

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

ALYRE MARQUES PINTO

**DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL E AO
SANEAMENTO: DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL À NACIONAL**

CAMPO GRANDE

2023

ALYRE MARQUES PINTO

**DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL E AO
SANEAMENTO: DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL À NACIONAL**

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.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas.

CAMPO GRANDE

2023

Eu, Alyre Marques Pinto, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: 30/05/2023.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Eva e José (*in memoriam*), com muito amor,
aos quais devo tudo que sou, meus exemplos e eternos guias do meu caminhar.
Ao meu esposo, Mauro, e aos meus filhos, Carolina e Matheus,
por nosso amor e nossa caminhada em família.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão a Deus e à intercessão de Nossa Senhora Aparecida, por tranquilizar meu coração e me dar forças para conciliar a jornada de estudos com meus compromissos diários de profissional, mãe e esposa.

Meu muito obrigada a todos aqueles que me ajudaram a concluir esta pesquisa.

À minha orientadora, Professora Dra. Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas, pela competência e respeito com que conduziu este processo, despertando sempre uma busca pelo aprendizado.

Meu especial agradecimento à Professora Dra. Lívia Gagher Bósio Campello e ao Professor Dr. Vladmir Oliveira da Silveira pela compreensão e orientações, na fase de qualificação, que agregaram mais conteúdo e fundamentação a minha pesquisa.

Aos Professores do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, dos quais tive a grata oportunidade de ser discente, meu agradecimento, pelos conhecimentos compartilhados, obras apresentadas, pelo incentivo ao juízo crítico e, primordialmente, pela instigação a uma contribuição positiva, através da pesquisa, em prol de um futuro melhor, tendo como referencial ético e transformador os direitos humanos.

Aos colegas do Mestrado, Turma 2021, pelas reflexões e experiências partilhadas, de espontânea colaboração e valioso aprendizado.

Aos estimados colegas de Procuradoria Especializada, pelo tempo de parceria que tivemos na PFE/FUNASA, dedicado ao estudo dos convênios, que rendeu bons frutos de amizade e estudo do saneamento básico.

À Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, na pessoa de seu atual Diretor, Dr. João Carlos Souto, pelo vasto acervo bibliográfico digital ofertado aos membros das carreiras jurídicas da AGