prestação de serviços públicos, porque de acordo com os *standards* de proteção ao direito humano ao saneamento fixados nas diversas resoluções dos órgãos de monitoramento da ONU e descritos no capítulo anterior, é necessário que em caso de violação a tal direito as vítimas tenham acesso a meios de reparação pelo ordenamento jurídico e jurisdição interna dos Estados.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Ademais, para Justen Filho (2010, p. 1242), “a responsabilidade jurídica do Estado traduz uma característica da democracia republicana. A responsabilidade do Estado deriva da supremacia da sociedade e a natureza instrumental do aparato estatal. O Estado é responsável na acepção de que está obrigado perante a sociedade e os órgãos de controle a arcar com as consequências de suas ações e omissões e de adotar todas as providências destinadas a corrigir as imperfeições verificadas”.

Desde a Constituição Federal de 1946 vige no Brasil a teoria publicista da responsabilidade objetiva do Estado. De acordo com essa teoria, o Estado é objetivamente responsável – isto é, independentemente de culpa – pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem à terceiros.¹⁰⁹ A CF88 adotou expressamente, em seu artigo 37, § 6º, a teoria publicista da responsabilidade objetiva do Estado – a qual também se aplica aos prestadores privados de serviços públicos –, dispondo que:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Para Borges (2006), a teoria da responsabilidade objetiva fundamenta-se nos seguintes pressupostos: o princípio da igualdade na distribuição dos encargos públicos, a ampliação das atividades interventivas estatais e a ampliação das atividades de risco desenvolvidas pelo Estado. No que tange ao princípio da igualdade na distribuição dos encargos públicos, também denominado de princípio da isonomia ou da solidariedade social, Monteiro Filho (2006, p. 46) leciona que “[...] se dividem, por todos, os prejuízos causados pelo Estado, porque, da mesma forma, por toda a população é repartido o benefício que o Estado proporciona”.

A configuração da responsabilidade estatal pela teoria objetiva requer apenas a comprovação do dano e do nexo causal que o relaciona à conduta danosa praticada por agente público, nessa condição (MONTEIRO FILHO, 2006). Ademais, para essa teoria é dispensável a identificação do agente público causador do dano, até mesmo porque a pretensão indenizatória deverá ser voltada contra o Estado.

A assunção da teoria da responsabilidade objetiva do Estado não se confunde, entretanto, com a teoria do risco integral.

A adoção da teoria da responsabilidade objetiva do Estado é extremamente benéfica para o administrado, usuário do serviço público, na medida em que torna despendiosa a identificação do agente causador do dano e a demonstração de que este laborou com dolo ou culpa, o que, em grande parte dos casos concretos, é absolutamente impossível ao cidadão comum. Contudo, a opção de constituinte pela teoria da responsabilidade objetiva não significa uma concomitante adoção da teoria do risco integral. O Estado não pode ser responsabilizado por todo e qualquer dano causado aos seus cidadãos, mantendo-se incólumes as hipóteses de afastamento da responsabilidade por quebra do nexo causal, como será melhor explicitado adiante, o que revela, na realidade, que a teoria da responsabilidade objetiva foi consagrada no ordenamento jurídico juntamente com a teoria do risco administrativo (PEREIRA, 2018, p. 188).

¹⁰⁹ Conforme Freitas (2006, p. 170-171) “[...] a responsabilidade objetiva do Estado merece ser traduzida como obrigação de reparar e compensar os danos materiais e imateriais causados a terceiros por ação ou omissão desproporcional e antijurídica dos agentes públicos, nessa qualidade”.

Como observa Bacellar Filho (2007), o Código Civil de 2002, ao dispor sobre a questão, adotou em seu artigo 43 norma menos extensiva do que a prevista na Constituição, haja vista que faz referência somente às pessoas jurídicas de direito público interno, sem nada dispor sobre as demais pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração indireta e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.¹¹⁰

Contudo, Di Pietro (2021) alerta que não se aplica o artigo 37, § 6º, da CF88 para as “entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada”, devido ao fato de que a atividade desenvolvida por tais entidades possui caráter de intervenção no domínio econômico. Por essa mesma razão, Justen Filho (2010) afirma a existência de dois regimes jurídicos distintos no que concerne à responsabilidade oriunda da atividade administrativa do Estado: o regime de direito público que é inerente às pessoas jurídicas de direito público, e o regime de direito privado para as pessoas não prestadoras de serviço público.

A indenização de um dano causado pelo Estado pressupõe a ocorrência de um ato antijurídico, o qual não se confunde com um ato meramente ilícito. Um ato antijurídico pode ser tanto ilícito, quanto lícito. Todavia, nesta última hipótese a indenização requer que o dano causado seja anormal e específico a determinadas pessoas, de modo a causar violação ao princípio da igualdade perante os encargos sociais (DI PIETRO, 2021).¹¹¹

Cumprir notar o interessante posicionamento de Cahali, para quem o ato lícito causador de danos pode ensejar ressarcimento, diferenciando este da indenização por ato ilícito:

Tradicionalmente, tal responsabilidade compreende a reparação dos danos causados pelos atos ilícitos, não abrangendo, desse modo, a indenização devida em decorrência de atividade legítima do Poder Público, como sucede nos casos de desapropriação, de requisição, de execução compulsória de medidas sanitárias, embora seja certo que, atualmente, aquela responsabilidade desfrute de maior amplitude, para compreender também os danos injustos causados por uma atividade lícita da Administração. Mas a distinção é proveitosa, de forma que a doutrina tende a vislumbrar o instituto do ressarcimento verdadeiro e próprio, diverso do instituto da indenização dos danos legitimamente provocados; abrange esta os danos causados em razão do sacrifício de direitos particulares, mas por força do exercício de uma faculdade concedida em lei

¹¹⁰ Em sentido contrário, Borges (2006, p. 23) afirma que: “Não emprestamos a tal omissão a importância que lhe tem sido atribuída por certos comentaristas, como um ‘retrocesso’ da lei civil”. Também Monteiro Filho (2006, p. 39) sustenta que: “O novo Código Civil brasileiro (Lei 10.406, de 10.1.2002, que entrou em vigor em 11.1.2003), inclusive, estabelece cláusula geral de responsabilidade objetiva, em inovação de relevo, a vigorar como *regra* nos casos em que a ‘atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem’ (parágrafo único do art. 927)”.

¹¹¹ Justen Filho discorda de tal posicionamento e afirma que não é possível o Estado ser responsabilizado por danos decorrentes de atos lícitos, sustentando que “o critério de identificação da ilicitude da atuação estatal reside não apenas na infração objetiva aos limites de suas competências e atribuições, mas também na observância e no respeito às cautelas necessárias e indispensáveis para evitar o dano aos interesses legítimos de terceiros” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 1244).

ao Poder Público; e reservando-se aquela para os casos de responsabilidade por danos ilegítimos, de atividade lesiva de direito de terceiros (CAHALI, 2012, p. 11).

O dever indenizatório do Estado ou de quem lhe faça as vezes pode ceder diante do rompimento do nexo de causalidade, nas hipóteses de culpa exclusiva da vítima, culpa exclusiva de terceiro, exercício regular de direito, estado de necessidade ou força maior, conforme leciona Dias (2004). São as denominadas excludentes de responsabilidade, ou, segundo a doutrina francesa causas de perturbação do liame de causalidade (*perturbation du lien de causalité*).

Uma das grandes divergências envolvendo a questão da responsabilidade civil do Estado, no ordenamento jurídico brasileiro, diz respeito aos danos ocasionados por omissão estatal e a aplicação, ou não, da teoria francesa da *faute du service*.

Parte significativa da doutrina¹¹² afirma que a palavra francesa “*faute*” deve ser entendida como “culpa”, o que demandaria a análise da responsabilidade subjetiva do Estado quando houver omissão – o que inclui as hipóteses de ausência de serviço público ou de funcionamento inadequado deste. Em sentido oposto, outra parte da doutrina¹¹³ – com a qual se filia o presente trabalho – traduz a palavra “*faute*” como “falta” (no sentido de infração), o que não guarda qualquer relação com a ideia de responsabilidade subjetiva.¹¹⁴ A propósito, já se afirmou que:

[...] a expressão *faute du service* (falta que não pode ser separada das funções que exerce um agente público) surgiu na jurisprudência do Tribunal de Conflitos francês em contraposição à *faute personnelle* (falta que pode ser separada das funções que exerce um agente público). Em momento algum a jurisprudência francesa atrelou a *faute du service* exclusivamente à responsabilidade civil do Estado decorrente de danos por omissão, como equivocadamente o faz a doutrina brasileira, com a devida *venia*. Ademais, a incorporação de uma teoria estrangeira deve observar o que dispõe o ordenamento jurídico do país incorporador, sendo que no caso do Brasil a própria Constituição Federal prevê expressamente a responsabilidade objetiva para os danos causados pelo Estado (PEREIRA, 2018, p. 191).

Em setembro de 2020 o STF pacificou a questão sobre a responsabilidade do Estado decorrente de atos omissivos, por meio do julgamento com repercussão geral do Recurso

¹¹² Nesse sentido, ver os trabalhos de Mello (2019, p. 1072), Di Pietro (2021, p. 816-817) e Cahali (2012, p. 214-217).

¹¹³ Destaca-se o trabalho de Bacellar Filho (2006, p. 293-336) e de Gabardo e Hachem (2010, p. 264-266).

¹¹⁴ Em acréscimo, Hachem (2013, p. 1139) sustenta que “[...] a adoção da responsabilidade subjetiva no direito brasileiro, nos casos de responsabilidade do Estado por descumprimento do dever de eficiência ou nas situações omissivas (serviço que não funcionou ou funcionou atrasado), não procede por pelo menos quatro motivos: (a) a teoria da *faute du service* não remonta, necessariamente, à responsabilidade subjetiva; (b) o critério para distinguir a responsabilidade *pour faute* (por falta) da responsabilidade *sans faute* (sem falta) no direito francês não é a natureza omissiva da conduta; (c) na França admite-se a hipótese de responsabilidade objetiva do Estado por omissão; (d) os contornos da responsabilidade estatal dependem do regime jurídico administrativo de cada ordenamento, e a Constituição Federal de 1988 impõe um sistema de responsabilização objetiva”.

Extraordinário nº 608880/MT (Tema 362). Foi reconhecida a inexistência *a priori* de responsabilidade do Estado por danos decorrentes de crimes praticados por foragido do sistema prisional, ante a inexistência de nexo causal. Todavia, nessa oportunidade reafirmou-se o entendimento de que “a jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público” (BRASIL, 2020g).

A reparação dos danos ocasionados pelo Estado pode se dar desde logo pela via administrativa, se houver o reconhecimento por parte da Administração Pública quanto a sua responsabilidade e o entendimento entre as partes quanto ao valor da indenização (DI PIETRO, 2021). Justen Filho (2010) defende que o Estado possui o dever de liquidar espontaneamente a indenização, o que caso não seja realizado ensejará uma segunda violação dos direitos da vítima. Inexistindo reconhecimento administrativo da responsabilidade, só restará ao prejudicado buscar o seu direito à reparação por meio do Poder Judiciário.

3. DESAFIOS, ATUALIDADES E O FUTURO DO DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO EM MATO GROSSO DO SUL

Na continuidade do processo de localização dos direitos humanos e tendo como norte o intento de efetivação destes, é importante tratar do direito humano ao saneamento no contexto de Mato Grosso do Sul. Não apenas porque este estado corresponde à área de abrangência da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, a qual está vinculada a presente pesquisa, mas também porque esse estado possui peculiaridades sociais, ambientais e econômicas, as quais serão demonstradas pormenorizadamente adiante, que justificam uma análise aprofundada sobre o tema saneamento pelo viés dos direitos humanos e dos deveres estatais.

3.1 O DESAFIO DO SANEAMENTO NO CONTEXTO SUL-MATO-GROSSENSE

O Estado de Mato Grosso do Sul é o sexto maior da federação em extensão territorial, apesar de ser o 21º (vigésimo primeiro) estado em tamanho da população, o que resulta numa baixa densidade demográfica (6,86 habitantes por km²). A sua população foi estimada em 2.449.024 (dois milhões quatrocentos e quarenta e nove mil e vinte e quatro) pessoas no último censo demográfico (IBGE, 2022).

Segundo o último Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul publicado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO) em 2019, a distribuição da população sul-mato-grossense foi caracterizada da seguinte maneira: “de um lado pela concentração na Capital, em Dourados, Corumbá e Três Lagoas, cidades do Estado que ultrapassaram a marca de 100 mil habitantes e, por outro, pela dispersão desta população em dezenas de centros urbanos de pequeno porte” (MATO GROSSO DO SUL, 2019c, p. 28).

Importante notar uma forte presença indígena na população de Mato Grosso do Sul, com 73.295 (setenta e três mil duzentos e noventa e cinco) indivíduos que assim se autodeclararam no último censo demográfico. Mato Grosso do Sul é o segundo estado da federação com maior população indígena, atrás somente do Amazonas em números absolutos. A participação relativa de indígenas no total da população é de 3% (três por cento) (IBGE, 2012). Além de indígenas, a população do estado também é formada por brancos (47,28%), pretos (4,90%), pardos (43,59%) e amarelos (1,22%) (MATO GROSSO DO SUL, 2019c).

Outra importante característica de Mato Grosso do Sul é o fato de ele possuir diversas fronteiras interestaduais e internacionais: “tem como limites os estados de Goiás a nordeste, Minas Gerais a leste, Mato Grosso (norte), Paraná (sul) e São Paulo (sudeste), além da Bolívia (oeste) e o Paraguai (oeste e sul)” (MATO GROSSO DO SUL, 2019c, p. 8). Em razão dessa sua peculiar posição geográfica, atualmente o estado recebe fluxos migratórios de paraguaios, bolivianos, haitianos e venezuelanos – os dois últimos como movimentos migratórios mais recentes –, além de sírios, libaneses e africanos de diversas nacionalidades, o que demanda ações de acolhimento para muitas destas pessoas que chegam em situação de extrema vulnerabilidade, como explica Souza (2021).

No plano ambiental, deve-se ressaltar o fato de que Mato Grosso do Sul abriga o bioma Pantanal, conhecido como “uma das maiores extensões úmidas contínuas do mundo, com grande potencial cênico e rica biodiversidade” (ICMBIO, [s.d.]). O traço característico típico deste bioma como planície inundada faz com que, naturalmente, tenha uma forte relação com a água, de modo que as questões sobre saneamento também lhe são de grande importância. Em situação diametralmente oposta, o bioma Cerrado que também está presente em parte significativa de Mato Grosso do Sul apresenta menor disponibilidade hídrica, o que acarreta em desafios ao saneamento.

Quanto aos aspectos econômicos, deve-se considerar a prevalência do agronegócio na economia, que corresponde a 30% (trinta por cento) do produto interno bruto (PIB) do estado (MATO GROSSO DO SUL, 2018). Todavia, esse setor econômico é amplamente conhecido pelo grande potencial de impactos ambientais, inclusive em recursos hídricos, o que também demanda mais soluções de saneamento.

Ainda na economia, mas especificamente tratando do setor de saneamento, cumpre notar o fato de que a Empresa Estadual de Saneamento de Mato Grosso do Sul (SANESUL) firmou em 2021 um contrato de PPP para a prestação de tais serviços em 68 (sessenta e oito) municípios do estado (MATO GROSSO DO SUL, [s.d.]), sendo que na capital os serviços de saneamento são prestados por outra empresa privada.

A presença em Mato Grosso do Sul dessa diversidade de fatores sociais, ambientais e econômicos que compõem o tripé da sustentabilidade (ELKINGTON, 2012) – brevemente citados acima e que serão aprofundados na sequência –, aliados ao fato de que o saneamento é por si mesmo multidisciplinar, demanda a compreensão de tais questões de modo complexo e interdisciplinar. Cumpre, então, recordar as lições de Morin (2003, p. 14), no sentido de que “[...] o desafio da globalidade é também um desafio de complexidade”. De acordo com o citado autor:

Trata-se de procurar sempre as relações e inter-retro-ações entre cada fenômeno e seu contexto, as relações de reciprocidade todo/partes: como uma modificação local repercute sobre o todo e como uma modificação do todo repercute sobre as partes. Trata-se, ao mesmo tempo, de reconhecer a unidade dentro do diverso, o diverso dentro da unidade; de reconhecer, por exemplo, a unidade humana em meio às diversidades individuais e culturais, as diversidades individuais e culturais em meio à unidade humana (MORIN, 2003, p. 25).

Analisar o saneamento somente por um dos vieses apontados acima encerra a possibilidade de êxito do direito humano ao saneamento. Noutras palavras, serviços de saneamento que efetivamente se adequem aos preceitos dos direitos humanos de modo amplo, compreendendo a grande significância e abrangência destes, devem ser pensados e executados numa perspectiva de sustentabilidade integral.

3.1.1 Aspectos sociais

A difusa distribuição espacial da população em Mato Grosso do Sul é o primeiro desafio social a ser enfrentado pelas políticas públicas de saneamento.

Segundo o Perfil Estatístico do Estado publicado pela SEMAGRO (MATO GROSSO DO SUL, 2019c), apenas 5% (cinco por cento) da população reside em cidades com mais de 100.000 (cem mil) habitantes (Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas). Lado outro, um percentual significativo reside em cidades pequenas: 9% (nove por cento) em cidades com menos de 5.000 (cinco mil) habitantes, 23% (vinte e três por cento) em cidades de 5.000 (cinco mil) a menos de 10.000 (dez mil), 36% (trinta e seis por cento) em cidades de 10.000 (dez mil) a menos de 20.000 (vinte mil) e 26% (vinte e seis por cento) em cidades de 20.000 (vinte mil) a menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Somente 1% (um por cento) da população reside em cidades que possuem entre 50.000 (cinquenta mil) e menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

Corroborando o estudo acima referido, a pesquisa realizada por Corrêa *et al.* (2018, p. 336) verificou que “70,88% dos municípios do estado possuem população inferior ao número de 20.000 habitantes, o que complementa a composição de cidades com pequenos núcleos urbanos e dependentes de atividades agropecuárias”, e concluiu que:

Cabe ressaltar que o estado possui grande número de municípios que abrange menos de 20.000 habitantes, e que esses municípios concentram população rural, dado que sua base produtiva é a produção agropecuária, enquanto que os municípios com maiores estruturas de serviços e com maior concentração de população urbana, como Campo Grande, Corumbá, Dourados, Ponta Porã e Três Lagoas, fornecem serviços técnicos e especializados para os municípios de pequeno porte (CORRÊA *et al.*, 2018, p. 339).

Essa característica da população de Mato Grosso do Sul dificulta a prestação dos serviços de saneamento, porque, como visto, a implantação de tais serviços é dispendiosa e a sustentabilidade financeira destes depende de ganhos de escala pelo prestador (público ou privado). Outra característica que pode dificultar a prestação dos serviços por meio de infraestruturas de maior porte é o fato de que muitos centros urbanos estão afastados uns dos outros (MATO GROSSO DO SUL, 2019c), o que prejudica o compartilhamento de infraestruturas e conseqüentemente demanda um maior número de ETEs.

Para além das dificuldades inerentes à dispersão geográfica, a FUNASA, por meio do PNSR, aponta como entraves à prestação dos serviços de saneamento em localidades rurais:

- isolamento político e geográfico das localidades e seu distanciamento das sedes municipais;
- localização em área de difícil acesso, seja por via terrestre ou fluvial;
- limitação financeira ou de pessoal, por parte dos municípios, o que dificulta a execução dos serviços voltados para o saneamento;
- ausência de estratégias que incentivem a participação social e o empoderamento dessas populações;
- inexistência ou insuficiência de políticas públicas de saneamento rural, nas esferas municipais, estaduais ou federal (FUNASA, 2019, p. 32).

O Novo Marco Legal do Saneamento previu como possíveis soluções para problemas de ganho de escala como esse que ocorre em Mato Grosso do Sul as hipóteses de regionalização da prestação dos serviços, acrescidas e elencadas no artigo 3º, VI da Lei nº 11.445/2007. Por meio dos mecanismos de regionalização (região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; unidade regional de saneamento básico; e bloco de referência) um agrupamento de municípios (limítrofes ou não), estabelecido pelo estado ou pela União, terá a prestação conjunta dos serviços de saneamento por um único prestador. O objetivo de tal disposição legal é não apenas propiciar os ganhos de escala para atrair prestadores para pequenos municípios onde antes não havia viabilidade econômica, mas também solucionar questões como onde obter água para distribuição à população e onde despejar as águas residuais tratadas (HOHMANN, 2021).

Todavia, o Governo de Mato Grosso do Sul optou pela realização de uma PPP na modalidade concessão administrativa, por meio da qual 68 (sessenta e oito) municípios atendidos pela SANESUL passaram a ter os serviços efetivamente prestados pelo parceiro privado (no caso a Ambiental MS Pantanal, pertencente ao grupo Aegea) (MATO GROSSO DO SUL, 2021a), embora os vínculos jurídicos com as municipalidades continuem a ser da SANESUL.

Outro ponto de extremo relevo no âmbito social é a forte presença de populações indígenas em Mato Grosso do Sul, como visto alhures. Os povos indígenas – e as comunidades tradicionais de um modo amplo – não devem ser deixadas de fora dos esforços para a universalização do saneamento. Aliás, muito pelo contrário, considerando a sua histórica vulnerabilidade social e a íntima relação de dependência que possuem com o meio ambiente que os cerca. A propósito, Munhós afirma que:

Os povos indígenas representam uma das minorias étnicas mais violentadas do continente latino-americano, como resultado de complexos processos sociais e históricos que estabeleceram práticas discriminatórias persistentes até o presente e que implicaram na desapropriação sistemática de seus territórios e modos de vida (MUNHÓS, 2022, p. 30).

A Lei nº 11.445/2007 prevê em seu artigo 52, § 1º, II que os serviços de saneamento em áreas indígenas, reservas extrativistas da União e comunidades quilombolas são de competência da União. Como se percebe, tal norma constitui uma exceção à regra de que os serviços de saneamento são de interesse local, possibilitando a existência de núcleos de determinadas populações dentro de municípios que terão os serviços de saneamento a cargo de outro ente federativo, no caso a União. Tratando-se de comunidades indígenas, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), vinculada ao Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) do SUS é a responsável pelas ações de saneamento.¹¹⁵ Conforme Pereira e Silveira (2020, p. 34), a atuação desta secretaria “ocorre de modo descentralizado junto às comunidades, por meio de 34 (trinta e quatro) Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) instituídos pelo território brasileiro conforme distribuição territorial das populações indígenas”.

Todavia, é preciso atentar para o fato de que os serviços de saneamento não devem ser prestados às populações indígenas de um modo qualquer, como simples transposições das soluções encontradas para áreas urbanas e rurais. Deve ser preservada a cosmovisão dos povos indígenas, com um cuidado especial para que os serviços de saneamento que lhes sejam ofertados tenham adequação com suas crenças, conhecimentos e costumes. Esse cuidado é de especial importância em se tratando de povos indígenas, porque estes possuem uma profunda ligação espiritual com a sua terra ancestral e com os elementos naturais nela existentes. Exemplificando, Schallenberger e Santos (2014, p. 46) relatam que na cultura dos Guarani Nhandéva – um dos povos indígenas presentes em Mato Grosso do Sul – “[...] a terra, os rios, as montanhas, as matas não são apenas elementos geográficos, são entes vivos, dotados de

¹¹⁵ No caso de comunidades quilombolas a incumbência da promoção de ações de saneamento é da FUNASA (PEREIRA; SILVEIRA, 2020).

poderes e espíritos”. Portanto, qualquer intervenção em corpos hídricos, ainda que com o intuito de levar saneamento à tais povos, deve ser pensada de modo harmonioso com a cosmovisão destes.

O respeito às particularidades dos povos indígenas não deve, entretanto, privá-los dos benefícios do saneamento, assim como de outras tecnologias que podem lhes ser benéficas. Partindo de uma ideia de “identidade cultural dinâmica”, Pinezi e Lidório (2012, p. 72) afirmam que a “noção de dinâmica social e cultural é fundamental para que a noção de diferença seja considerada um direito e não um dever e também para que se compreenda que a mudança não leva, necessariamente, a um processo de homogeneização cultural”.

É necessário cuidado com posturas pautadas no relativismo cultural que podem resultar em segregações radicais, assim como é necessário cautela com posturas baseadas em ideais de universalismo que podem se tornar intervencionistas. Concorda-se com Santos (1997, p. 21) quando afirma que a primeira premissa para transformar os direitos humanos num projeto cosmopolita e emancipatório é a “superação do debate sobre universalismo e relativismo cultural” em prol do multiculturalismo, ou do pluralismo nas palavras de Wolkmer (2006).¹¹⁶

A adequação dos serviços de saneamento à cosmovisão das comunidades indígenas é, em primeiro lugar, uma questão de interculturalidade emancipatória, pautada numa postura ética de alteridade. Nesse sentido Trevisam, Kronberg e Kfourri asseveram que:

O que se pode concluir da interculturalidade como proposta ética entre culturas é que, somente a partir de uma visão do outro, na qualidade de oprimido e marginalizado, no encontro de suas diversidades, se constituirá uma intenção de resposta ao clamor de integração do sujeito numa dinâmica intercultural de sociedades interconectadas. Isso será possível se tomarmos por base um diálogo que esteja fundamentado na proposta de um processo hermenêutico intercultural ativo, um processo que permitirá uma convivência mais ética, responsável e humanitária (TREVISAM; KRONBERG; KFOURI, 2017, p. 370).

Em segundo lugar, a preocupação com a adequação dos serviços de saneamento à cosmovisão das comunidades indígenas é de que tais serviços se tornem efetivos e úteis, no intuito de propiciarem verdadeira melhoria nas condições de vida de cada comunidade. Isso requer a superação de tecnicismos, por meio de uma abertura ao diálogo e de uma compreensão

¹¹⁶ Para Wolkmer (2006, p. 118-119), “o reconhecimento do pluralismo na perspectiva da alteridade e da emancipação revela o *locus* de coexistência para uma compreensão crescente de elementos multiculturais criativos, diferenciados e participativos”. Acrescenta o autor que “naturalmente, o pluralismo como valor aberto e democrático, que representa distinções, diversidade e heterogeneidade, tem no multiculturalismo uma de suas formas possíveis de reconhecimento e articulação das diferenças culturais”.

de interculturalidade, como relata em entrevista o engenheiro sanitário Chagas do Distrito Sanitário Especial Indígena de Cuiabá:

As comunidades indígenas enxergam a água de alguns fatores muito próprios. Por exemplo, a água de chuva tem um significado pra ela, que é o significado da lua, da época do plantio, da época das mudanças das luas, (...) a formulação da sua roça e das relações que ela [a água] tem. A água do rio, ela tem uma vinculação para a população indígena muito visual, muito próxima, ela serve para brincadeiras, para pesca, congregação da aldeia como um todo.

A água de um poço artesiano profundo não tem nenhum significado para essa comunidade indígena, porque ela não vê. Ela não usa essa água, ela não tem percepção, não faz parte da vida dela. [...] Por que se escolhe um poço para a área indígena, então? Se escolhe um poço porque é um manancial profundo, 60 a 80 metros, que não tem nenhum tipo de contaminação. Mas eu não posso esquecer: aí que vem o problema “tecnicístico” de tudo isso, que desconsidera as outras formas que a população utiliza para sua relação com a água, o que jamais deveria ser esquecido. Então eu tenho que trabalhar como um processo todo, eu não posso trabalhar um problema de abastecimento de água como uma obra de engenharia, e isso é feito hoje como uma obra. Ela é um processo contínuo de relação de interculturalidade com aquela comunidade. Infelizmente, isso ainda não se consegue trabalhar, quer pela formação acadêmica, quer pela baixa compreensão intercultural e por uma posição muito tecnicista da engenharia como um todo (CHAGAS, 2018?).

Não se pode olvidar que a realização de obras de saneamento, destinadas ou não à comunidades indígenas, mas que de algum modo possam impactá-las, devem observar a necessidade de consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. A esse respeito Duprat esclarece que:

Essa consulta tem por pressuposto, portanto, o domínio desses povos sobre a sua existência, e a expectativa de que, eventualmente, ações externas sobre ela se projetem. A consulta deve ser prévia (“sempre que sejam previstas”), bem informada (conduzida “de boa-fé”), culturalmente situada (“adequada às circunstâncias”) e tendente a chegar a um acordo ou consentimento sobre a medida proposta (DUPRAT, 2014, p. 64).

A realização da consulta prévia, livre e informada pode ser um caminho para buscar a adequação das obras e serviços de saneamento às particularidades de cada comunidade indígena, desde que sejam respeitados seus requisitos. Isso significa que a consulta deve ser realizada previamente a qualquer etapa da obra, devem ser apresentados todos os dados e estudos sobre as possíveis consequências da intervenção para que a comunidade indígena interessada tenha condições de avaliar o projeto, bem como que devem ser consideradas particularidades de cada comunidade durante o processo de consulta, o que pode resultar, por exemplo, na necessidade de auxílio de tradutores e antropólogos para que haja completa compreensão do processo (DUPRAT, 2014).

Por derradeiro, é importante observar no âmbito social a presença significativa de migrantes e refugiados em Mato Grosso do Sul, o que decorre em grande parte de sua posição geográfica com múltiplas fronteiras. De acordo com o IBGE (2020), o estado possui 45 (quarenta e cinco) municípios na faixa de fronteira.¹¹⁷

Silva e Serpa (2019) esclarecem que além dos migrantes e refugiados que se estabelecem em Mato Grosso do Sul,¹¹⁸ há também aqueles que ficam temporariamente nas cidades sul-mato-grossenses com destino a outros estados no Brasil:

Por ser um país com dimensões continentais, o Brasil acaba por receber uma razoável quantidade de imigrantes internacionais por suas fronteiras secas. No caso específico da região Centro-Oeste e o estado do Mato Grosso do Sul, estes municípios de entrada são conhecidos como locais de passagem, tais como Ponta Porã, Dourados, Corumbá, Porto Murtinho, Mundo Novo, bem próximos da fronteira com Paraguai e Bolívia. Por esse motivo, existe certa dinâmica de mobilidade humana nessas cidades advindas da região fronteira, particularmente na fronteira entre Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil), e na fronteira de Corumbá com a Bolívia, principalmente migrantes da América Latina (bolivianos, paraguaios e haitianos); entre estes se encontram potenciais refugiados e solicitantes de refúgio (SILVA; SERPA, 2019, p. 36).

As pessoas que se veem compelidas a migrar para outro país geralmente o fazem em razão de grande deterioração da situação social, econômica ou de segurança em seus países de origem, quando não são efetivamente alvo de perseguições e grandes violações de direitos humanos, que implicam no reconhecimento da sua situação como refugiados. Assim, naturalmente, quando chegam ao seu destino se encontram em grande situação de vulnerabilidade, com o agravante de que comumente não falam a língua do local, não contam com redes sociais de proteção (como amigos e familiares) e não raras vezes sofrem com xenofobia. Nesse sentido, Ribeiro e Aguilar Urquiza asseveram que:

Há de se considerar que o movimento migratório não significa apenas um deslocamento no espaço, mas sim, um deslocamento qualificado no sentido cultural, econômico, social, o que acarreta ao migrante muito mais dificuldades do ponto de vista pessoal. Também deve ser ressaltado que entram na composição das migrações elementos extremamente complexos, como a questão da cidadania, os movimentos ilegais, os ajustes culturais e linguísticos, os interesses contraditórios das nações e fatores demográficos essenciais (RIBEIRO; AGUILERA URQUIZA, 2018, p. 3).

¹¹⁷ A faixa de fronteira compreende 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura a partir da fronteira terrestre com outros países, conforme determina o artigo 20, § 2º, da CF88.

¹¹⁸ Segundo Silva e Serpa (2019, p. 40), “as tendências e as estatísticas de até metade de 2017 da Polícia Federal estimavam em torno de 22.280 imigrantes internacionais devidamente inseridos no Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros (SINCRE) – não havendo diferenciação muito evidente desse número referente aos métodos de entrada utilizados pelos indivíduos - o que coloca o Estado do Mato Grosso do Sul na oitava posição no ranking do IBGE que estabelece a quantidade de estrangeiros por estados no país”.

Diante deste cenário, é de incumbência do estado promover a acolhida dos migrantes de modo a propiciar-lhes condições mínimas de subsistência e dignidade. E, como visto, o saneamento no atual momento histórico indubitavelmente caracteriza-se como um dos componentes essenciais à dignidade humana.

Tratando da difícil situação de migrantes e refugiados, é importante relembrar que o saneamento vai além das grandes obras de engenharia para instalação de infraestrutura. O saneamento, especialmente em casos como esses, deve ser reconhecido e aplicado de um modo mais amplo como afirmado nos *standards* internacionais sobre a matéria, o que inclui a disponibilização de módulos sanitários e condições/itens de higiene para essas populações, utilidades estas que também são essenciais para a preservação da saúde.

A realidade que se constata, entretanto, é que em decorrência da falta de gerenciamento dos fluxos migratórios e de políticas públicas bem estruturadas para dar assistência aos migrantes e refugiados em todos os níveis de governo, é a sociedade civil organizada quem acaba dando parte significativa desse suporte, ainda que de modo incipiente (SANTOS; SILVA, 2021).

Todos esses fatores sociais presentes em Mato Grosso do Sul devem ser considerados conjuntamente no planejamento das ações de saneamento, as quais devem basear-se não apenas na normativa doméstica, mas também nos *standards* internacionais sobre a matéria.

3.1.2 Aspectos ambientais

O território de Mato Grosso do Sul é dividido em sua maior parte entre os biomas Pantanal e Cerrado, além da existência de uma pequena faixa do bioma Mata Atlântica (IBGE, 2019). Em razão da predominância dos dois primeiros biomas citados, as análises a seguir serão pautadas nas peculiaridades destes.

O bioma Pantanal ocupa 25% (vinte e cinco por cento) do território de Mato Grosso do Sul (SILVA *et al.*, 2010) e, como visto, é a maior planície inundável do mundo, consistindo numa zona úmida¹¹⁹ transfronteiriça que se estende predominantemente pelo território brasileiro, mas também pelos territórios boliviano e paraguaio. Conforme Cancio, Lima e Campello (2021, p. 101), o Pantanal “é conhecido por ser um mosaico de ecossistemas, tendo diferentes padrões de flora e fauna em razão da influência de demais biomas como a Amazônia, o Cerrado, a Mata Atlântica e o Charco boliviano”.

¹¹⁹ Cancio, Campello e Lima (2021, p. 96) esclarecem que “as zonas úmidas são áreas de transição entre ambientes aquáticos e terrestres; em razão de suas particularidades, essas áreas têm grande diversidade biológica e colaboram na manutenção de importantes processos naturais”.

Essa planície, cujas origens estão relacionadas a movimentos de compensação ocorridos na época do soerguimento da Cordilheira dos Andes, representa a parte mais rebaixada e mais plana da bacia hidrográfica e constitui-se na maior superfície inundável interiorana do mundo. Exceto por uma pequena faixa que adentra o Paraguai e a Bolívia, o Bioma Pantanal está restrito ao território brasileiro, entre os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. As inundações que anualmente ocorrem nessa planície, por atingirem grande extensão, serem de longa duração e por imprimirem modificações de vulto no meio físico, na vida silvestre e no cotidiano das populações locais, constituem o fator determinante da existência de um macroecossistema classificável como bioma (IBGE, 2019, p. 157-158).

Devido à sua importância, singularidade e diversidade biológica, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) concedeu ao Pantanal os títulos de Reserva da Biosfera e Patrimônio Natural da Humanidade (UNESCO, [s.d.]). Pelos mesmos motivos, o Pantanal consta expressamente na CF88, em seu artigo 225, § 4º, como patrimônio nacional, com a determinação de que a sua “utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (BRASIL, 1988). Dias, Fernandes e Campello (2021, p. 62) afirmam que “o Pantanal, como Reserva da Biosfera, tem suma importância na manutenção do equilíbrio ambiental, não somente local, mas global”.

A água é essencial para a manutenção da biodiversidade do Pantanal, a ponto de ser a sua abundante presença um dos traços distintivos do bioma. Cancio, Campello e Lima expõem a inter-relação entre a água e a natureza local nos seguintes termos:

Outrossim, o Pantanal atua como grande reservatório de água doce regulado por um processo anual de cheias e secas, sendo importante para o suprimento de água, estabilização do clima e conservação do solo, além de ter grande diversidade biológica, abrigando, segundo a *World Wide Fund for Nature* (WWF), 656 espécies de aves, 159 de mamíferos, 325 espécies de peixes, 98 de répteis, 53 de anfíbios e mais de 3,5 mil plantas (CANCIO; CAMPELLO; LIMA, 2021, p. 102).

Nesse cenário natural em que a água é protagonista, não é difícil perceber a importância da existência de saneamento para evitar a poluição dos corpos hídricos da região. Ao mesmo tempo que a abundância de água torna o saneamento essencial, ela também facilita as soluções de saneamento a serem implantadas, porque os corpos hídricos receptores possuem alta capacidade de diluição das águas tratadas.

Por meio do Atlas Esgotos, a ANA (BRASIL, 2017a) aponta que o Pantanal, situado na Região Hidrográfica (RH) do Paraguai, possui 77% (setenta e sete por cento) de capacidade de diluição de esgotos, o que é considerado um nível ótimo de diluição, abaixo somente das RHs Amazônica (83%) e do Uruguai (84%). A título de comparação, no semiárido brasileiro,

dividido entre as RHs do Parnaíba, São Francisco, Atlântico Nordeste Oriental e Atlântico Leste, a capacidade de diluição dos corpos hídricos é considerada nula, com índices em torno de 30% (trinta por cento).

O fato de os corpos hídricos na região do Pantanal possuírem uma ótima capacidade de diluição de esgotos, entretanto, não pode servir de motivo para um descuido na prestação dos serviços de saneamento. Mesmo porque, como se verá adiante, o maior município do Pantanal sul-mato-grossense, Corumbá, ainda assim requer soluções avançadas de tratamento de esgoto para que se atinja a universalização do saneamento até 2035, considerando o crescimento populacional e a manutenção de níveis adequados de DBO (BRASIL, 2017a).

Os princípios ambientais da prevenção e da precaução¹²⁰ – sendo o primeiro mais aplicável no caso do saneamento, considerando serem amplamente conhecidos os efeitos maléficos da falta de tais serviços – demandam que sejam adotados os melhores métodos em prol da preservação ambiental, o que no caso do saneamento equivale às soluções técnicas que tenham maior capacidade de redução de DBO.

Constituem como ameaças ao Pantanal, tanto externas, aquelas que ocorrem fora do bioma, como, por exemplo, a poluição por esgoto, por resíduos industriais e de mineração, a falta de proteção legislativa específica; já as ameaças internas, relacionam-se às ações antrópicas praticadas no local, como a destruição de *microhabitats*, por meio do desmatamento, e drenagem das áreas pantanosas, a exploração indevida de recursos naturais e a introdução de outros organismos que não pertencem ao ecossistema (DIAS; CAMPELLO; FERNANDES, 2021, p. 54).

É de grande importância a adoção de soluções técnicas qualificadas para o melhor saneamento possível no Pantanal, considerando que este bioma já tem sofrido perdas significativas com a ação antrópica, principalmente em função do desmatamento e de queimadas.¹²¹

¹²⁰ A propósito dos princípios da prevenção e da precaução, Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 258) os conceituam e diferenciam do seguinte modo: “o princípio da prevenção transporta a ideia de um conhecimento completo sobre os efeitos de determinada técnica e, em razão do potencial lesivo já diagnosticado, o comando normativo toma o rumo de evitar a ocorrência de tais danos já conhecidos. [...]”

O princípio da precaução, por sua vez, conforme analisaremos de forma mais detida no próximo tópico, tem um horizonte mais abrangente, pois objetiva regular o uso de técnicas sob as quais não há um domínio seguro dos seus efeitos, como se sustenta, por exemplo, no tocante a organismos geneticamente modificados, a determinadas substâncias químicas e às radiações eletromagnéticas no uso de telefones celulares”.

¹²¹ Segundo reportagem do jornal BBC News Brasil, “o Pantanal passa pela sua fase mais crítica das últimas décadas. O bioma enfrenta uma de suas maiores secas da história recente, sofre com o desmatamento e tem o pior período de queimadas desde o fim dos anos 90”. Acrescenta a matéria que “nos primeiros sete meses deste ano [2020], o principal rio do Pantanal atingiu o menor nível em quase cinco décadas. A chuva foi escassa. O desmatamento cresceu. Os incêndios aumentaram. E a fiscalização por parte do poder público, segundo entidades que atuam na preservação da área, diminuiu” (LEMOS, 2020).

No que tange ao Cerrado, segundo maior bioma brasileiro em extensão, que ocupa a porção leste de Mato Grosso do Sul e 61% (sessenta e um por cento) de seu território (SILVA *et al.*, 2010), as suas características são muito diversificadas em cada região e dependem da proximidade desta com os outros biomas que são fronteiros (SILVA; ASSAD; EVANGELISTA, 2008).

Se por um lado o Cerrado é considerado o “berço das águas” no Brasil, haja vista que “esse bioma, por ocupar o Planalto Central do Brasil, desempenha papel fundamental na distribuição da água pelo País”, de modo que “está presente em oito das 12 regiões hidrográficas brasileiras” (LIMA; SILVA, 2008, p. 94); por outro lado, a forte presença de uma “estação seca, marcada por profunda deficiência hídrica, causada pela redução drástica da ocorrência de chuvas” (SILVA; ASSAD; EVANGELISTA, 2008, p. 74), demanda cuidados na utilização dos recursos hídricos e nas questões de saneamento.

Especificamente no que concerne ao bioma Cerrado nas proximidades com a bacia do Paraguai, onde há um encontro e uma mescla das características entre Pantanal e Cerrado, Lima e Silva (2008) apontam como fatores problemáticos relacionais a possíveis conflitos hídricos a ocorrência de erosão com assoreamento dos rios, desmatamento e lançamento de efluentes nos cursos d’água:

Na Bacia do Paraguai, o Cerrado ocupa as áreas de nascentes de seus rios. A elevada taxa de erosão e o conseqüente (sic) carreamento de sedimentos dessas áreas mais altas da bacia para as mais baixas (Pantanal) configuram a principal causa de problemas relativos aos recursos hídricos na região. Segundo dados do Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (Brasil, 1997), as áreas com maior potencial erosivo na bacia encontram-se nas cabeceiras dos rios Paraguai, Cuiabá, Manso, São Lourenço, Vermelho e Itiquira. O transporte e a deposição desses sedimentos ocasionam redução na qualidade das águas e ampliação dos impactos das cheias na região. O desmatamento de áreas com alto potencial erosivo e a não-utilização de técnicas de manejo e de conservação dos solos nas áreas de planalto, nas quais está inserido o bioma Cerrado, são apontados como amplificadores dos problemas hídricos da bacia. Estudos realizados pela Embrapa Pantanal acusam aumento exponencial na taxa de assoreamento da parte baixa da Bacia do Rio Taquari nos últimos 25 anos, bem como a presença de resíduos de pesticidas na água (Vieira e Galdino, 2004). Outras fontes potenciais de problemas na região são: o lançamento de efluentes industriais e de frigoríficos no Alto Rio Paraguai, a montante da cidade de Cárceres; o desmatamento e a poluição hídrica no alto curso do Rio Cuiabá; as cheias nas partes mais altas da bacia, acarretando danos às cidades de Cuiabá, Cárceres, Coxim e Corumbá; e a grande demanda hídrica imposta pela prática da irrigação na Bacia do Rio Miranda (ANA, 2002b). Segundo Cidema (2003), os riscos de conflitos na Bacia do Alto Rio Miranda estão relacionados à atividade de mineração (produção de cimento próximo à cidade de Bodoquena) e à importância do ecoturismo na região de Bonito. No Rio Aquidauana, as maiores preocupações são a presença da suinocultura e a evolução dos processos erosivos na área a montante da bacia (LIMA; SILVA, 2008, p. 98).

Como se verá adiante, há áreas de Cerrado em Mato Grosso do Sul, a exemplo da capital Campo Grande, onde para se alcançar a universalização dos serviços de saneamento até 2035 a ANA já considera a necessidade de soluções complementares, em razão de que o “principal corpo receptor não possui capacidade de diluição devido à baixa relação entre a disponibilidade hídrica e a carga orgânica lançada” (BRASIL, 2017a, p. 64). Portanto, a intermitência da disponibilidade hídrica nas áreas de Cerrado em Mato Grosso do Sul também demanda planejamento das ações de saneamento, com a adoção das melhores técnicas possíveis para a redução de DBO.

Impende ressaltar que o meio ambiente sadio é um direito humano em si mesmo, “pois permite que a vida humana seja preservada, tanto na garantia de vida, dignidade e existência humana, quanto com relação à qualidade da vida humana”, como assinalam Dias, Campello e Fernandes (2021, p. 57). Ainda, para os citados autores, “a proteção ambiental e dos direitos humanos constitui a grande prioridade da agenda internacional contemporânea” (DIAS; CAMPELLO; FERNANDES, 2021, p. 57).

O fato de as questões ambientais serem prioridade na agenda internacional contemporânea decorre da constatação de que a crise ambiental constitui um risco global,¹²² que afeta a todos, em todos os locais, porém com potencial para gerar mais danos a alguns do que a outros. Para Beck (2016), os riscos ambientais vislumbrados na atualidade decorrem do êxito da modernidade no processo de industrialização, assim como outros riscos atuais (a exemplo de ameaças nucleares, desemprego em massa e colapso de sistemas previdenciários) decorrem de outros processos exitosos da humanidade no período moderno (avanços tecnológicos, racionalização da produção e aumento da expectativa de vida das pessoas).

A globalização dos problemas ambientais [*Umweltprobleme*] enquanto problemas internos ao mundo [*Innenweltprobleme*] obedece a uma dupla lógica: os perigos ambientais e técnicos resultam, tal como referido, antes de mais, das vitórias inexoráveis de uma industrialização linear, cega às consequências, que consome as suas próprias bases naturais e culturais. Portanto, os perigos ambientais são construções dos “efeitos secundários latentes” de decisões industriais (das empresas, assim como dos Estados e, obviamente, também dos consumidores e dos indivíduos) (BECK, 2016, p. 295).

Mais uma vez constata-se que, diante de um risco global (no caso, ambiental), a solução deve também ser pensada de modo global. De acordo com Beck (2016, p. 374), “a sociedade

¹²² Nesse mesmo sentido, Dias, Campello e Fernandes (2021, p. 47) afirmam que “o impacto sofrido localmente reverbera regional e globalmente. Portanto, a degradação ocorrida no bioma Pantanal, com a perda substancial na fauna e flora, mediante ações antrópicas, podem, até mesmo, impactar negativamente a saúde e vida humanas”.

de risco mundial manifesta uma nova lógica histórica: nenhuma nação pode resolver sozinha os seus problemas”, e acrescenta que “isto já não é um princípio idealista do internacionalismo utópico ou de uma filosofia de torre de marfim das ciências sociais. É a perspectiva de uma *realpolitik*. É lei fundamental do realismo cosmopolita”.

As soluções para os problemas ambientais do Pantanal ou do Cerrado em Mato Grosso do Sul podem e devem ser debatidas a nível global, utilizando-se largamente de cooperação internacional – notadamente no caso do Pantanal, que como visto consiste num bioma transfronteiriço –, mas devem ser implementadas e observadas especialmente pela comunidade local, a fim de dar concretude à localização dos direitos humanos.

3.1.3 Aspectos econômicos

De acordo com informações do governo estadual (MATO GROSSO DO SUL, 2018), “o agronegócio responde por 30% do Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso do Sul, constituindo o motor da economia sul-mato-grossense”. A força desse setor na economia do estado pode também ser verificada pelos seguintes dados:

O Estado é o 5º maior produtor de grãos do País. No ranking do Agronegócio, MS [Mato Grosso do Sul] detém, ainda, a 4ª posição na produção de milho e 3ª no abate de gado. Polo mundial de celulose, produz 5,3 milhões de toneladas ao ano, dispõe de 1,056 milhão de hectares de florestas plantadas, 615 mil hectares de cana-de-açúcar e 18 milhões de hectares de pastagens (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

Um dos reflexos da importância do agronegócio para a economia de Mato Grosso do Sul é a distribuição de grande parcela da população do estado em diversos municípios de pequeno porte, tal como demonstrado em tópico anterior (MATO GROSSO DO SUL, 2019c). Essa característica da população torna essencial que ações de saneamento sejam pensadas especificamente para áreas rurais.

Para que se tenha uma dimensão do tamanho do problema e do desafio que o saneamento representa em áreas rurais, a FUNASA (2019), por meio do PNSR, afirma que na macrorregião Centro-Oeste ainda predomina entre a população o uso de fossas rudimentares (as quais não são consideradas soluções adequadas de saneamento pelo PLANSAB) em todos os setores censitários analisados: aglomerações próximas do urbano, aglomerações mais adensadas isoladas, aglomerações menos adensadas isoladas e sem aglomerações, com domicílios relativamente próximos de aglomerações ou isolados.

A propósito do longo histórico de negligência para com o saneamento rural, afirma-se no PNSR que:

Na história do saneamento no Brasil, as demandas de áreas mais urbanizadas e economicamente viáveis sempre receberam maior atenção do poder público. Nas áreas rurais, as demandas têm sido preteridas no contexto local, ganhando visibilidade em programas de outros níveis de governo, havendo o predomínio de ações compartimentalizadas, em função da fragmentação da política. Essa lógica, que perpetua a exclusão sanitária das populações rurais do País, foi apontada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plansab, em suas bases mais gerais, e por meio da indicação de um programa específico para áreas rurais, este Programa Nacional de Saneamento Rural (FUNASA, 2019, p. 24-25).

Considerando a relevância do agronegócio para a economia Mato Grosso do Sul, não é crível que justamente as populações rurais que são a força motriz dessa atividade sejam deixadas à margem das ações de saneamento. Nesse sentido, reiteram-se aqui as considerações feitas no tópico “Aspectos Sociais” deste mesmo capítulo.

Num outro sentido de análises voltadas para questões econômicas, importa frisar o fato de que, atualmente, em Mato Grosso do Sul é o setor privado quem assumiu o protagonismo na prestação dos serviços de saneamento.¹²³

Na capital, Campo Grande, desde o ano 2000 a prestação dos serviços de saneamento se dá a partir do contrato de concessão nº 104/2000, firmado entre o município e a empresa Águas Guariroba S/A (CAMPO GRANDE, 2020). Já para outros 68 (sessenta e oito) municípios¹²⁴ do interior de Mato Grosso do Sul que possuem contrato de concessão ou de programa com a SANESUL, os serviços de saneamento passaram a ser executados pela empresa Ambiental MS Pantanal, a partir da celebração em 2021 do contrato de PPP nº 0018/2021 (MATO GROSSO DO SUL, 2021a).

Empresas que prestam um serviço público que consiste em si mesmo num direito humano, como é o caso do saneamento, devem indubitavelmente – e de forma ainda mais intensiva do que outras empresas, ao lado daquelas cujas atividades implicam num grande risco para a coletividade – observarem obrigações em matéria de direitos humanos. Com efeito, no atual contexto de globalização, em que as empresas ganharam ainda mais relevância no cenário econômico por ocuparem setores antes exclusivos dos Estados e exercerem grande poder a nível

¹²³ Curioso notar que as ambas as prestadoras privadas de serviços de saneamento em Mato Grosso do Sul, Águas Guariroba S/A e Ambiental MS Pantanal SPE, são pertencentes a um mesmo grupo econômico, no caso a Aegea.

¹²⁴ Dos 79 (setenta e nove) municípios de Mato Grosso do Sul, a SANESUL não presta serviços apenas em 11 (onze): Campo Grande, Bandeirantes, Bela Vista, Cassilândia, Corguinho, Costa Rica, Glória de Dourados, Jaraguari, Paraíso das Águas, Rochedo e São Gabriel do Oeste. A maioria destes municípios utiliza de serviço autônomo de saneamento (prestação direta).

global, não podem se furtar ao inescapável processo de adequação de sua atuação aos preceitos de direitos humanos (SILVEIRA; SANCHES, 2017).

É de se observar que no âmbito jurídico interno a função social da empresa decorre da própria normativa constitucional (inteligência dos artigos 1º, 3º e 170 da CF88), direcionando a atividade empresarial não apenas para a obtenção de lucro (embora este seja o seu objetivo original), mas também para o bem-estar coletivo numa perspectiva de solidariedade (SILVEIRA; SANCHES, 2017).

Discorrendo a respeito da função social da empresa, Silva e Séllos-Knoerr (2013, p. 451) afirmam que tal obrigação “não é alheia ao seu objeto precípua, como um exercício de filantropia, mas, deve configurar-se e realizar-se em sua própria atividade fim”. Ainda, acrescentam os citados autores:

O grande desafio posto, presentemente, é fazer com que a atividade empresarial, em si mesma, seja compreendida e realizada como função social e, conseqüentemente, como responsabilidade social. A empresa, no sistema constitucional brasileiro, não se justifica em si mesma e no interesse dos integrantes do quadro societário ou de seus acionistas. A empresa somente merece tutela à medida que cumpre sua função social. A função social não lhe é externa, como um limitador da autonomia privada. A responsabilidade social da empresa decorre do fato de que a função social lhe é intrínseca no ordenamento jurídico brasileiro (SILVA; SÉLLOS-KNOERR, 2013, p. 445).

No âmbito internacional, em 2011 o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou o relatório final apresentado pelo Representante Especial das Nações Unidas para Empresas e Direitos Humanos, John Gerard Ruggie. O relatório intitulado “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: implementação do marco das Nações Unidas para ‘proteger, respeitar e remediar’”, também designado apenas como “Princípios Ruggie”, constitui um primeiro delineamento normativo internacional de regência da matéria. Segundo o próprio Representante Especial:

A contribuição normativa dos Princípios Orientadores não reside na criação de novas obrigações de direito internacional, mas sim em especificar as implicações das normas e métodos atuais para Estados e empresas; em integrá-los em um único modelo logicamente coerente e inclusivo; e em reconhecer os pontos fracos do sistema atual e as possíveis melhorias (ONU, 2011a, p. 5, tradução livre).¹²⁵

¹²⁵ “La aportación normativa de los Principios Rectores no radica en la creación de nuevas obligaciones de derecho internacional, sino en precisar las implicaciones de las normas y métodos actuales para los Estados y las empresas; en integrarlas en un modelo único lógicamente coherente e inclusivo; y en reconocer los puntos débiles del actual sistema y las mejoras posibles” (ONU, 2011a, p. 5).

Os Princípios Ruggie estão divididos em três pilares, como leciona Fachin (2020, p. 332): “i) o dever dos estados de proteger contra violações a direitos humanos por terceiros, incluindo empresas; ii) responsabilidade das empresas de respeitar direitos humanos e iii) maior acesso às vítimas a remédios efetivos, tanto judiciais quanto não judiciais”.

Numa análise crítica aos Princípios Ruggie, Bilchitz (2010) afirma que a proteção aos direitos humanos proporcionada por este marco internacional é inferior ao que as empresas poderiam contribuir. Narra o autor que em razão de a tentativa anterior ao mandato de Ruggie, para normatização de obrigações positivas das empresas em matéria de direitos humanos, ter fracassado em decorrência de uma forte oposição destas e de vários Estados, Ruggie buscou o estabelecimento de parâmetros consensuais mínimos, o que, todavia, diminuiu sensivelmente o grau de proteção dos direitos humanos.

Quanto aos supracitados pilares em que se assentam os Princípios Ruggie, observa Bilchitz (2010) que apenas o segundo, respeitar os direitos humanos, dirige-se efetivamente às empresas, vez que proteger contra violações e remédios contra estas violações são incumbências impostas aos Estados. Mesmo o pilar dirigido às empresas, que impõe o respeito aos direitos humanos, consiste numa obrigação que contém poucos deveres em si mesma, porque sinaliza que a mera abstenção de danos seria suficiente. Para Bilchitz (2010, p. 224) é “de grande importância que o marco internacional que rege a responsabilidade das empresas pelos direitos humanos reconheça a necessidade de impor obrigações positivas”. Ainda, esclarece o autor que “é importante reconhecer que a imposição de obrigações positivas às corporações não precisa torná-las titulares de deveres iguais ao Estado e ainda poderia ser importante diferenciar entre suas respectivas obrigações” (BILCHITZ, 2010, p. 225).

O presente trabalho compartilha do entendimento de Bilchitz (2010) de que as empresas podem e devem ser promotoras ativas dos direitos humanos, desempenhando um papel maior do que meras absenteístas de danos. No caso do saneamento, essa possibilidade pode ser facilmente vislumbrada quando as empresas praticam por si mesmas políticas tarifárias especiais para pessoas em situação de vulnerabilidade social, bem como por meio da não interrupção total do fornecimento dos serviços de água e esgoto diante do inadimplemento.

Segundo Roland *et al.* (2021), no presente momento está em negociação no âmbito da ONU a celebração de um tratado (portanto, norma de *hard law*) sobre empresas e direitos humanos. A partir da análise do segundo *draft* do tratado, os referidos autores asseveram que este rascunho apenas reproduz a lógica dos Princípios Ruggie, o que “significa que o documento não tem força para inovar, regular as empresas transnacionais e garantir a proteção dos direitos humanos, o que deveria ser seu objetivo principal” (ROLAND *et al.*, 2021, p. 3).

No âmbito doméstico a relação entre empresas e direitos humanos é normatizada pelo Decreto nº 9.571/2018, o qual também reproduz em linhas gerais os pilares dos Princípios Ruggie. Para Fachin (2020, p. 331) “o referido diploma legislativo é na verdade coroamento de todo o trabalho colhido no campo internacional sobre a matéria”. Ademais, atualmente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 572/2022, o qual objetiva “cria[r] a lei marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas e estabelece[r] diretrizes para a promoção de políticas públicas no tema” (BRASIL, 2022a).¹²⁶

Fachin (2020) elenca três ordens de razões pelas quais as empresas devem proteger os direitos humanos: ética, legal e econômica. A questão ética deriva da solidariedade que sustenta o pacto social, haja vista que “os direitos humanos possuem no seu cerne a antítese da descartabilidade do outro” (FACHIN, 2020, p. 331). Do ponto de vista legal, a questão repousa na existência de normativa internacional e doméstica que impõe deveres às empresas em matéria de direitos humanos (ainda que sejam poucos os deveres impostos). No plano econômico, as empresas devem respeitar os direitos humanos porque essa conduta também pode ser lucrativa.

A adoção de padrões de direitos humanos é atrativa para o mercado e possui alta (sic) potencial de lucratividade. Cada vez mais este é um *asset* que as empresas buscam já que se trata de gerar riqueza e não meramente fazer filantropia uma vez que o mercado consumidor tem se tornado mais exigente e responsivo em relação a estas pautas (FACHIN, 2020, p. 333).

Ainda sobre a perspectiva de ganhos econômicos, mas com enfoque na sustentabilidade e seus três pilares, Elkington afirma que:

Em todo o mundo, os executivos estão acordando para o fato de que os mercados-chave estão às margens de uma rápida mudança de direção devido aos padrões ambientais e exigências dos clientes. Como resultado, novos pilares estão sendo acrescentados às antigas instruções de lucros e perdas. A agenda do desenvolvimento sustentável, uma vez classificada como uma questão de baixa prioridade corporativa, está se tornando uma questão estratégica de competitividade entre as principais preocupações da indústria e do comércio (ELKINGTON, 2012, p. 79)

Considerando os *standards* de direitos humanos estabelecidos nas resoluções do Sistema ONU, entende-se que as empresas prestadores de serviços de saneamento podem contribuir ativamente para possibilitar um acesso não discriminatório a esses serviços, estabelecendo políticas internas específicas para grupos vulneráveis e marginalizados existentes

¹²⁶ No presente momento o trâmite do PL nº 572/2022 ainda é bastante incipiente, estando pendente a realização de audiência públicas e a aprovação nas comissões temáticas (BRASIL, 2022a).

em sua região de atuação (a exemplo das já citadas tarifas sociais, bem como trazendo soluções alternativas de saneamento para populações em ocupações irregulares). Ademais, as empresas de saneamento têm o dever de adotar uma postura de cooperação com o Estado (em todas as esferas federativas envolvidas na prestação dos serviços numa dada localidade) e de diálogo com a sociedade que utiliza de seus serviços, possibilitando e facilitando também o controle social.

Uma vez que questões de higiene, e especialmente de higiene menstrual, foram reconhecidas como parte integrante do direito humano ao saneamento, seria coerente e valoroso que as empresas de saneamento se engajassem em campanhas de combate à pobreza menstrual, numa perspectiva de igualdade de gênero, mesmo que esta questão extrapole o objeto dos contratos de concessão dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário. Em sentido semelhante, seria também adequado e apreciável que as empresas de saneamento se dedicassem com grande intensidade a campanhas de conscientização da população sobre o uso racional da água e a importância do saneamento para a saúde humana e do meio ambiente; além de adotarem melhores práticas e tecnologias mais avançadas na prestação dos serviços, a fim de aumentar a eficiência do uso da água e reduzir os impactos ambientais da atividade.¹²⁷

3.2 PRINCIPAIS NORMAS ESTADUAIS SOBRE SANEAMENTO EM MATO GROSSO DO SUL

Em Mato Grosso do Sul, as principais normas estaduais que versam direta ou indiretamente sobre o tema saneamento são a Lei Estadual nº 1.339/1992 que trata da concessão, renovação e rescisão de serviços públicos de saneamento aos municípios pela SANESUL; a Lei Estadual nº 2.263/2001 que dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de saneamento no território do estado; a Lei Estadual nº 2.406/2002 que instituiu a Política Estadual dos Recursos Hídricos; além de diversas portarias e resoluções das agências reguladoras, notadamente a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de

¹²⁷ Tome-se como exemplo nesse sentido o caso da empresa Anglian Water, citado por Elkington, que reviu seu plano de eficiência para adequar-se a práticas mais sustentáveis: “[...] a longo prazo, o caminho da sustentabilidade será por meio de mercados de água transformados. As empresas devem aprender a ganhar mais, vendendo menos. Diante de uma demanda crescente e de um quadro incerto de fornecimento, a Anglian já está ponderando sobre um “gerenciamento da demanda”. O plano de eficiência da empresa observa que “nossa resposta normal para o problema de uma vila com dificuldades periódicas de fornecimento de água é a construção de um duto maior, ao passo que uma solução mais barata e ambientalmente correta é a redução da demanda da vila, verificando-se todos os dutos de fornecimento doméstico, vazamentos e utilização de equipamentos domésticos de uso moderado de água” (ELKINGTON, 2012, p. 103).

Mato Grosso do Sul (AGEMS)¹²⁸ e a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Campo Grande (AGEREG).

A Lei Estadual nº 1.339/1992, em linhas gerais, autoriza a SANESUL a firmar convênios com os municípios sul-mato-grossenses para a exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Cumpre destacar o artigo 3º da norma, que determina que mesmo nos casos de não renovação (e também de rescisão), o município titular do serviço deverá indenizar a SANESUL “pelo investimento realizado, bem como a parcela dos empréstimos tomados com essa finalidade e assumir a responsabilidade do pagamento dos mesmos” (MATO GROSSO DO SUL, 1992). Esse dispositivo normativo evidencia a dificuldade imposta aos municípios que, por qualquer motivo, desejem se desvincular dos serviços prestados pela referida companhia estadual, mesmo quando houver decorrido regularmente todo o prazo contratual.

A Lei Estadual nº 2.263/2001 trata da prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Interessante observar que pelo fato desta lei estadual ser anterior à legislação federal em vigência (Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020) há algumas divergências entre as normativas, a exemplo de a lei estadual nada dispor a respeito do serviço de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, mesmo este sendo atualmente considerado um componente do saneamento básico. Ademais, essa lei estadual de 2001 já previa como um de seus objetivos a universalização do atendimento e pretendia “atrair recursos para investimentos na implantação, expansão e na melhoria dos serviços, estimulando a participação de agentes privados no financiamento e na prestação dos serviços” (MATO GROSSO DO SUL, 2001). Todavia, nota-se a ausência de maiores preocupações de cunho ambiental na lei estadual, como o reúso de águas residuais e aproveitamento das águas da chuva – o que provavelmente se deva em função da limitação das tecnologias existentes à época da edição da lei –, mas que de todo modo chama a atenção considerando a profunda relação existente entre os serviços públicos por ela regulados e a preservação do meio ambiente.

Já na Lei Estadual nº 2.406/2002, que trata da política estadual de recursos hídricos, percebe-se uma maior preocupação do legislador com questões ambientais. Cabe ressaltar de início a afirmação contida no artigo 3º, I, de que “a água é um recurso natural limitado, bem de domínio público e dotado de valor econômico” (MATO GROSSO DO SUL, 2002), em consonância com a normativa internacional e a legislação federal. Também em sentido

¹²⁸ Até 2021 a sigla da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul era AGEPAN.

semelhante ao estabelecido na legislação federal, a norma estadual determina que a gestão dos recursos hídricos será feita considerando a bacia hidrográfica como unidade de referência (artigo 3º, III), inclusive para fins de cobrança pelo uso da água e aplicação dos respectivos recursos obtidos. A cobrança pelo uso da água é tratada na lei como instrumento gerencial que revela o reconhecimento da água como bem econômico, com o intuito de incentivar o uso racionalizado e melhorar a sua qualidade. Ademais, a lei determina que a gestão dos recursos hídricos deve considerar os usos múltiplos da água, sendo que “o uso prioritário dos recursos hídricos é para o consumo humano e a dessedentação de animais” (MATO GROSSO DO SUL, 2002), conforme artigo 3º, parágrafo único. Cabe destacar, por fim, que o artigo 23 da lei em referência, que previa privilégios para a agroindústria no uso da água (a exemplo da isenção de cobrança quando um estabelecimento deste tipo dispusesse de sistema próprio de captação, tratamento e reciclagem da água), foi reconhecido como inconstitucional pelo STF por meio do julgamento da ADI 5.025/MS em 2021.

No que tange às normas decorrentes do poder normativo da AGEMS, cumpre destacar a existência da Portaria nº 147/2017 que estabelece condições gerais para a prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário; Portaria nº 151/2017 que prevê as penalidades aplicáveis aos prestadores dos referidos serviços; e a Portaria nº 211/2021 que institui a tarifa social e seus critérios; todas estas normas aplicáveis somente aos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que se submetem à regulação da AGEMS.

3.3 O SANEAMENTO NOS MAIORES CENTROS URBANOS DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS DE MATO GROSSO DO SUL

Considerando ser o saneamento predominantemente de interesse local e, portanto, de titularidade dos municípios, como visto em tópicos anteriores, faz-se necessário analisá-lo a nível municipal. Entretanto, as características e limitações de um trabalho dissertativo não permitem que seja analisado o saneamento em cada um dos 79 (setenta e nove) municípios integrantes de Mato Grosso do Sul.

Assim, fez-se mister restringir a análise do saneamento a nível local por meio da eleição de algum critério científico. O critério adotado no presente trabalho é o da divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Intermediárias e seus respectivos centros urbanos, criado pelo

IBGE em 2017 em substituição ao anterior modelo da mesma instituição que datava de 1989 (Mesorregiões e Microrregiões Geográficas) (IBGE, 2017).

As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas [centros urbanos]. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrôpoles ou Capitais Regionais (REGIÕES..., 2008). Em alguns casos, principalmente onde não existiam Metrôpoles ou Capitais Regionais, foram utilizados centros urbanos de menor dimensão que fossem representativos para o conjunto das Regiões Geográficas Imediatas que compuseram as suas respectivas Regiões Geográficas Intermediárias

As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade (IBGE, 2017, p. 20).

Seguindo tal critério, o estado de Mato Grosso do Sul foi dividido pelo IBGE em três Regiões Geográficas Intermediárias, a saber: Campo Grande (que compreende as Regiões Geográficas Imediatas de Campo Grande, Três Lagoas, Paranaíba-Chapadão do Sul-Cassilândia e Coxim), Dourados (que engloba as Regiões Geográficas Imediatas de Dourados, Naviraí-Mundo Novo, Nova Andradina, Ponta Porã e Amambai) e Corumbá (que abrange as Regiões Geográficas Imediatas de Corumbá, Jardim e Aquidauana-Anastácio) (IBGE, 2017).

As considerações adiante serão feitas com relação aos maiores centros urbanos de cada uma das três Regiões Geográficas Intermediárias acima descritas, as quais naturalmente correspondem ao nome dado a estas Regiões Geográficas Intermediárias.

3.3.1 Campo Grande

O Município de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, é a cidade do estado com o maior número de habitantes. A população foi estimada em 2021 pelo IBGE como sendo de 916.001 (novecentos e dezesseis mil e uma) pessoas, o que reflete uma elevada densidade demográfica (IBGE, [s.d.]a) em comparação aos demais centros urbanos do estado. Outrossim, como visto em tópico anterior, Campo Grande situa-se inteiramente dentro do bioma Cerrado e seus corpos hídricos possuem menor capacidade de diluição.

Nesse contexto, o grande desafio para Campo Grande em matéria de saneamento – além, obviamente, de atingir a universalização dos serviços – é obter níveis mais elevados de redução de DBO através do tratamento dos esgotos coletados, para não exaurir a capacidade de diluição de seus corpos hídricos. Por esse motivo a ANA, por meio do Atlas Esgotos, avaliou a necessidade de solução complementar para que Campo Grande atinja a universalização até

2035, considerando a projeção de crescimento populacional e a manutenção de níveis aceitáveis de DBO (BRASIL, 2017a).

A propósito da avaliação realizada pela ANA, assim são definidos os municípios que necessitam de solução complementar para a universalização do saneamento:

Tipo 5 (Solução Complementar): Município cujo principal corpo receptor não possui capacidade de diluição devido à baixa relação entre a disponibilidade hídrica e a carga orgânica lançada. Exemplo típico dessa situação são os municípios localizados nas regiões de cabeceiras dos rios. É necessário buscar soluções adicionais, tais como: a escolha de um novo corpo receptor, a disposição do efluente no solo, o reuso do efluente tratado, dentre outras (BRASIL, 2017a).

Corroborando as conclusões da ANA, consta do Plano Municipal de Saneamento Básico:

A situação topográfica e hidrográfica da cidade, privilegiada sob muitos aspectos, é francamente desfavorável no que tange aos recursos hídricos superficiais. Os cursos d'água que banham a região já se encontram com sua qualidade completamente comprometida. A pequena vazão dos córregos não é suficiente para a diluição dos esgotos, não havendo condição para a autodepuração (CAMPO GRANDE, 2013, p. 15).

No que diz respeito aos atuais índices de atendimento no Município de Campo Grande, estes são considerados satisfatórios. Dados do Atlas Esgotos apontam que 100% (cem por cento) do esgoto coletado é tratado, porém apenas 73% (setenta e três por cento) do esgoto é coletado, haja vista a existência de 16% (dezesseis por cento) de soluções individuais (fossas sépticas) e 11,1% (onze inteiros e um décimo por cento) que não são coletados e nem tratados (BRASIL, 2017b). Segundo o ITB (2015?), Campo Grande é considerada um “caso de sucesso” em termos de avanço do saneamento.

O Atlas Esgotos (BRASIL, 2017b) estima que para se alcançar a universalização do saneamento em Campo Grande até 2035 serão necessários investimentos na ordem de R\$ 390.229.002,24 (trezentos e noventa milhões duzentos e vinte e nove mil e dois reais e vinte e quatro centavos) em coleta de esgotos e R\$ 114.220.606,44 (cento e quatorze milhões, duzentos e vinte mil seiscentos e seis reais e quarenta e quatro centavos) em estações de tratamento, num total de R\$ 504.449.608,68 (quinhentos e quatro milhões quatrocentos e quarenta e nove mil seiscentos e oito reais e sessenta e oito centavos). Nesse sentido, foi planejada a ampliação das duas ETEs de Campo Grande, a Imbirussú, cujo índice de eficiência de remoção de DBO deverá ser de 98% (noventa e oito por cento), e a Los Angeles, com índice de eficiência de remoção de DBO de 90% (noventa por cento).

Apesar de Campo Grande gozar de bons índices de saneamento – ainda que haja um longo caminho para a universalização – outros municípios próximos (como é o caso de Bandeirantes, Rio Negro e Água Clara) ou até mesmo limítrofes (caso de Jaraguari e Rochedo), não possuem sistema público de esgoto (BRASIL, 2021e).¹²⁹ Situações como esta são especialmente problemáticas quando municípios com e sem saneamento estão numa mesma RH (no caso, a RH do Paraná), ou mais grave ainda, dentro de uma mesma Unidade de Planejamento e Gerenciamento (UPG) de recursos hídricos, como ocorre na UPG Pardo que abrange, dentre outros municípios, Campo Grande, Jaraguari e Bandeirantes (MATO GROSSO DO SUL, 2010).

No que diz respeito à legislação municipal sobre saneamento, destaca-se para os fins deste trabalho a Lei Municipal nº 3.928/2001, que instituiu a tarifa social de água e esgotamento sanitário no Município de Campo Grande. Entretanto, os requisitos para a obtenção do benefício foram modificados pela Lei Municipal nº 5.918/2017, o que é necessário e adequado considerando que os requisitos objetivos da primeira lei tornaram-se defasados pelo transcurso do tempo. Assim, atualmente têm direito ao benefício os munícipes que comprovem cumulativamente possuir renda não superior a meio salário mínimo *per capita*; ser proprietário de um único imóvel ou locador de imóvel; ser consumidor monofásico de energia elétrica, com consumo máximo de 220 Kwh (duzentos e vinte quilowatt-hora) por mês; e consumir no máximo 20 m³ (vinte metros cúbicos) de água por mês (CAMPO GRANDE, 2017).

A Lei Municipal nº 6.140/2018 determina que o corte do fornecimento de água só poderá ser realizado pela concessionária após o consumidor ser previamente notificado, com anterioridade mínima de 30 (trinta) dias e por meio pessoal ou postal com aviso de recebimento. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 14.142/2018, que instituiu o Regulamento dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água, de Coleta e de Tratamento de Esgoto em Campo Grande, prevê em seu artigo 4º, § 5º, outros requisitos para que ocorra o corte do fornecimento de água para estabelecimentos de saúde, instituições educacionais, de internação coletiva de pessoas e beneficiários da tarifa social e prevê a possibilidade de celebração de acordo para pagamento, a fim de evitar a suspensão dos serviços. Ainda, deve ser destacado o artigo 7º do Regulamento, que trata da obrigatoriedade de ligação das economias à rede de distribuição de água e coletora de esgoto sempre que estas estiverem disponíveis por razões de salubridade ambiental; o artigo 10 que veta a utilização de fossas quando existente rede coletora de esgoto; e o artigo 40 que

¹²⁹ De acordo com os dados do SNIS (BRASIL, 2021e), além dos municípios citados no texto, Selvíria (igualmente situada na Região Geográfica Intermediária de Campo Grande) também não possui sistema público de esgotamento sanitário.

autoriza a concessionária a prestar descontos ou promoções tarifárias, sem que isso possa gerar direito de compensação nos valores das tarifas, e sendo vedado isentar do pagamento ou cobrar valores irrisórios mesmo de pessoas jurídicas de direito público ou de grandes usuários (CAMPO GRANDE, 2020).

É importante destacar a existência em Campo Grande de um Plano Municipal de Saneamento Básico, em atendimento às determinações da Lei nº 11.445/2007. O referido plano foi aprovado em 2013 e se destina a “conhecer a situação atual do município e planejar as ações e alternativas para a melhoria das condições dos serviços públicos de saneamento” (CAMPO GRANDE, 2013). Com relação aos serviços de esgotamento sanitário, foram estabelecidos os seguintes objetivos no Plano Municipal:

1. Universalização do acesso da população ao Sistema de Esgotamento Sanitário, com o aumento da cobertura do serviço;
2. Priorizar áreas de riscos ambientais (lençol freático raso) para ampliação da rede de esgotamento. Apesar da concessionária manter sua meta de cobertura, o serviço precisa ser ampliado, priorizando áreas de riscos ambientais.
3. Garantir a qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos;
4. Promover a melhoria contínua do gerenciamento, da prestação e da sustentabilidade dos serviços (CAMPO GRANDE, 2013, p. 149-150).

O Plano Municipal relata, ainda, a existência de um programa da concessionária de água e esgotamento de Campo Grande, denominado “Sanear Morena”, que visa universalizar o saneamento em Campo Grande até 2035. Com os investimentos feitos por meio do referido Programa, afirma-se no Plano Municipal de Saneamento que “a expectativa é que Campo Grande seja a primeira capital brasileira a tratar todo o seu esgoto” (CAMPO GRANDE, 2013, p. 73).

Por fim, reafirma-se por meio do Plano Municipal (CAMPO GRANDE, 2013) a importância do saneamento por sua íntima relação com a saúde, a partir dos dados de incidência de doenças hídricas em Campo Grande, sendo as mais recorrentes diarreias, infecções intestinais por protozoários, ancilostomíase, amebíase, cólera, ascaridíase, febre tifoide e hepatite A.

3.3.2 Corumbá

O Município de Corumbá está localizado na porção noroeste de Mato Grosso do Sul e possui uma população estimada de 112.669 (cento e doze mil seiscentos e sessenta e nove) pessoas, sendo a terceira cidade mais populosa do estado (IBGE, [s.d.]b).

Apesar de Corumbá estar situada no bioma Pantanal – o qual, como visto, é composto por corpos hídricos que em sua maioria possuem elevada capacidade de diluição –, a ANA classificou o município como dependente de solução com tratamento avançado para alcançar a universalização até 2035, considerando a projeção de crescimento populacional e a manutenção de níveis aceitáveis de DBO. Ademais, os investimentos necessários para a universalização foram estimados em R\$ 59.415.516,33 (cinquenta e nove milhões quatrocentos e quinze mil quinhentos e dezesseis reais e trinta e três centavos) para coleta de esgotos e R\$ 17.294.721,32 (dezessete milhões duzentos e noventa e quatro mil setecentos e vinte e um reais e trinta e dois centavos) para tratamento dos esgotos, totalizando R\$ 76.710.237,65 (setenta e seis milhões setecentos e dez mil duzentos e trinta e sete reais e sessenta e cinco centavos) (BRASIL, 2017c).

A classificação em solução com tratamento avançado retrata um “Município cujo principal corpo receptor requer tratamento com elevada remoção de DBO (maior que 80%) para se enquadrar nos requisitos da classe 2” (BRASIL, 2017a, p. 64). Interessante observar que o Município de Ladário, um enclave no Município de Corumbá, foi classificado pela ANA como dependente apenas de solução com tratamento convencional, o que corresponde a “Município cujo principal corpo receptor possui capacidade hídrica suficiente para diluir os esgotos, mantendo-se as concentrações de DBO dentro dos limites para a classe 2 com tratamento mínimo (remoção entre 60 e 80%)” (BRASIL, 2017a, p. 64). Tal fato demonstra a relevância do quantitativo da população para a análise da adequação dos sistemas de tratamento de esgoto.

Corumbá está situada na RH do Paraguai, sendo que seu território é abrangido por diversas sub-bacias que correspondem às UPGs. As duas UPGs com predominância são a Taquari e Negro, mas também há pequenas partes do município abrangidas pelas UPGs Correntes, Miranda e Nabileque (MATO GROSSO DO SUL, 2002). Considerando a ausência de sistema público de esgoto nos municípios de Sonora (que é vizinho a Corumbá e também está dentro da UPG Correntes) e de Rio Negro (que apesar de não ser limítrofe à Corumbá está dentro da UPG Negro) (SNIS, 2021e), a qualidade dos recursos hídricos utilizados por Corumbá resta prejudicada reflexamente.

Segundo o relatório de Modelagem Técnica formulado pela SANESUL como preparativo para o processo que culminou com a celebração da PPP, Corumbá atualmente possui duas ETEs, Maria Leite e Olaria, sendo que ambas possuem como corpo hídrico receptor o Rio Paraguai (MATO GROSSO DO SUL, [2016?]). A ETE Maria Leite atualmente trabalha com 78% (setenta e oito por cento) de eficiência na remoção de DBO, enquanto a ETE Olaria possui 84,4% (oitenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) de eficiência na remoção de DBO (BRASIL, 2017c).

Os atuais índices de saneamento em Corumbá podem ser considerados insatisfatórios. Em que pese 100% (cem por cento) do esgoto coletado seja tratado, apenas 45% (quarenta e cinco por cento) do esgoto é coletado. Isso porque 15,6% (quinze inteiros e seis décimos por cento) da população utiliza de soluções individuais (fossas sépticas) e 39,5% (trinta e nove inteiros e cinco décimos por cento) da população não possui coleta e nem tratamento (BRASIL, 2017c).¹³⁰

Considerando que Corumbá é um município em faixa de fronteira com a Bolívia, cujo limite fronteiro é justamente o Rio Paraguai, constata-se a importância de um diálogo, numa perspectiva cooperativa, sobre o planejamento do saneamento não apenas com os municípios brasileiros vizinhos que compartilham a mesma RH, mas também com municípios bolivianos que igualmente dependem da salubridade do Rio Paraguai para o desenvolvimento de diversas atividades.

O atual prestador dos serviços de saneamento em Corumbá é a SANESUL, em razão do Contrato de Programa nº 007/2019 celebrado entre o município e a referida empresa (MATO GROSSO DO SUL, 2019b). Todavia, em função da PPP da SANESUL, o efetivo prestador dos serviços de esgotamento sanitário para a população corumbaense passou a ser a Ambiental MS Pantanal desde 2021.

Corumbá possui Política Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Saneamento Básico, ambos instituídos pela Lei Municipal nº 2.610/2017. Insta salientar os objetivos da Política Municipal, descritos no artigo 1º da citada lei:

Art. 1º A Política Municipal de Saneamento Básico do Município de Corumbá tem como objetivo, respeitadas as competências da União e do Estado, melhorar a qualidade de sanidade pública e manter o Meio Ambiente equilibrado buscando o desenvolvimento sustentável e fornecer diretrizes ao poder público e à coletividade para a defesa, conservação e recuperação da qualidade e salubridade do Meio Ambiente Urbano e Rural, além de disciplinar o planejamento e a execução das ações, obras e serviços de saneamento básico do Município, tendo como objetivos:

I – Contribuir para o desenvolvimento e a redução das desigualdades locais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II – Priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III – Proporcionar condições adequadas de salubridade sanitária às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

IV – Assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade sanitária, de maximização da relação custo-benefício e de maior retorno social;

V – Incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

¹³⁰ Os percentuais informados pela ANA totalizam 100,1% (cem inteiros e um décimo por cento).

VI – Promover alternativas de gestão que viabilizem a auto sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação com os governos estadual e federal, bem como com entidades municipalistas;

VII – Promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos contemplados (sic) as especificidades locais;

VIII – Fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

IX – Minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde (CORUMBÁ, 2017).

A Lei Municipal nº 2.610/2017 de Corumbá é mais profícua em diretrizes principiológicas e objetivos para o saneamento do que a legislação municipal de Campo Grande, analisada no tópico anterior, que preza por aspectos mais técnicos da prestação dos serviços.

Ainda sobre a Lei Municipal nº 2.610/2017, acompanhando a legislação federal, estadual e demais municipais já analisadas neste trabalho, ela também prevê a possibilidade de suspensão dos serviços em razão de inadimplemento do usuário, desde que precedida de prévio aviso (artigo 30, V e § 2º). Todavia, quando se trata de estabelecimentos de saúde, instituições educacionais e de internação coletiva, a lei municipal utiliza a expressão “interrupção ou restrição do fornecimento de água” e condiciona tal ocorrência a “prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas, de acordo com as normas do órgão de regulação” (CORUMBÁ, 2017).

3.3.3 Dourados

O Município de Dourados está localizado na região centro-sul de Mato Grosso do Sul e é o segundo mais populoso do estado, com aproximadamente 196.035 (cento e noventa e seis mil e trinta e cinco) pessoas.

Dourados situa-se numa faixa de transição entre os biomas Cerrado e Mata Atlântica (IBGE, 2019) e está situado na RH do Paraná, dentro da UPG Ivinhema (MATO GROSSO DO SUL, 2002). De acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos, quanto ao balanço hídrico climatológico a UPG Ivinhema apresenta “excesso hídrico em quase todos os meses, com exceção de Ivinhema que apresenta deficiência hídrica em julho” (MATO GROSSO DO SUL, 2002, p. 60).

Para fins de universalização do saneamento até 2035, considerando a estimativa de crescimento populacional e manutenção de níveis aceitáveis de DBO, a ANA classificou o município de Dourados como dependente apenas de tratamento secundário convencional. Essa classificação diz respeito a “Município cujo principal corpo receptor possui capacidade hídrica suficiente para diluir os esgotos, mantendo-se as concentrações de DBO dentro dos limites para a classe 2 com tratamento mínimo (remoção entre 60 a 80%)” (BRASIL, 2017a, p. 64). Os investimentos para a universalização deverão ser da monta de R\$ 142.671.114,32 (cento e quarenta e dois milhões seiscentos e setenta e um mil cento e quatorze reais e trinta e dois centavos) em coleta de esgotos e R\$ 61.113.223,27 (sessenta e um milhões cento e treze mil duzentos e vinte e três reais e vinte e sete centavos) em tratamento de esgotos, num total de R\$ 203.784.337,60 (duzentos e três milhões setecentos e oitenta e quatro mil trezentos e trinta e sete reais e sessenta centavos) (BRASIL, 2017d).

Na área de abrangência da UPG Ivinhema (MATO GROSSO DO SUL, 2002) apenas os municípios de Ivinhema, Novo Horizonte do Sul e Taquarussu não possuem sistema público de esgotamento sanitário (BRASIL, 2021e), sendo que nenhum destes é limítrofe a Dourados.¹³¹

Assim como em Corumbá, o prestador dos serviços de saneamento em Dourados é a SANESUL em decorrência de contrato de programa firmado entre a referida empresa estadual e o município (MATO GROSSO DO SUL, 2019a), sendo que atualmente os serviços são prestados por intermédio da Ambiental MS Pantanal, empresa vencedora da PPP da SANESUL.

Dourados conta com cinco ETEs: Laranja Doce, Água Boa-Dourados, Guaxinim, Ipê-Dourados e Harry Amorim. Os índices de eficiência da remoção de DBO dessas ETEs são respectivamente: 92,4% (noventa e dois inteiros e quatro décimos por cento), 91% (noventa e um por cento), 95% (noventa e cinco por cento), 78% (setenta e oito por cento) e 74% (setenta e quatro por cento). Segundo a ANA as três últimas ETEs citadas deverão ter seus índices de remoção de DBO aumentados para 97% (noventa e sete por cento), 97% (noventa e sete por cento) e 90% (noventa por cento), a fim de que seja alcançada a meta de universalização do saneamento até 2035 (BRASIL, 2017d).

Apesar da existência de cinco ETEs em Dourados, os índices de saneamento do município não podem ser considerados satisfatórios. Ainda que 100% (cem por cento) do esgoto coletado seja tratado, apenas 51,4% (cinquenta e um inteiros e quatro décimos por cento) do

¹³¹ Ainda na Região Geográfica Intermediária de Dourados, porém mais distantes do município de Dourados, os municípios de Itaqueraí, Mundo Novo e Sete Quedas também não possuem sistema público de esgotamento sanitário (BRASIL, 2021e).

esgoto é coletado, remanescendo 26,3% (vinte e seis inteiros e três décimos por cento) de soluções individuais (fossas sépticas) e 22,3% (vinte e dois inteiros e três décimos por cento) do esgoto que não é coletado e nem tratado (BRASIL, 2017d).

Cumprе ressaltar o fato de que Dourados abriga a maior reserva indígena do país, com aproximadamente 18.000 (dezoito mil) indivíduos, que vivem em grave situação de vulnerabilidade social. A falta de saneamento nessa localidade é um dos problemas que agrava a situação vivida pelos indígenas dessa reserva (UNIC RIO, 2020), a qual se encontra praticamente contígua à área urbana do município.

A Lei Municipal nº 3.266/2009 instituiu a Política Municipal de Saneamento Básico e as diretrizes para o Plano Municipal de Saneamento Básico. Interessante notar que mesmo sendo uma lei municipal posterior à Lei nº 11.445/2007, ela trata o saneamento apenas como concernente aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (DOURADOS, 2009). Também cumpre destacar a Lei Municipal nº 4.231/2018 que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico, o qual aborda todos os serviços reconhecidos pela legislação federal como componentes do saneamento básico e estabelece objetivos específicos para os serviços de esgotamento sanitário:

Art. 8º. O Plano Municipal de Saneamento Básico preconiza os seguintes objetivos para o Sistema de Esgotamento Sanitário:

- I. universalizar o acesso ao Sistema de Esgotamento Sanitário;
- II. viabilizar a disponibilidade de informações consistentes e coerentes capazes de orientar a gestão, o gerenciamento e as tomadas de decisões referentes ao Sistema de Esgotamento Sanitário;
- III. garantir a coleta e tratamento adequado para o esgoto sanitário;
- IV. garantir a qualidade operacional do Sistema de Esgotamento Sanitário;
- V. garantir o controle e proteção ambiental;
- VI. assegurar ao município ações de educação ambiental direcionadas ao Sistema de Esgotamento Sanitário que promova a sensibilização sobre o adequado manejo e tratamento dos efluentes gerados propiciando o controle e proteção ambiental;
- VII. promover acompanhamento e fiscalização;
- VIII. garantir a prevenção de despejos irregulares de efluentes nos corpos hídricos e ligações clandestinas no sistema (DOURADOS, 2018).

A legislação municipal de Dourados – assim como a de Corumbá, e diferentemente da legislação de Campo Grande – preconiza o estabelecimento de diretrizes e objetivos para o saneamento, sem adentrar em minúcias técnicas acerca da prestação dos serviços.

3.4 A VISÃO DA JURISPRUDÊNCIA ESTADUAL SOBRE O DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO

Em pesquisa jurisprudencial realizada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS),¹³² constatou-se que o saneamento não é abordado nas decisões judiciais sob o prisma dos direitos humanos (perspectiva de direito internacional), sendo eventualmente tratado como direito vinculado aos direitos constitucionais à saúde e ao meio ambiente (perspectiva de direito doméstico, especialmente constitucional). Porém, a maior parte das decisões analisam a questão do saneamento sob o ponto de vista meramente contratual, aplicando normas de direito consumerista se a demanda envolver um indivíduo e a concessionária, ou de direito administrativo se a demanda envolver a concessionária e o ente público titular do serviço.

Quanto as decisões que abordam o saneamento como direito decorrente das previsões constitucionais do direito à saúde e ao meio ambiente, destacam-se os casos de dano ambiental causado por lançamento de esgotos sem tratamento em corpos hídricos ou mesmo diretamente no solo com infiltração no lençol freático.

Nesse sentido, nos autos da Apelação Cível nº 0801406-67.2015.8.12.0008, decorrente de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Estadual em face do Município de Ladário e da SANESUL, o TJMS confirmou a condenação solidária dos réus à implantação de rede de esgoto, no prazo de um ano, em prol dos moradores de determinadas ruas do bairro Boa Esperança no município citado, sob pena de pagamento de multa diária; bem como ao pagamento de valores a título de dano ambiental pretérito e de dano moral ambiental. A condenação decorreu da constatação de que havia pontos de lançamento de esgoto a céu aberto no Córrego Teixeira, o que possibilitava a proliferação de doenças e zoonoses. Cabe ressaltar que a SANESUL foi condenada solidariamente com o Município de Ladário, mesmo já tendo expirado o contrato que havia firmado com a municipalidade, haja vista que foi comprovado que a empresa continuava a operar no município mesmo sem nova contratação formal (MATO GROSSO DO SUL, 2021d). A responsabilização do município, enquanto garantidor maior dos direitos humanos e garantias fundamentais relacionados ao saneamento e fiscalizador dos serviços públicos, ao lado da responsabilização da empresa prestadora dos serviços, é adequada do ponto de vista dos *standards* internacionais do direito humano ao saneamento.

No Agravo de Instrumento nº 1405404-42.2020.8.12.0000, o TJMS manteve decisão liminar que determinava à SANESUL a elaboração, em 30 (trinta) dias, de um plano de

¹³² Pesquisa realizada na data de 05 de julho de 2022, no endereço eletrônico <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>, utilizando como parâmetro de busca a expressão “esgotamento sanitário”. A pesquisa revelou 424 (quatrocentos e vinte e quatro) acórdãos como resultado, sendo que os 100 (cem) acórdãos mais recentes foram analisados. Nesse item do trabalho serão apresentados somente os julgados considerados mais relevantes para o tema da dissertação.

recuperação de área degradada dentro de uma área de preservação permanente (APP) no Município de Eldorado; além da instalação, no prazo de 60 (sessenta) dias, de uma etapa de tratamento terciário que possibilitasse a remoção do excesso de nutrientes e patógenos decorrentes do lançamento de efluentes no Córrego dos Ossos. No caso em questão, o Ministério Público Estadual ingressou com Ação Civil Pública contra a empresa em razão da constatação de que esta degradou APP de sua propriedade, bem como que os processos de tratamento realizados na ETE naquela localidade não eram suficientes para a manutenção da qualidade hídrica do Córrego dos Ossos (MATO GROSSO DO SUL, 2021b). A responsabilização da empresa nesse caso se deu não só por ser ela a prestadora dos serviços de saneamento na localidade, mas principalmente porque era ela a proprietária do imóvel onde ocorreu o dano ambiental e de a sua atividade empresarial estar ocasionando tal dano, o que também é adequado do ponto de vista dos *standards* internacionais do direito humano ao saneamento e corresponde ao princípio ambiental do poluidor-pagador.

Na Apelação Cível nº 0900020-63.2018.8.12.0021, o TJMS manteve a sentença que condenou o Estado de Mato Grosso do Sul e a Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN) a elaborarem um projeto técnico com licenciamento ambiental para não lançamento a céu aberto do esgoto do Presídio de Segurança Média de Três Lagoas, bem como a implementarem tal projeto. No caso, o TJMS acolheu parcialmente o pedido da AGEPEN tão somente para ampliar o prazo de implantação do projeto, de um para três anos após o trânsito em julgado da sentença. Os fatos relacionados a estes autos dão conta que o reservatório de esgoto do presídio em questão foi indevidamente interligado ao reservatório de captação de águas pluviais, tendo ocorrido extravasamento de efluentes que escorreram em direção a uma mata e foram absorvidos pelo solo. Também constatou-se a inexistência de licenciamento ambiental e de projeto técnico do reservatório de esgoto do presídio (MATO GROSSO DO SUL, 2021h). Esse caso demonstra a desídia com que a população carcerária é comumente tratada, com o agravante de que a situação narrada tem potencial para gerar danos à toda coletividade. A decisão do TJMS mais uma vez se adequa aos *standards* do direito humano ao saneamento, desta vez não só pela reparação do dano ambiental, mas também pela proteção a direitos de uma população minoritária em grave situação de vulnerabilidade.

Nos autos da Apelação Cível nº 0801172-62.2019.8.12.0035, o TJMS manteve sentença que condenou o Município de Iguatemi a realizar obras de infraestrutura básica, dentre estas as de saneamento, num loteamento urbano que foi por ele regularmente aprovado, mas que não foi adequadamente executado pelo loteador (MATO GROSSO DO SUL, 2021c). Apesar de o fundamento de direito da condenação basear-se em dispositivos da Lei nº 6.766/1979, que

dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e no dever dos municípios de fiscalizarem e regularizarem loteamentos, fato é que a decisão se amolda aos *standards* internacionais do direito humano ao saneamento, na medida em que impõe ao estado (no caso, ao município) a obrigação de prover a infraestrutura mínima de saneamento diante da falha de agente privado – o qual, obviamente, deve ser responsabilizado em ação de regresso pelo município – a fim de não deixar a população e o meio ambiente à míngua de condições de salubridade.

Por outro lado, na Apelação Cível nº 0805473-60.2020.8.12.0021, o TJMS manteve sentença que reconheceu a licitude da suspensão do fornecimento de água (com conseqüente impossibilidade de fruição dos conjuntos sanitários domésticos) diante do inadimplemento do usuário, mesmo durante o período de emergência vivido em decorrência da pandemia de Covid-19 e existindo lei municipal que proibia a suspensão do serviço. No caso, o Município de Três Lagoas editou lei que proibia que as concessionárias de serviços públicos, como de energia elétrica e de água e esgotamento, suspendessem os serviços para os usuários em razão de inadimplemento das faturas, haja vista a situação de calamidade decorrente da pandemia. Entretanto, o Órgão Especial do TJMS reconheceu a inconstitucionalidade de tal lei municipal por vício de iniciativa, uma vez que a lei foi proposta por parlamentar e só poderia ter sido apresentada pelo Chefe do Poder Executivo municipal (MATO GROSSO DO SUL, 2021f).

Apesar da questão do vício formal que levou ao reconhecimento da inconstitucionalidade da lei municipal extrapolar os limites do presente trabalho, neste defende-se que o inadimplemento do usuário em situação alguma poderia ser causa para suspensão total do fornecimento de água e conseqüente impossibilidade de uso dos serviços de saneamento, haja vista que estes constituem direitos humanos, como largamente exposto alhures. A circunstância da suspensão do fornecimento ocorrer durante a pandemia de Covid-19, sendo o acesso à água e saneamento fundamental para a prevenção e não propagação da doença, só reforça a conclusão de que não poderia ocorrer o corte do serviço. Compreende-se que até o presente momento inexistente legislação doméstica que ampare tal conclusão, embora esta seja derivada das normas de Direito Internacional que versam sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, e uma vez que as análises do presente trabalho partem de premissas de Direito Internacional dos Direitos Humanos é forçoso reconhecer o desacerto da decisão do TJMS no caso.

Apesar da jurisprudência estadual reconhecer como válida a prática da suspensão dos serviços de água e esgotamento sanitário por inadimplemento do usuário, o TJMS já manifestou em decisões que diante da essencialidade de tais serviços devem ser observados os requisitos da atualidade do débito e da prévia notificação e, se porventura o corte ocorrer, a religação do

serviço após o pagamento deve ser feita com urgência. No caso da Apelação Cível nº 0813533-53.2018.8.12.0001, o TJMS manteve sentença que condenou a concessionária Águas Guariroba ao pagamento de danos morais a um usuário que teve indevidamente suspenso o serviço de fornecimento de água e fruição de saneamento, haja vista que o débito que deu ensejo ao corte não era atual e a suspensão do serviço não foi precedida de notificação específica com antecedência mínima de trinta dias (MATO GROSSO DO SUL, 2021g).

Já nos autos da Apelação nº 0803827-58.2019.8.12.0018, o TJMS reformou parcialmente sentença que havia condenado a SANESUL ao pagamento de danos morais e reconhecido a ilegalidade da cobrança de taxa de religação, apenas para o fim de minoração dos danos morais e reconhecimento da legalidade da cobrança de tal taxa. Ocorreu no caso que a religação do serviço de água só foi realizada pela empresa quase dois meses depois do pagamento da fatura em atraso pela usuária, sendo que o prazo estabelecido em norma da agência reguladora é de 48 (quarenta e oito) horas, o que motivou a condenação em danos morais. Todavia, importa ressaltar que nesse caso também o TJMS reafirmou a possibilidade de corte do serviço diante do inadimplemento e que neste caso o consumidor deve arcar com a taxa de religação (MATO GROSSO DO SUL, 2021e).

Cumprе ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) corrobora o entendimento jurisprudencial do TJMS quanto à possibilidade de suspensão dos serviços de água e esgotamento sanitário diante do inadimplemento do usuário, considerando a suspensão ilícita somente quando não for decorrente de débito atual e o consumidor não tiver sido previamente notificado (BRASIL, 2020f e BRASIL, 2015). Assim, as mesmas considerações feitas quando à inadequação do entendimento jurisprudencial do TJMS, sob a luz do direito humano ao saneamento, também são válidas para o posicionamento do STJ.

3.5 MUDANÇAS NECESSÁRIAS PARA QUE O SANEAMENTO SEJA TRATADO COMO UM DIREITO HUMANO NO BRASIL E EM MATO GROSSO DO SUL

Partindo dos *standards* do direito humano ao saneamento, decorrentes da normativa internacional oriunda do Sistema ONU e expostos no primeiro capítulo deste trabalho, como premissas de avaliação; e considerando o contexto fático-normativo do saneamento no Brasil, e especialmente em Mato Grosso do Sul, descrito nos capítulos dois e três, o presente item se destina a analisar criticamente alguns pontos que precisam ser modificados, em âmbito interno, para que o saneamento seja de fato tratado como um direito humano.

Para tanto, os pontos adiante expostos serão divididos e agrupados não mais apenas em função dos eixos social, ambiental e econômico, como feito anteriormente no trabalho, mas a estes será acrescida uma perspectiva político-institucional que se aproxima da ideia de “paz” e “parcerias”. Assim, a estruturação da análise adiante é inspirada nos cinco pilares da Agenda 2030 da ONU: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias (ONU, 2015b).

Quanto ao pilar “pessoas”, numa perspectiva social, as ações de saneamento devem ser dirigidas prioritariamente para pessoas e populações em condições de vulnerabilidade (ONU, 2003). O objetivo maior de universalização do saneamento reclama que sejam tratadas como prioridade justamente as pessoas com menores condições de pagar por estes serviços. A superação desse desafio, que é simultaneamente social e econômico, requer o desenvolvimento de uma estratégia de atuação macro, a fim de que sejam viabilizadas formas de financiamento para os serviços de saneamento em locais menos privilegiados economicamente.

De outro giro, as comunidades indígenas devem ter seus sistemas de saneamento implementados pela União, por intermédio da FUNASA, em razão de expressa disposição legal. Estas comunidades não podem ser deixadas à margem do saneamento – como ocorre em parte da Reserva Indígena de Dourados, por exemplo –, porque as tecnologias de saneamento são essenciais para a manutenção da saúde e do meio ambiente, de modo que a questão não deve ser analisada pelas perspectivas do universalismo ou do relativismo cultural, mas sim pela interculturalidade. Além das comunidades indígenas – e outras comunidades tradicionais – terem direito de usufruírem do saneamento, elas também têm direito a que o saneamento seja implantado de modo adequado à sua cosmovisão, respeitando especialmente a sua profunda relação espiritual com a terra que habitam e a natureza nela existente. Um possível modo de realizar essa adequação entre os serviços de saneamento a serem implantados e a cosmovisão de cada comunidade indígena é a realização da consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção nº 169 da OIT (PEREIRA; SILVEIRA, 2020).

Quanto aos migrantes e refugiados, com forte presença em Mato Grosso do Sul, o Estado (em todas as suas esferas) deve proporcionar uma acolhida que, minimamente, proporcione o acesso regular destas pessoas à instalações sanitárias dignas e itens de higiene, de modo a preservar o seu direito à saúde (ONU, 2003). Nesse aspecto inclui-se o acesso de meninas e mulheres migrantes a itens de higiene para o período menstrual, a fim de que estas não tenham seus direitos humanos ainda mais violados em comparação aos meninos e homens (ONU, 2016b).

Partindo para o pilar “planeta”, na perspectiva ambiental, o saneamento deve ser planejado e executado considerando as características do bioma em que cada localidade está

inserida, especialmente no que tange à disponibilidade hídrica (BRASIL, 2017a). Mesmo municípios localizados em biomas com abundância em recursos hídricos, como é o caso do Pantanal, não podem deixar de aplicar as melhores técnicas possíveis de saneamento, sendo Corumbá exemplo claro disso.

É de fundamental importância para o equilíbrio ambiental que o Estado dê maior atenção aos serviços de saneamento. Como visto, historicamente no Brasil o esgotamento sanitário foi negligenciado, sendo que a atenção e os investimentos voltaram-se prioritariamente para o abastecimento de água potável (LEONETI *et al.*, 2015). Todavia, é impossível garantir a longo prazo a qualidade dos recursos hídricos que permitem o abastecimento de água potável e manutenção da biodiversidade, sem que seja igualmente implantada a coleta e tratamento dos esgotos (PHILIPPI JR.; MALHEIROS, 2018b).

Quanto ao pilar “prosperidade”, na perspectiva econômica, o ponto fulcral é que a água não pode ser vista exclusivamente como bem de valor econômico. A água, enquanto elemento essencial para a vida de todas as pessoas e do planeta, não pode ser uma *commodity*.¹³³ O atual Relator Especial das Nações Unidas para os direitos humanos à água e ao saneamento, Pedro Arrojo-Agudo, já afirmou que “a mercantilização da água prioriza os interesses comerciais e conduz a uma progressiva apropriação privada que põe em perigo a função e o valor da água como recurso que sustenta a vida, os direitos humanos e o interesse público” (ONU, 2021, p. 2, tradução livre).¹³⁴

Isso não significa que não deva haver cobrança pelo uso da água, até mesmo para fins de racionalidade do seu uso. Mas a ausência de recursos financeiros não pode ser razão para que uma pessoa seja totalmente privada de acesso à água, porque isto corresponde à privação de uma parcela substantiva de sua dignidade. Por tal motivo, o anterior Relator Especial das Nações Unidas para os direitos humanos à água e ao saneamento, Léo Heller, sustentou em relatório para Conselho de Direitos Humanos a existência de uma obrigação mínima dos Estados de proibir a suspensão dos serviços de água e esgotamento sanitário por não pagamento:

¹³³ A impossibilidade de mercantilização de um elemento essencial à efetivação de um direito humano é exemplificada por Bilchitz, a partir dos elevados custos de alguns medicamentos e do direito à saúde: “A questão é que os medicamentos não deveriam ser tratados como uma mercadoria da mesma forma que outros produtos: essa indústria tem o potencial de afetar os direitos fundamentais mais vitais dos indivíduos à vida e à saúde. Tendo em vista a natureza crucial desses interesses e a capacidade das empresas de influir sobre esses interesses, há uma forte razão para impor obrigações positivas às empresas que atuam nesse setor para garantir que medicamentos que salvam vidas sejam disponibilizados para os indivíduos a um preço razoável” (BILCHITZ, 2010, p. 223).

¹³⁴ “la mercantilización del agua prioriza los intereses comerciales y conduce a una progresiva apropiación privada que pone en peligro la función y el valor del agua como recurso que sustenta la vida, los derechos humanos y el interés público” (ONU, 2021, p. 2).

Uma obrigação mínima que engloba todo o conteúdo normativo é a proibição de desconectar os serviços de água e saneamento quando os usuários não podem pagar por estes serviços. Desconectar as pessoas e os lares das redes de abastecimento de água e de saneamento porque não possuem os meios financeiros para pagá-los é uma violação dos direitos humanos à água e ao saneamento. Os Estados têm a obrigação imediata de promulgar leis, políticas ou marcos regulatórios que proíbam a desconexão dos serviços quando o usuário é incapaz de pagar. Por exemplo, na Itália está especificamente proibido desconectar do serviço os residentes que vivem abaixo da linha da pobreza nacional e as instituições públicas (ONU, 2020b, p. 12, tradução livre).¹³⁵

Uma possível forma de adequação aos direitos humanos à água e ao saneamento quando o usuário do sistema público torna-se inadimplente é, ao invés de suspender totalmente o fornecimento de água, conceder-lhe tão somente uma quantidade mínima de água necessária para os principais usos humanos: dessedentação, alimentação e higiene.¹³⁶ Essa quantidade mínima de água, conhecida como “água vital”, depende dos usos e costumes e da disponibilidade hídrica de cada local. Ainda, há circunstâncias individuais que podem demandar um uso maior de água, como a de uma pessoa acometida por algumas enfermidades (ONU, 2020b). Nesse sentido, o ex- Relator Especial das Nações Unidas para os direitos humanos à água e ao saneamento afirmou no citado relatório para o Conselho de Direitos Humanos:

A disponibilidade de água e saneamento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade essencial mínima de água que seja suficiente e apta para o uso pessoal e doméstico e prevenir as doenças. Ao esclarecer o significado da “quantidade essencial mínima” de água, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais observa que, embora 20-25 litros por pessoa/dia são suficientes para assegurar a sobrevivência humana, essa quantidade representa um alto risco para a saúde, já que não basta para assegurar a higiene. A quantidade mínima de água que se considera essencial varia de um Estado para outro: na Itália, por exemplo, as pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza nacional têm direito a 50 litros por pessoa/dia.

A quantidade de água necessária para a sobrevivência humana depende do contexto. Por exemplo, durante a pandemia de enfermidade por coronavírus (COVID-19), o nível de água que se considera necessário para o uso doméstico deve incluir a água

¹³⁵ “Una obligación mínima que engloba todo el contenido normativo es la prohibición de desconectar los servicios de agua y saneamiento cuando los usuarios no pueden pagar por esos servicios. Desconectar a las personas y los hogares de las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento porque no tienen los medios financieros para pagarlos es una violación de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Los Estados tienen la obligación inmediata de promulgar leyes, políticas o marcos reglamentarios que prohíban la desconexión de los servicios cuando el usuario es incapaz de pagar. Por ejemplo, en Italia está específicamente prohibido desconectar del servicio a los residentes que viven por debajo del umbral de pobreza nacional y a las instituciones públicas” (ONU, 2020b, p. 12).

¹³⁶ Há atualmente dispositivos tecnológicos que permitem aos prestadores de serviço de água e esgotamento sanitário limitar a quantidade de água fornecida, conhecidos como limitadores de consumo. Freitas e Henkes (2015, p. 406) afirmam que “o município de Mangaratiba contém em sua rede a pena d’água, que é um dispositivo limitador de consumo (LC), destinado a limitar o fornecimento d’água em volumes preestabelecidos pela concessionária. A pena d’água é um dispositivo que provoca perdas de carga, que ocorre no denominado disco de orifício. Com a pena d’água é possível estimar o consumo do empreendimento”.

para a lavagem frequente das mãos, que é o principal meio para prevenir a propagação da doença (ONU, 2020b, p. 11, tradução livre).¹³⁷

O mínimo de água vital a ser utilizado por pessoas sem condições de pagar pelos serviços de água e esgoto deve ser subsidiado pelo Estado, sendo que entende-se que tal custo deveria estar vinculado ao orçamento da saúde pública, vez que comprovadamente investimentos em saneamento traduzem-se em economia em saúde (LAHOZ, 2016 e OMS, 2018). Há que se observar, ademais, que quanto aos débitos dos usuários inadimplentes que levarem à redução do fornecimento para o mínimo de água vital, sempre restará ao prestador as vias de cobrança ordinárias.

Para que seja proibida a suspensão do fornecimento por inadimplemento é necessária uma mudança na Lei nº 11.145/2007, com a supressão do inciso V do artigo 40, que até o momento autoriza expressamente tal prática violadora dos direitos humanos à água e ao saneamento, para que posteriormente haja reflexos nas legislações estaduais e municipais e na jurisprudência. Tal afirmativa não significa que sejam ignorados os efeitos jurídicos, em relação ao Brasil, da normativa de *soft law* proveniente do Sistema ONU sobre tais direitos. Entretanto, é fato inconteste a remota possibilidade de judicialização exitosa, em âmbito doméstico, de uma demanda que se volte contra o corte do fornecimento de água por inadimplemento baseada fundamentalmente em tal normativa, dado o entendimento predominante de que somente norma de *hard law*, devidamente ratificada e incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, teria grau de vinculatividade suficiente para se contrapor à expressa disposição da legislação federal em sentido contrário. Aliás, é de se ressaltar que a própria ausência de mecanismo jurídico que permita uma reclamação efetiva contra tal violação aos direitos humanos à água e ao saneamento, constitui em si mesma uma nova violação a estes mesmos direitos, como se infere dos *standards* da matéria (ONU, 2010b).

A proibição, a nível federal, da suspensão do fornecimento de água por inadimplemento deveria acarretar não só na adequação nesse mesmo sentido das leis estaduais, distritais e

¹³⁷ “La disponibilidad de agua y saneamiento implica que el Estado debe garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades. Al aclarar el significado de la ‘cantidad esencial mínima’ de agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que, si bien 20-25 l por persona y día son suficientes para asegurar la supervivencia humana, esa cantidad plantea un alto riesgo para la salud, ya que no basta para asegurar la higiene. La cantidad mínima de agua que se considera esencial varía de un Estado a otro: en Italia, por ejemplo, las personas que viven por debajo del umbral de pobreza nacional tienen derecho a 50 l por persona y día. La cantidad media de agua necesaria para la supervivencia humana depende del contexto. Por ejemplo, durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el nivel de agua que se considera necesario para el uso doméstico debe incluir el agua para el lavado frecuente de las manos, que es el principal medio para prevenir la propagación de la enfermedad” (ONU, 2020b, p. 11).

municipais, mas também que os municípios, enquanto titulares dos serviços, dispusessem sobre qual é a quantidade de água que corresponde ao mínimo vital para a sua localidade.

De outro lado, mas ainda na seara econômica, considerando a maior abertura do setor de saneamento para a iniciativa privada após o Novo Marco Legal, deve haver uma vigilância da sociedade civil e dos órgãos de fiscalização, especialmente Tribunais de Contas e Ministério Público, para que a atuação dessas empresas seja efetivamente voltada à universalização do serviço, com a aplicação das sanções previstas na lei em caso de não cumprimento das metas contratuais e legais.

Nesse sentido, entende-se que devem ser superadas visões maniqueístas, em prol somente da atuação pública ou privada no setor (SILVA; SÉLLOS-KNOERR, 2013). Na experiência brasileira há prestadores com diferentes configurações jurídicas, públicas e privadas, que já se mostraram aptos a prestarem um serviço de qualidade com vistas à universalização – assim como há também prestadores de todos os tipos que não são capazes de entregar o serviço satisfatoriamente à população (BRASIL, 2017a). A adequação de um prestador para uma determinada localidade deve ser aferida individualmente, com base em critérios técnicos e por meio de processo licitatório.

As empresas privadas prestadoras de serviços de saneamento não só devem observar suas obrigações legais e contratuais, abstendo-se de ocasionar danos aos direitos humanos, como também devem assumir o papel de fomentadoras ativas dos direitos humanos (BILCHITZ, 2010). Assim, espera-se uma atuação destas empresas que vá além da correta operação dos sistemas públicos de água e esgoto, para avançar também, a título exemplificativo, sobre questões de política interna de cunho social, promoção de higiene (especialmente higiene menstrual para equidade de gênero) e práticas educativas com relação ao uso racional da água e importância do saneamento.

Tratando do pilar “paz”, numa perspectiva de justiça social, entende-se que deve ser disponibilizada alguma forma de saneamento às pessoas vivendo em ocupações irregulares, sejam em áreas públicas ou privadas. O saneamento, nesse caso, pode ser proporcionado por soluções provisórias como fossas sépticas, até que seja solucionada a questão da posse. Essas medidas de saneamento, ainda que provisórias e distantes do ideal, são indispensáveis para garantir minimamente a saúde dessas pessoas e a salubridade ambiental do local onde estão alojadas.

Por derradeiro, no que diz respeito ao pilar “parcerias”, numa perspectiva de cooperação e governança, é importante que os titulares dos serviços de saneamento, notadamente os municípios, zelem para que o prestador dos serviços tenha um nível mínimo de

institucionalização, seja ele público ou privado (BRASIL, 2017a). Isso significa, para aqueles que optarem pela prestação direta pela Administração Pública, que deve haver minimamente um órgão interno constituído com essa finalidade, com servidores com formação e conhecimento na área de saneamento e, idealmente, com bens afetados especialmente para a prestação dos serviços em questão. Entende-se que caso o município não tenha condições de prestar diretamente os serviços nesses termos, deve delega-los para prestador público ou privado, sob pena de violação dos direitos humanos à água e ao saneamento, sendo que após o Novo Marco Legal deve necessariamente ser observado o processo licitatório.

Ademais, a atuação da ANA como regulador central do setor de saneamento não deve ser encarada por uma perspectiva de disputa de poder entre os entes federativos. A melhor postura, em prol do direito humano ao saneamento, é tratar da atuação da ANA pelo viés da cooperação interfederativa (HOHMANN, 2021). Eventuais intromissões indevidas da ANA na esfera de competência dos titulares do serviço devem ser combatidas especificamente, caso a caso, e não de forma ampla e irrestrita como se não pudesse haver participação da União na formulação de políticas públicas de saneamento e questões afins.

Por mais utópicas que nesse momento possam parecer algumas das sugestões ora formuladas, acredita-se no poder transformador dos direitos humanos e na capacidade das sociedades de compreendê-los, defendê-los e aplicá-los.

CONCLUSÃO

O direito humano ao saneamento é uma conquista histórica do início do século XXI, intimamente atrelado ao direito humano à água. Ambos os direitos são decorrentes das discussões ambientais em âmbito internacional travadas desde a década de 1970 e que atualmente se dão não mais exclusivamente em termos ambientais (ou compartimentada em questões sociais, ambientais e econômicas), mas sim em termos de sustentabilidade, no sentido de integração de todos estes aspectos.

A progressiva construção do direito humano ao saneamento demonstra o caráter histórico deste (e de todos) os direitos humanos, que pode ser explicitado por meio da teoria da dinamogenesis dos direitos humanos, de autoria de Silveira e Rocasolano (2010). Assim, pode-se afirmar que o direito humano ao saneamento foi reconhecido a partir da compreensão de que o saneamento é atualmente um elemento essencial à dignidade humana, o que se deu em decorrência da evolução tecnológica do saneamento e da constatação de seus inquestionáveis benefícios para a saúde humana e do meio ambiente.

O direito humano ao saneamento constitui-se como direito de terceira geração, em razão da aplicação dos critérios histórico e temático da teoria de Vasak. Quanto ao critério histórico, como visto, o saneamento é reconhecido como direito no início do século XXI, portanto, posteriormente aos dois conflitos mundiais e ao estabelecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. No que diz respeito ao critério temático, o valor por detrás do reconhecimento do saneamento como direito humano é a solidariedade, na medida em que é interesse e direito de todos, que absolutamente todos, em todos os lugares, tenham acesso a um saneamento adequado. Ainda, a interrelação entre o direito humano ao saneamento e o direito humano ao meio ambiente, sendo este inequivocadamente um direito de terceira geração, corrobora o enquadramento do saneamento nesta geração.

Em que pese a ausência, até o presente momento, de um tratado (norma de *hard law*) sobre o direito humano ao saneamento, seu conteúdo e contornos têm sido estabelecidos por meio de resoluções periodicamente expedidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, no exercício da atividade de monitoramento a respeito de tais direitos. O reconhecimento formal do direito humano ao saneamento tem como marco a Resolução 64/292 da Assembleia Geral, de julho de 2010.

A ausência de norma de *hard law* assecuratória do direito humano ao saneamento dificulta a sua judicialização, tanto em âmbito internacional como doméstico. Todavia, os

Tribunais Internacionais têm conferido algum grau de proteção ao direito humano ao saneamento a partir da proteção reflexa decorrente de outros direitos reconhecidos em tratados.

Analisando o saneamento no contexto brasileiro, verifica-se que ainda há um longo caminho a se percorrer na direção da universalização. Os índices de acesso a redes coletoras de esgoto e tratamento de esgoto são insatisfatórios no país de um modo geral. Contudo, a situação é ainda mais grave em algumas regiões (notadamente Norte e Nordeste), onde os índices de atendimento são ainda mais baixos do que a média nacional, bem como há grandes disparidades no acesso ao saneamento entre áreas urbanas e áreas rurais, e entre homens e mulheres.

Enquanto política pública, o saneamento em âmbito federal já teve diferentes concepções. A União exerceu a regulação do setor no início do século XX como parte integrante das políticas de combate às epidemias que se abatiam sobre a população, mas na segunda metade desse mesmo século o protagonismo no setor passou aos estados com a criação do PLANASA e das companhias estaduais de saneamento. Após um período de vazio legislativo de quase 15 (quinze) anos, adveio a Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), que acabou por perpetuar a lógica de prestação majoritariamente por meio das companhias estaduais. Assim, o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) é a primeira legislação em muitos anos a tentar mudar o rumo da política pública federal para o setor, abrindo maiores espaços para a participação de empresas privadas e novamente dando um papel de destaque na regulação para a União, por meio da ANA.

O fato de que ainda não foram expedidas todas as normas de referência na regulação do setor pela ANA acarreta na impossibilidade de visualização, neste momento, da política pública federal de saneamento como um todo. Mesmo quando houver maior completude das normas regulatórias, será necessário o decurso de um tempo de implementação destas para que se faça uma adequada avaliação quanto ao seu acerto ou desacerto.

O mesmo pode-se dizer com relação ao Novo Marco Legal do Saneamento. Do ponto de vista estritamente jurídico, não há incorreções (antijuridicidade) nos dispositivos do Novo Marco Legal que permitem uma maior participação da iniciativa privada e que determinam a realização de licitação como regra geral. Afinal, a escolha concorrencial do prestador de serviço por meio de processo licitatório é norma que decorre da própria CF88 e não há vedações à participação de atores privados no setor de saneamento, seja no ordenamento jurídico interno ou mesmo na normativa internacional. Inclusive, a Resolução 15/9 do Conselho de Direitos Humanos da ONU afirma expressamente a possibilidade de prestação de serviços de saneamento pela iniciativa privada, com a ressalva de que os Estados continuam a ser os responsáveis pela garantia do respectivo direito humano no âmbito internacional e que eles

devem assegurar que os prestadores privados cumpram com suas obrigações de direitos humanos, contribuam para o fornecimento constante e qualitativo de água potável, integrem os direitos humanos em suas avaliações de impacto e elaborem mecanismos de reclamação. Portanto, a escolha do Poder Executivo (autor do projeto de lei) em apresentar e do Poder Legislativo em aprovar o Novo Marco Legal, com as diretrizes que foram expostas neste trabalho, é uma questão de opção política válida dentro do jogo democrático, sendo que da perspectiva jurídica não se vislumbram antijuridicidades *a priori*. O acerto ou desacerto dessa escolha política só poderá ser adequadamente avaliado com os anos de implementação da lei, o que deve ser feito com o aporte multidisciplinar de pesquisadores das áreas sociais, econômicas e ambientais, dado que o saneamento em si mesmo é multidisciplinar.

No presente momento, constatou-se que os serviços de saneamento são majoritariamente prestados diretamente pela Administração Pública dos municípios (maior número absoluto de prestadores são deste tipo), ao lado das companhias estaduais de saneamento (empresas de economia mista dos estados) que atendem ao maior percentual da população brasileira. O instrumento de contratação predominante no setor são os contratos de programa (extintos pelo Novo Marco Legal, mas que se readequados às suas diretrizes serão mantidos até o término do prazo contratual) e os contratos de concessão comum. Os contratos de PPP ainda são incipientes no setor, mas podem ser boas soluções para levar o saneamento a localidades em que não haveria sustentação-econômica do serviço, sendo outra opção para essas localidades a prestação regionalizada cujas hipóteses foram ampliadas pelo Novo Marco Legal.

Uma vez que haja delegação dos serviços de saneamento, ganha relevo a atuação das agências regulatórias. Como visto, a ANA exercerá o papel de estabelecer normas de referência para o setor (modelo inédito no direito brasileiro), sendo que para os titulares dos serviços obterem recursos federais para investimento deverão escolher uma outra agência reguladora que siga os padrões normativos estabelecidos pela ANA. Caso a ANA consiga cumprir a difícil tarefa de construir um arcabouço normativo regulatório que possa ser utilizado em todo o país, considerando a diversidade de situações fáticas existentes entre as regiões, a uniformização proveniente dessa atividade poderá gerar bons frutos em termos de segurança jurídica e mesmo de controle social e controle pelos órgãos encarregados.

Em âmbito doméstico, caso haja violação ao direito humano ao saneamento (que não é expressamente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro, mas que pode ser inferido de normas com assento constitucional), e considerando ser este um serviço público, vigorará a responsabilidade objetiva do Estado e do prestador, o que é benéfico para as vítimas. Ressalte-

se uma vez mais, que a existência de medidas de reclamação administrativas e judiciais contra violações ao direito humano ao saneamento é um dos seus *standards* de proteção.

Adentrando na análise do saneamento em Mato Grosso do Sul, constatou-se a existência de particularidades sociais, ambientais e econômicas nesse estado que demandam um exame aprofundado, de modo complexo e interdisciplinar.

Quanto aos aspectos sociais, a dispersão geográfica da população do estado em pequenos centros urbanos dependentes de atividades relacionadas à agropecuária é um fator de desafio para o saneamento. Há que se encontrar meios para viabilizar o saneamento nesses distintos e distantes (entre si) núcleos populacionais, sendo que a aposta do governo do estado foi na celebração de uma PPP para atender todos os municípios que possuem contrato com a SANESUL (a expressiva maioria dos municípios do estado). Ademais, a significativa presença de povos indígenas em Mato Grosso do Sul é questão que demanda atenção e cuidado no planejamento e implementação de serviços de saneamento, para que estes sejam prestados de modo adequados à cosmovisão destes povos. Nesse sentido, apresentou-se o mecanismo da consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº 169 da OIT como possível ferramenta a auxiliar nesse processo que deve ser realizado pela União. Também na perspectiva social, a presença de migrantes e refugiados em Mato Grosso do Sul requer uma especial atenção na acolhida destes, de modo que lhes sejam disponibilizados, ao menos, acesso à unidades de saneamento dignas e itens de higiene, especialmente de higiene menstrual para meninas e mulheres, numa perspectiva de igualdade de gênero.

Em Mato Grosso do Sul a presença dos biomas Pantanal e Cerrado demanda atenção e soluções distintas em termos de saneamento. A grande biodiversidade do Pantanal não pode ser ameaçada por despejo de esgotos sem tratamento, ainda que os corpos hídricos nessa região tenham melhor capacidade de diluição. Por sua vez, a menor disponibilidade hídrica do Cerrado, dentro do qual está situada a capital Campo Grande, demanda soluções de saneamento mais avançadas para que não haja o saturamento de seus corpos hídricos.

Nos aspectos econômicos, o fato do agronegócio ser o motor da economia do estado e incentivar a existência de pequenos núcleos rurais envolvidos na sua operacionalização traz novamente à tona o desafio do saneamento nessas comunidades mais isoladas, devendo ser especialmente combatido o uso de fossas negras e de despejo direto de esgoto no meio ambiente.

Ademais, a circunstância de atualmente haver grande predominância de empresas privadas na prestação dos serviços de saneamento em Mato Grosso do Sul, reclama uma análise das obrigações de tais empresas, na medida em que trabalham fornecendo um serviço que é em

si mesmo um direito humano. Reafirma-se a compreensão de que empresas, com destaque neste caso para as de saneamento, podem e devem ser agentes promotoras dos direitos humanos, ainda que com responsabilidades diferenciadas em relação aos Estados que são os primeiros garantidores destes direitos.

A análise do saneamento nos maiores centros urbanos das Regiões Geográficas Intermediárias de Mato Grosso do Sul (Campo Grande, Corumbá e Dourados) permitiu observar que contextualmente ainda há um largo espaço para melhorias com vistas à universalização. Em Campo Grande a questão de maior preocupação é o aumento da eficiência dos processos de tratamento de esgoto, considerando a baixa capacidade de diluição de seus corpos hídricos. Já em Corumbá e Dourados, o ponto nodal é a ampliação da rede de coleta de esgotos, sendo que para Corumbá também há a necessidade de melhoria dos processos técnicos de tratamento.

Constatou-se que a jurisprudência estadual de Mato Grosso do Sul tem alguns acertos em matéria de preservação ambiental, e alguns desacertos em matéria de proteção social relacionada ao direito humano ao saneamento. Há que se atentar, especialmente, para a impossibilidade de suspensão dos serviços de usuário inadimplente, porque o corte do fornecimento de água em razão de o usuário não possuir condições de pagar por ela consiste numa grave violação aos direitos humanos à água e ao saneamento. Todavia, compreende-se que o posicionamento jurisprudencial do TJMS (e também do STJ) nesse sentido deriva da legislação federal vigente, a qual, entretanto, está em descompasso com os *standards* internacionais nesse aspecto.

Defende-se, assim, uma alteração legislativa na Lei de Diretrizes do Saneamento que proíba a prática do corte do fornecimento de água em caso de inadimplência, o estabelecimento da garantia de um mínimo de água vital para a subsistência dos seres humanos, sendo que essa quantidade mínima de água deve ser aferida conforme as características de cada região. O mínimo de água vital deve ser subsidiado pelo Estado, cujos custos devem ser vinculados ao orçamento da saúde.

Sustenta-se, por derradeiro, a necessidade de maior atenção e investimentos em saneamento (esgotamento sanitário), pois sem este o próprio abastecimento de água potável à população é prejudicado; a necessidade de disponibilização de soluções de saneamento inclusive para populações em ocupações irregulares, ainda que estas soluções sejam provisórias, para que não haja prejuízo à saúde dessas pessoas e ao meio ambiente; a busca por maior institucionalização dos prestadores de serviços de saneamento, sejam estes públicos ou privados; e uma maior cooperação entre entes federativos em prol do saneamento,

especialmente entre aqueles dentro de uma mesma RH e inclusive com países fronteiriços que também utilizam dos mesmos recursos hídricos.

Não se pode perder de vista que os investimentos em saneamento são fundamentais, mesmo num cenário de déficit fiscal. Esses investimentos, longe de serem mais um custo assumido pelo Estado, são antes de mais nada uma economia em saúde da população e preservação do meio ambiente. Investimentos em saneamento são ainda altamente capazes de gerarem empregos e renda, de modo que por todas essas razões devem constituir-se em prioridades de atuação em Estados compromissados com a democracia, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ALBUQUERQUE, Catarina de; ROAF, Virginia. **No caminho certo**: boas práticas para a realização dos direitos à água e saneamento. Lisboa: Fernandes & Terceiro, 2014. E-book. Disponível em: <https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ohchr_no_caminho_certo_boas_praticas_na_realizac_ao_dos_direitos_a_agua_e_saneamento_2012.pdf>. Acesso em: 03 out. 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da administração pública – aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e da jurisprudência brasileiras. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 239-336.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, pp. 285-311, jul./set. 2002. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46445>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível num mundo de consumidores?** Rio de Janeiro: Zahar, 2013. E-book. Disponível em: <<https://idoc.pub/download/a-etica-e-possivel-num-mundo-de-consumidores-zygmunt-bauman-3no7gz5qv3ld>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BECK, Ulrich. **A sociedade de risco mundial**: em busca da segurança perdida. Lisboa: Almedina, 2016.

BEZERRA, Helga Maria Sabóia. As transformações da noção de serviço público na União Européia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 32, pp. 104-133, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/250>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BILCHITZ, David. O marco Ruggie: uma proposta adequada para as obrigações de direitos humanos das empresas? *Sur*, v. 7, n. 12, jun. 2010, pp. 209-241. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/16025025.pdf>>. Acesso em: 23 jun 2022.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, pp. 147-167, 2005. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43622>>. Acesso em: 24 mai. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. *Gaceta Oficial*, La Paz, 2009. Disponível em: <https://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Consitucion_2009_Orig.pdf>. Acesso em: 04 out. 2021.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 2, n. 3, p. 82-93, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>>. Acesso em: 05 jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v2i3.534>

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BORGES, Alice Gonzalez. A responsabilidade civil do Estado à luz do Código Civil: um toque de Direito Público. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 17-36.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Atlas esgotos: atualização da base de dados de estações de tratamento de esgotos no Brasil**. Brasília: ANA, 2020a. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/1d8cea87-3d7b-49ff-86b8-966d96c9eb01/attachments/Encarte_AtlasEsgotos.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas**. Brasília: ANA, 2017a. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/imprensa/publicacoes/ATLASESGOTOSDespoluicaoodeBaciasHidrograficas-ResumoExecutivo_livro.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores**. Brasília: ANA, 2019a. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/ods6/ods6.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Relatório de esgotamento sanitário municipal**: Campo Grande – MS. Atlas Esgotos: despoluição de bacias hidrográficas. Brasília: ANA, 2017b. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/arquivos/Atlas_Esgoto/Mato_Grosso_do_Sul/Relatorio_Geral/Campo_Grande.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Relatório de esgotamento sanitário municipal**: Corumbá – MS. Atlas Esgotos: despoluição de bacias hidrográficas. Brasília: ANA, 2017c. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/arquivos/Atlas_Esgoto/Mato_Grosso_do_Sul/Relatorio_Geral/Corumb%C3%A1.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Relatório de esgotamento sanitário municipal**: Dourados – MS. Atlas Esgotos: despoluição de bacias hidrográficas. Brasília: ANA, 2017d. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/arquivos/Atlas_Esgoto/Mato_Grosso_do_Sul/Relatorio_Geral/Dourados.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021**. Aprova revisão extraordinária do Eixo Temático 1 – Regulação de usos e operação de reservatórios e do Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA 2020/2021. Brasília: ANA, 2021a. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0105-2021_Ato_Normativo_18102021_20211020085344.pdf?19:18:27>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Resolução ANA nº 106, de 4 de novembro de 2021**. Aprova a Norma de Referência ANA nº 2, para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre a padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão, para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, para incorporação das metas previstas no Art. 11-B da Lei nº 11.445/2007, modificada pela Lei nº 14.026/2020. Brasília: ANA, 2021b. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0106-2021_Ato_Normativo_4112021_20211105084322.pdf?19:18:27>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 572/2022**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317904>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Redação dada pelo Decreto nº 11.030, de 2022). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm>. Acesso em: 17 mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Coleção de Leis do Brasil de 1945**, Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 28 set. 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), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020). **Diário Oficial da**

União, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984compilado.htm>. Acesso em: 27 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm>. Acesso em: 24 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14172.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico**: mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em:

<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Programa Nacional de Saneamento Rural**. Brasília: FUNASA, 2019b. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/MNL_PNSR_2019.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Brasília: SNS/MDR, 2021d. Disponível em:

<http://www.snis.gov.br/downloads/panorama/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASIC_O_NO_BRASIL_SNIS_2021.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020d. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico_SNIS_AE_2019_Publicacao.zip>. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto: Visão geral: ano de referência 2020**. Brasília: SNS/MDR, 2021e. Disponível em:

<http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VI_SAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **SNIS – Série histórica**. Brasília: SNS/MDR, [s.d.]. Disponível em: <<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Desestatização inclui Eletrobras, Correios e EBC**: meta do Governo é atrair mais investimentos e gerar emprego e renda. [Brasília]: Planalto, 2021f. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/03/plano-nacional-de-desestatizacao-inclui-eletobras-correios-e-ebc>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Pandemia vai provocar 'déficit substancial' em 2021, aponta nota técnica**. Brasília: Senado Notícias, 2020e. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/30/pandemia-vai-provocar-deficit-substancial-em-2021-aponta-nota-tecnica>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp n. 1.514.506/MS**. Relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21/9/2020. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2020f. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901611157&dt_publicacao=25/09/2020>. Acesso em: 06 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp n. 752.030/RJ**. Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/10/2015. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501813656&dt_publicacao=04/11/2015>. Acesso em: 06 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842/RJ**. Relator: Ministro Luiz Fux, Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2013. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur241775/false>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6492/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2021. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2022b. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760946124>>. Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 608880/MT**. Relator: Ministro Marco Aurélio, Relator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2020. Brasília: Diário de Justiça Eletrônico, 2020g. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3838114&numeroProcesso=608880&classeProcesso=RE&numeroTema=362>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de Problemas de Políticas Públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.443>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Direitos humanos e a Agenda 2030: uma mudança de paradigma em direção a um modelo mais equilibrado para o desenvolvimento sustentável. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Coord.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. E-book. São Paulo: IDHG, 2020.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LUCENA, Micaella Carolina de. ODS 6 sobre a disponibilidade e gestão sustentável da água e de saneamento básico para todos. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Coord.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. E-book. São Paulo: IDHG, 2020.

CAMPO GRANDE (MS). Decreto nº 12.254, de 26 de dezembro de 2013. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico de Campo Grande. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, 2013. Disponível em: <https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiIyNDc2In0%3D.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

CAMPO GRANDE (MS). Decreto n. 14.142, de 12 de fevereiro de 2020. Aprova o Regulamento dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água, de Coleta e de Tratamento de Esgoto em Campo Grande-MS. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, 2020. Disponível em: <https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI1MDAwIn0%3D.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

CAMPO GRANDE (MS). Lei nº 5.918, de 1º de dezembro de 2017. Altera o art. 2º da Lei nº 3.928, de 26 de dezembro de 2001. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, 2017. Disponível em: <https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiIzOTc5In0%3D.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os Tribunais Internacionais e a realização da justiça**. 3. ed. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. Marco legal de proteção do Pantanal enquanto zona úmida. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Coord.); TREVISAM, Elisaide; LIMA, Rafaela de Deus (Org.). **Tutela jurídica do Pantanal**. E-book. Campo Grande: UFMS, 2021, pp. 96-119.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2018.

CASTILHO, Ricardo. **Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CASTRO, Hélio Luiz. As agências reguladoras e expectativas em relação ao novo marco regulatório do saneamento. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, André Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). **Novo marco legal do saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 121-126.

CHAGAS, Ricardo. Ricardo Chagas fala sobre o saneamento nas terras indígenas. [Entrevista concedida a] MONTEIRO, Beatriz; PIMENTA, Laura. **PNSR em Construção**, Belo Horizonte, abr. [2018?]. Disponível em: <<http://pnsr.desa.ufmg.br/ricardo-chagas-fala-sobre-o-saneamento-nas-terras-indigenas/>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CMA, Conselho Mundial da Água. **Juntos faremos a água uma prioridade global**. Marselha: CMA, 2016. Disponível em: <https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/Official_docs/WWC_Brochure_PT.PDF>. Acesso em: 28 set. 2021.

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

CORRÊA, Alexandre de Souza *et al.* Fluxos migratórios no estado de Mato Grosso do Sul (1970-2010). **Interações**, Campo Grande, v. 19, n. 2, pp. 325-341, abr./jun. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/QkZJBPBvvHDDbBnRZHLYLnWz/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CORTE EDH, Corte Europeia de Direitos Humanos. **Chamber Judgment Dvoynikh v. Ukraine**. Estrasburgo: CEDH, 2006a. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1809540-1898288>>. Acesso em: 24 out. 2021.

CORTE EDH, Corte Europeia de Direitos Humanos. **Chamber Judgment Melnik v. Ukraine**. Estrasburgo: CEDH, 2006b. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1621448-1698325>>. Acesso em: 24 out. 2021.

CORTE EDH, Corte Europeia de Direitos Humanos. **Failure to provide care for an unaccompanied foreign minor, aged 12, in the “lande de Calais” shanty town was in breach of the Convention**. Khan v. France. Estrasburgo: CEDH, 2019a. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6342401-8297140>>. Acesso em: 24 out. 2021,

CORTE EDH, Corte Europeia de Direitos Humanos. **Inadequate conditions of detention in Portuguese prisons: the Court recommends that the State adopt general measures to improve the situation**. Petrescu v. Portugal. Estrasburgo: CEDH, 2019b. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6578808-8713292>>. Acesso em: 24 out. 2021.

CORTE EDH, Corte Europeia de Direitos Humanos. **Inadequate physical conditions and sanitation facilities for HIV-positive persons in Korydallos Prison Hospital**. Martzaklis and Others v. Greece. Estrasburgo: CEDH, 2015. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5129513-6330931>>. Acesso em: 24 out. 2021.

CORTE EDH, Corte Europeia de Direitos Humanos. **Unaccompanied migrant minors stayed in Greece in conditions unsuited to their age and circumstances**. Sh.D. and Others v. Greece. Estrasburgo: CEDH, 2019c. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6430186-8455364>>. Acesso em: 24 out. 2021.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai**: sentença de 17 de junho de 2005 (mérito, reparações e custas). São José: CORTE IDH, 2005. Disponível em:

<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_por.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2022.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay**: sentencia de 29 de marzo de 2006 (fondo, reparaciones y costas). São José: CORTE IDH, 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2022.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai**: sentença de 24 de agosto de 2010 (mérito, reparações e custas). São José: CORTE IDH, 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2022.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina**: sentencia de 6 de febrero de 2020 (fondo, reparaciones y costas). São José: Corte IDH, 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 11: Pueblos indígenas y tribales**. São José: Corte IDH, 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2021.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia**: medio ambiente y derechos humanos. São José: Corte IDH, 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

CORUMBÁ (MS). Lei nº 2.610, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências. **Diário Oficial de Corumbá**, Corumbá, 2017. Disponível em: <<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/html/1838/#e:1838>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CUE, Conselho da União Europeia. **Diretrizes da UE em matéria de direitos humanos, relativas à água potável e ao saneamento 10145/19**. Bruxelas: CUE, 2019. Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10145-2019-INIT/pt/pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2021. Acesso em: 29 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar.1993. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>>. Acesso em: 26 out. 2021.

DIAS, Norton Maldonado; MACHADO, Edinilson Donisete. Reflexões sobre a crise na determinação dos direitos fundamentais nos pensamentos de Thomas Humphrey Marshall e Karel Vasak. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 62, n. 1, jan./abr. 2017, p. 183-208. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/45775>>. Acesso em: 03 ago. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v62i1.45775>.

DOURADOS (MS). Lei nº 3.266, de 11 de maio de 2009. Dispõe sobre a política municipal e o sistema municipal de saneamento básico, as diretrizes para o plano municipal de saneamento básico, e a outorga de concessão dos serviços de saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial de Dourados**, Dourados, 2009. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/fszww>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

DOURADOS (MS). Lei nº 4.231, de 14 de dezembro de 2018. Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico, instrumento da Política Municipal de Saneamento Básico, contemplando o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial de Dourados**, Dourados, 2018. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/zrcxa>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

DUPRAT, Deborah. A convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, vol. 1, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45016>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

ESPADA, Gildo Manuel. História da evolução do direito humano à água. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 40, pp. 80-100, ago. 2019. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/83772>>. Acesso em: 17 set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.83772>.

FACHIN, Melina Girardi. Empresas e direitos humanos: compartilhando valor e responsabilidades. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 17, n. 1, pp. 324-339, 2020. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/6161>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

FERREIRA, Demétrius Rodrigues de Freitas; HENRIQUE, Anderson. O mapa das parcerias público-privadas em saneamento no Brasil: uma análise comparada (2006-2017). **Polis – Revista Latinoamericana**, Santiago, v. 17, n. 50, pp. 275-293, ago. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.cl/pdf/polis/v17n50/0718-6568-polis-17-50-00275.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

FERREIRA, Daniel. Responsabilidade civil do Estado por omissão: contornos gerais e controvérsias. In: BENACCHIO, Marcelo; GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manoel Fonseca (Coord.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, pp. 52-77.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Análise dos contratos de programa**: teaser dos resultados. [Rio de Janeiro]: FGV-CERI, 2019?. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-12/Contratos_de_Programa_2.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. **Covid-19**: monitoramento do vírus em esgotos pode colaborar na prevenção. [Rio de Janeiro]: FIOCRUZ, 2021. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-monitoramento-do-virus-em-esgotos-pode-colaborar-na-prevencao>>. Acesso em: 04 mai. 2022.

FREITAS, Everton Emerich de; HENKES, Jairo Afonso. Água tratamento e distribuição: desperdício e medidas de contenção. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, Florianópolis, v. 4, n. 1, pp. 392-415, abr./set. 2015. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/2941>. Acesso em: 08 jul. 2022.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>>. Acesso em: 01.06.2022.

FREITAS, Juarez. Responsabilidade civil do Estado e o princípio da proporcionalidade: vedação de excesso e de inoperância. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 170-197.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FUNASA, Fundação Nacional de Saúde. **Programa Nacional de Saneamento Rural**. Brasília: FUNASA, 2019. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/MNL_PNSR_2019.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, faute du service e o princípio constitucional da eficiência administrativa. In: GUERRA, Alexandre D. de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, pp. 240-288.

GLASENAPP, Miakon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 40, n. 132, pp. 209-230, dez. 2013. Disponível em:

<<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/255>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

GONZÁLES MORAS, Juan M. Los Tratados de Derechos Humanos y su incidencia en el Derecho Administrativo argentino. **Documentación Administrativa**, [S. l.], n. 267-268, pp. 55-72, 2011. Disponível em: <<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5608>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

GUERRA, Sérgio; VÉRAS, Rafael. Novo marco regulatório do saneamento. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, pp. 196-215, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28563>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Angel. Democracia, derechos humanos y administración pública. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 299-307.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado por omissão: uma proposta de releitura da teoria da faute du service. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Org.). **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 1131-1155.

HOCHMAN, Gilberto. **A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2012.

HOHMANN, Ana Carolina. A prestação regionalizada do serviço público de saneamento básico no âmbito do Novo Marco Legal do Saneamento: gestão associada e governança interfederativa. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina. **Novo marco legal do saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 209-231.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Pantanal. [Brasília]: ICMBIO, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/portaldabiodiversidade/50-menu-biodiversidade/222-pantanal>>. Acesso em: 07 jun. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biomass e Sistema Costeiro-Marinho do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101676.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Campo Grande:** panorama. [Rio de Janeiro]: IBGE, [s.d.]a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/panorama>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Corumbá:** panorama. [Rio de Janeiro]: IBGE, [s.d.]b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/corumba/panorama>>. Acesso em: 04 jul. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias:** 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mato Grosso do Sul:** panorama. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Municípios da faixa de fronteira.** [Rio de Janeiro]: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010:** primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico:** Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101610>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

ITB, Instituto Trata Brasil. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil.** [São Paulo]: ITB, 2018a. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/Relat%C3%B3rio-Benef%C3%ADcios-do-saneamento-no-Brasil-04-12-2018.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2021.

ITB, Instituto Trata Brasil. **Campo Grande:** casos de sucesso. [São Paulo]: ITB, 2015?. Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/casos-de-sucesso/campo-grande>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ITB, Instituto Trata Brasil. **Mulheres e saneamento.** [São Paulo]: ITB, 2018b. Disponível em: <<https://www.tratabrasil.org.br/pt/estudos-completo/itb/o-saneamento-e-a-vida-da-mulher-brasileira>>. Acesso em: 27 fev. 2022.

ITB, Instituto Trata Brasil. **Saneamento e doenças de veiculação hídrica: DATASUS e SNIS 2019**. São Paulo: ITB, 2021. Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/pt/estudos/estudos-itb/itb/saneamento-e-doencas-de-veiculacao-hidrica-ano-base-2019>>. Acesso em: 03 mar. 2022.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo; GUERRA, Isabella Franco. 30 anos do Relatório Brundtland: Nosso Futuro Comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, pp. 1884-1901, out. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30287/23220>>. Acesso em: 17 set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.30287>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

KELMAN, Jerson; CANEDO, Paulo. ANA e a regulação do saneamento. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina. **Novo marco legal do saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 127-135.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: um olhar especial sobre o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu órgão de supervisão. **Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH**, Cidade do México, n. 68, pp. 39-64, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/35948/32876>>. Acesso em: 29 set. 2021.

LEMOS, Vinicius. Por que Pantanal vive 'maior tragédia ambiental' em décadas. **BBC News Brasil**, 5 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53662968>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua *et al.* A Parceria Público-Privada no contexto da universalização do saneamento no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 13, n. 32, pp. 78-102, out./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/752/75241745005.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

LIMA, Jorge Enoch Furquim Werneck; SILVA, Euzébio Medrado da. Recursos hídricos do bioma Cerrado: importância e situação. In: SANO, Sueli Matiko *et al.* (Coord.). **Cerrado: ecologia e flora**. E-book. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008, pp. 89-106.

MALHEIROS, Tadeu Fabrício; PHILIPPI JR., Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, pp. 7-20, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2008.v17n1/7-20/pt>>. Acesso em: 17 set. 2021.

MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561/77253>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Contrato**: Contrato de Programa, para a prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que entre si celebram o Município de Dourados e a Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A. – SANESUL. Dourados: EPE, 2019a. Disponível em: <<http://www.epe.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/26.-Dourados-Contrato-de-Programa.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Contrato de Programa 007/2019**: Contrato de Programa, para a prestação de serviço público de saneamento básico, que entre si celebram o Município de Corumbá e a Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A. – SANESUL. Corumbá: EPE, 2019b. Disponível em: <<http://www.epe.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/21.-Corumb%C3%A1-Contrato-de-Programa.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Economia de MS**. [Campo Grande]: SUBCOM, 2018. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br/a-economia-de-ms/>>. Acesso em: 07 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A. - SANESUL. **Modelagem técnica**: estudos de engenharia, ambiental e social. Volume 21 - Corumbá. [Campo Grande]: SNAESUL, [2016?]. Disponível em: <<http://www.epe.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/21.-Corumb%C3%A1.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Escritório de Parcerias Estratégicas - EPE. **Consulta e Audiência Pública 01/2020**: PPP Esgotamento Sanitário. [Campo Grande]: EPE, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.epe.segov.ms.gov.br/consulta-e-audiencia-publica-01-2020-ppp-esgotamento-sanitario/>>. Acesso em: 07 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 1.339, de 17 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a concessão, renovação e rescisão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, aos Municípios, pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul - SANESUL, e dá outras providências. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 1992. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/0d6f78fa7e51325004256e450002ea80?OpenDocument&Highlight=2,1.339>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2.263, de 16 de julho de 2001. Dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, no Estado de Mato Grosso do Sul; cria o Conselho Estadual de Saneamento, e dá outras providências. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 2001. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/94a61725f7c6b18804256bfb00033e1c?OpenDocument&Highlight=2,2.263>>. Acesso em: 25 jun. 2002.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002. Institui a Política Estadual dos Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 2002. Disponível em:

<<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/3682da1a63abd78904256cda006399ed?OpenDocument&Highlight=2,2.406>>.

Acesso em: 26 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **MS oficializa PPP da Sanesul para universalizar esgotamento sanitário até 2031**. Campo Grande: SUBCOM, 2021a. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br/ms-oficializa-ppp-da-sanesul-para-universalizar-esgotamento-sanitario-ate-2031/>>. Acesso em: 13 jun 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO). **Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul 2017**: Ano base: 2017. Campo Grande: SEMAGRO, 2019c. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/Perfil-Estat%C3%ADstico-de-MS-2019.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia e Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul. **Plano estadual de recursos hídricos de Mato Grosso do Sul**: resumo executivo. Campo Grande: UEMS, 2010. Disponível em: <<https://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/PERH-MS-RESUMO.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento n. 1405404-42.2020.8.12.0000**, Eldorado, 1ª Câmara Cível, Relator: Des. Geraldo de Almeida Santiago, julgado em 20/08/2021, publicado em 25/08/2021. Campo Grande: Diário da Justiça Eletrônico, 2021b. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1157033&cdForo=0>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação/Remessa Necessária n. 0801172-62.2019.8.12.0035**, Iguatemi, 3ª Câmara Cível, Relator: Des. Paulo Alberto de Oliveira, julgado em 30/08/2021, publicado em 02/09/2021. Campo Grande: Diário da Justiça Eletrônico, 2021c. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1160527&cdForo=0>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação/Remessa Necessária n. 0801406-67.2015.8.12.0008**, Corumbá, 1ª Câmara Cível, Relator: Des. João Maria Lós, julgado em 21/10/2021, publicado em 27/10/2021. Campo Grande: Diário da Justiça Eletrônico, 2021d. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1182655&cdForo=0>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0803827-58.2019.8.12.0018**, Paranaíba, 2ª Câmara Cível, Relator: Des. Nélio Stábile, julgado em 19/04/2021, publicado em 23/04/2021. Campo Grande: Diário da Justiça Eletrônico, 2021e. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1111170&cdForo=0>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0805473-60.2020.8.12.0021**, Três Lagoas, 1ª Câmara Cível, Relator: Des. Geraldo de Almeida Santiago, julgado em 13/12/2021, publicado em 16/12/2021. Campo Grande: Diário da Justiça Eletrônico, 2021f. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1206463&cdForo=0>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0813533-53.2018.8.12.0001**, Campo Grande, 3ª Câmara Cível, Relator: Des. Dorival Renato Pavan, julgado em 25/10/2020, publicado em 27/10/2020. Campo Grande: Diário da Justiça Eletrônico, 2021g. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1058201&cdForo=0>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0900020-63.2018.8.12.0021**, Três Lagoas, 1ª Câmara Cível, Relator: Des. Geraldo de Almeida Santiago, julgado em 04/08/2021, publicado em 10/08/2021. Campo Grande: Diário da Justiça Eletrônico, 2021h. Disponível em: <<https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1150353&cdForo=0>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o *greening* da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 1, pp. 199-241. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1808-24322013000100008>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 22. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDONÇA, José Vicente Santos de; CARNEIRO, Luciana Janes. Normas de referência da ANA e regulação do saneamento: limites e possibilidades à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de;

HOHMANN, Ana Carolina. **Novo marco legal do saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 137-146.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 37-69.

MOREIRA, Assis. Água vira produto financeiro em Wall Street e inquieta a ONU. **Valor**, Genebra, 11 dez. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/12/11/agua-vira-produto-financeiro-em-wall-street-e-inquieta-a-onu.ghtml>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. E-book. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4415469/mod_resource/content/1/Base%20A%20cabe%20bem%20feita_Morin.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: MOURA, Adriana Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** Brasília, IPEA, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MUNHÓS, Luyse Vilaverde Abascal. **Direito internacional dos direitos humanos e o direito de circulação dos povos indígenas em mobilidade transfronteiriça no estado de Mato Grosso do Sul**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVIII, n. 3, p. 193-210, jul./set. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1047V1832015>>. Acesso em: 26 out. 2021.

OEA, Organização dos Estados Americanos. AG/RES. 2349 (XXXVII-O/07): A água, a saúde e os direitos humanos. In: _____. **Trigésimo Sétimo Período Ordinário de Sessões: Atas e Documentos Volume I**. Washington: OEA, 2007. Disponível em: <http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_07/AG03738P07.doc>. Acesso em: 22 out. 2021.

OEA, Organização dos Estados Americanos. AG/RES. 2760 (XLII-O/12): O Direito Humano à Água Potável e ao Saneamento. In: _____. **Quadragesimo Segundo Período Ordinário de Sessões: Atas e Documentos Volume I.** Washington: OEA, 2012a. Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2013/AG05835P07.doc>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Carta Social das Américas:** Aprovada na segunda sessão plenária, realizada em 4 de junho de 2012 e revisada pela Comissão de Estilo. Cochabamba: OEA, 2012b. Disponível em: <https://www.oas.org/docs/publications/carta_social_das_americas.doc>. Acesso em: 22 out. 2021.

OLIVEIRA, Celso Maranhão de; AMARANTE JUNIOR, Ozelito Possidônio de. Evolução das regras jurídicas internacionais aplicáveis aos recursos hídricos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 80, pp. 423-447, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/05-20_3_Encontro_Anual_da_Rede_Ambiental/RTDoc16_5_11_12_46_PM_1.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Brote de enfermidade por coronavírus (COVID-19): orientaciones para el público.** [Genebra]: OMS, 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>>. Acesso em: 04 mai. 2022.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Guidelines on sanitation and health.** Genebra: OMS, 2018. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274939/9789241514705-eng.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **UN-Water GLAAS TrackFin Initiative: tracking financing to sanitation, hygiene and drinking-water at the national level.** Genebra: OMS, 2015. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/WHO-FWC-WSH-15.23>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Actividades del Sistema de las Naciones Unidas en la Esfera de los Recursos Hídricos:** Informe del Secretario General. Nova Iorque: ONU, 1993a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/170720?ln=en>>. Acesso em: 22 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Brasileiro Leo Heller é nomeado (sic) novo relator especial para o direito à Água e Saneamento.** [S.l.]: ONU, 2014. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2014/11/1491941-brasileiro-leo-heller-e-nomeado-novo-relator-especial-para-o-direito-agua-e>>. Acesso em: 05 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Carta de fecha de 7 de enero de 2002 dirigida al Secretario General por el encargado de negocios interino de la Misión Permanente de**

Alemania ante las Naciones Unidas. Nova Iorque: ONU, 2002a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/457168?ln=en>>. Acesso em: 23 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Carta de fecha 30 de mayo de 1998 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas.** Nova Iorque: ONU, 1998. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/252736?ln=en>>. Acesso em: 23 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general N° 15 (2002): El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).** Ginebra: ONU, 2003. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/486454?ln=en>>. Acesso em: 29 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Desarrollo y cooperación económica internacional: medio ambiente.** Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nota del Secretario General. Nova Iorque: ONU, 1987. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=en>. Acesso em: 17 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **El futuro que queremos.** Nova Iorque: ONU, 2012a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3826773?ln=en>>. Acesso em: 23 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Examen de Grupos Sectoriales, Primera Etapa: Salud, Asentamientos Humanos y Agua Dulce.** Carta de fecha de 30 de marzo de 1994 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de los Países Bajos ante las Naciones Unidas. Nova Iorque: ONU, 1994. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/184455?ln=en>>. Acesso em: 22 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Experto de la ONU:** En tiempos de crisis, debemos garantizar el agua y el saneamiento para todo el mundo. Cidade do Panamá: ONU, 2020a. Disponível em: <<http://www.oacnudh.org/experto-de-la-onu-en-tiempos-de-crisis-debemos-garantizar-el-agua-y-el-saneamiento-para-todos/>>. Acesso em: 05 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:** Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992. v. 1. Nova Iorque: ONU, 1993b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/194313?ln=en>>. Acesso em: 17 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo:** El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. Nova Iorque: ONU, 1995. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/206701?ln=en>>. Acesso em: 22 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible:** Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. Nova Iorque: ONU, 2002b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/478154?ln=en>>. Acesso em: 23 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Informe del Consejo Económico y Social:** Carta de fecha 10 de octubre de 1990 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la India ante las Naciones Unidas. Nova Iorque: ONU, 1990. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/102559?ln=en>>. Acesso em: 17 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie:** Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Ginebra: ONU, 2011a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/705860?ln=en>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Progressive realization of the human rights to water and sanitation:** report of the Special Rapporteur on the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation. Ginebra: ONU, 2020b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3875004?ln=en>>. Acesso em: 08 jul. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo:** los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento. Resolución A/HRC/7/L.16. Ginebra: ONU, 2008. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/623392?ln=en>>. Acesso em: 03 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment:** Stockholm, 5-16 June 1972. Nova Iorque: ONU, 1973. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1&Lang=E>. Acesso em: 16 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015.** [S.l.]: ONU, 2015a. Disponível em: <<http://abm.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/Relatorio-sobre-os-Objetivos-do-Milenio-2015.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015 70/169:** Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. Nova Iorque: ONU, 2016a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/821067?ln=en>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019 74/141:** Los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Nova Iorque: ONU, 2020c. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3848951?ln=en>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 70/1:** Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible. Nova Iorque: ONU, 2015b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3923923?ln=en>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015 69/313:** Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Nova Iorque: ONU, 2015c. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/801013?ln=en>>. Acesso em: 12 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010 64/292:** El derecho humano al agua y el saneamiento. Nova Iorque: ONU, 2010a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/687002?ln=en>>. Acesso em: 28 mai. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 12/8:** Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento. Ginebra: ONU, 2009. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/668165?ln=en>>. Acesso em: 05 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 15/9:** Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento. Ginebra: ONU, 2010b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/691661?ln=en>>. Acesso em: 04 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 16/2:** El derecho humano al agua potable y el saneamiento. Ginebra: ONU, 2011b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/700976?ln=en>>. Acesso em: 05 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 21/2:** El derecho humano al agua potable y el saneamiento. Ginebra: ONU, 2012b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/736870?ln=en>>. Acesso em: 08 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 33/10:** Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. Ginebra: ONU, 2016b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/850266?ln=en>>. Acesso em: 08 out. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Risks and impacts of the commodification and financialization of water on the human rights to safe drinking water and sanitation:** note. Nova Iorque: ONU, 2021. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3936723?ln=en>>. Acesso em: 08 jul. 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **The human right to water and sanitation:** resolution/adopted by the General Assembly (Vote summary). Nova Iorque: ONU, 2010c. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/687112?ln=en>>. Acesso em: 28 mai. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **The human rights to safe drinking water and sanitation:** revised draft resolution. Nova Iorque: ONU, 2019. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3835725?ln=en>>. Acesso em: 12 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **The human rights to safe drinking water and sanitation:** draft resolution. Genebra: ONU, 2020d. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3885189?ln=en>>. Acesso em: 12 set. 2021.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Universal Declaration of Human Rights.** Paris: ONU, 1948. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/666853?ln=en>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

PEREIRA, Taís Mariana Lima. A responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro e a responsabilidade internacional do Estado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise inter-relacional a partir do caso Ximenes Lopes versus Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 5, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/134811>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

PEREIRA, Taís Mariana Lima; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. A urgência do direito humano à água e ao saneamento no contexto de pandemia. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 24, n. 131, p. 107-137, jan./fev. 2022.

PEREIRA, Taís Mariana Lima; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Direito humano ao saneamento em comunidades tradicionais no Brasil: uma perspectiva intercultural. In: XVII CIDH Congresso Internacional de Direitos Humanos, Campo Grande, **Anais**. Campo Grande: CIDH, 2020, pp. 26-39. Disponível em: <https://cidh2020.files.wordpress.com/2021/08/artigos_gt_02_03.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PINEZI, Ana Keila Mosca; LIDÓRIO, Ronaldo. O direito de fazer história: apontamentos sobre a dinâmica cultural e identidade a partir dos casos das crianças Suruwáha. In: CANTÚ, Ariadne (Org.). **Criança indígena: olhar multidisciplinar**. Campo Grande: Alvorada, 2012. pp. 65-79.

PHILIPPI JR, Arlindo; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Águas residuárias: visão de saúde pública e ambiental. In: PHILIPPI JR, Arlindo. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. 2. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2018a, pp. 3-35.

PHILIPPI JR, Arlindo; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Saneamento e saúde pública: integrando homem e ambiente. In: PHILIPPI JR, Arlindo. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. 2. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2018b, pp. 208-245.

RAMINA, Larissa. Direito internacional dos direitos humanos e seus reflexos no direito administrativo: breves apontamentos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental:**

Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 327-341.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

REIS, João Henrique Souza dos; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Direitos humanos e os desafios à solidariedade intergeracional no cenário de crise ambiental global. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 124-145, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/4989>>. Acesso em: 21 nov. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0197/2018.v4i2.4989>.

RIBEIRO, Leonardo Cavallini; AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilário. A fronteira Brasil Paraguai e a migração paraguaia no estado de Mato Grosso do Sul. In: VI Seminário Internacional AMÉRICA PLATINA (VI SIAP) e I Colóquio Unbral de Estudos Fronteiriços, 2016, Campo Grande. **Anais**. Campo Grande: UEMS, 2016, pp. 1-8. Disponível em: <https://eventos.uems.br/assets/uploads/eventos/88a59795508e69486b5c940014affe2c/anais/2_2016-11-13_16-42-19.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

RIBEIRO, Wladimir António. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stiueg.org.br/Documentos/7/O%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

ROBERTSON, Roland. Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity. In: FEATHERSTONE, Mike; LASH, Scott; ROBERTSON, Roland. **Global modernities**. Londres: Sage, 1995.

ROCHA, Aristides Almeida. **Histórias do saneamento**. São Paulo: Blucher, 2016.

RODRIGUES JUNIOR, João Carlos Medeiros; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A política tarifária e a sua relação com a inserção de usuários(as) no serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros(as). **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 5, n. 1, pp. 270-283, jan./jun./2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/7859>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

ROLAND, Manoela Carneiro *et al.* Análise do segundo draft revisado do instrumento juridicamente vinculante sobre empresas transnacionais e outras empresas com respeito aos direitos humanos. **Homa Publica - Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2021, pp. 1-28. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/homa/article/view/35227>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SALDAÑA, Paulo. Só 6,6% das escolas públicas forneceram internet a alunos em 2020. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 jul. 2021. Educação. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/07/so-66-das-escolas-publicas-forneceram-internet-a-alunos-em-2020.shtml>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; FIDALGO, Carolina Barros. A histórica controvérsia federativa sobre a titularidade dos serviços de saneamento e as inovações trazidas pela Lei nº 14.026/2020: normas de referência da ANA e incentivos à regionalização. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina. **Novo marco legal do saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 167-177.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, jun. 1997. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF. Acesso em: 15 jun. 2022.

SANTOS, Lourival Rodrigues dos; NOGUEIRA, Vera Lúcia; OLIVEIRA, Silvia M. Shinkai de. Serviços e departamentos autônomos na gestão de saneamento básico. In: PHILIPPI JR, Arlindo; GALVÃO JR, Alceu de Castro (Coord.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo: Manole, 2012, pp. 107-124.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Nexo causal e excludentes da responsabilidade extracontratual do Estado. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 268-292.

SANTOS, Thainy Gomes da Silva; SILVA, Cesar Augusto S. da. A presença de refugiados em Mato Grosso do Sul e a sua influência no acesso a direitos e garantias fundamentais. In: SOUZA, Francisca Bezerra de; ALMEIDA, Luciane Pinho de (Org.). **Expressões acadêmicas e diálogos sobre migração, refúgio e políticas sociais**. E-book. São Paulo: Pimenta Cultural, 2021, pp. 39-59.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCHALLENBERGER, Erneldo; SANTOS, Jovane Gonçalves dos. Em nome da terra: um estudo sobre os sentidos da terra para os Guarani Nhandéva. **Revista Tempo da Ciência**, Toledo, v. 21, n. 41, p. 45-68, nov. 2014. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/11019>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social.** Curitiba: Íthala, 2016.

SILVA, Ariadiny Monteiro da *et al.* Vegetação natural e área antrópica em Mato Grosso do Sul até o ano de 2002. In: 3º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal, Cáceres, **Anais.** Cáceres, EMBRAPA, 2010, pp. 391-400. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/23266/1/p296.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SILVA, César Augusto S. da; SERPA, Paola Flores. O fluxo migratório no Estado de Mato Grosso do Sul: recepção dos refugiados e de imigrantes internacionais. **Revista Metaxy**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, pp. 31-55, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy/article/view/20425/>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

SILVA, Fernando A. M. da; ASSAD, Eduardo Delgado; EVANGELISTA, Balbino A. Caracterização climática do bioma Cerrado. In: SANO, Sueli Matiko *et al.* (Coord.). **Cerrado: ecologia e flora.** E-book. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008, pp. 69-88.

SILVA, Marcos Alves da; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coelho de. Responsabilidade social da empresa e subcidadania pautas para uma reflexão de índole constitucional. **Revista Jurídica - Unicuritiba**, Curitiba, v. 2, n. 31, pp. 435-453, ago. 2013. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/611>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PEREIRA, Taís Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 18, n. 3, p. 909-93, set./dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942>>. Acesso em: 14 out. 2021.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções.** São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini. Direitos humanos, empresa e desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 6, n. 12, jun. 2017, pp. 145-156. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/293>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

SOUSA, Ana Carolina 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, pp. 615-634. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000300002>>. Acesso em: 26 out. 2021.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. E-book. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Francisca Bezerra de. **Refugiados em Mato Grosso do Sul: o mito do acolhimento**. E-book. São Paulo: Pimenta Cultural, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Administração Pública na era do direito global. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, ano I, v. I, n. 2, p. 1-10, mai./2001. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31987-37499-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

TADHP, Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos. **African Court Law Report Volume 2 (2017-2018)**: Report of judgments, orders and advisory opinions of the African Court on Human and Peoples' Rights. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2019. Disponível em: <<https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/04/African-Court-Law-Report-Volume2-2017-2018.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2020.

THIELBÖRGER, Pierre. **The right(s) to water: the multi-level governance of a unique human right**. Berlim: Springer-Verlag, 2014.

TREVISAM, Elisaide; KRONBERG, Hécio; KFOURI, Gustavo. A hermenêutica intercultural como processo para uma convivência ética e responsável com as diversidades. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, Curitiba, v. 2, n. 47, p. 363-385, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2039/1318>. Acesso em: 15 jun. 2022.

TRINDADE, Karla Bertocco; ISSA, Rafael Hemze. Primeiras impressões a respeito dos impactos da Lei nº 14.026/2020 nas atividades das empresas estaduais de saneamento: a questão da concorrência com as empresas privadas. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina. **Novo marco legal do saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 24-36.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Pantanal Conservation Area**. [Paris]: UNESCO, [s.d.]. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/999/>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

UNIC RIO, Centro de Informações das Nações Unidas no Brasil – Rio de Janeiro. **Falta de água e de alimentos são desafios na prevenção do coronavírus na maior reserva indígena do Brasil**. Rio de Janeiro: UNIC RIO, 2020. Disponível em: <<https://unicrio.org.br/falta-de-agua-e-de-alimentos-sao-desafios-na-prevencao-do-coronavirus-na-maior-reserva-indigena-do-brasil/>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e Políticas Públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio

de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.440>>. Acesso em: 26 out. 2021.

VARGAS, Éverton Vieira. Água e relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, pp. 178-182, jun. 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000100010>>. Acesso em: 16 set. 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 113-128, jan. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

YIP, César; YOKOYA, Mariana. Direito Internacional dos Direitos Humanos e direito à água: uma perspectiva brasileira. **Anuario Colombiano de Derecho Internacional – ACDI**, Bogotá, v. 9, pp. 167-195, 2016. Disponível em: <<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/download/4495/3225/14828>>. Acesso em: 28 set. 2021.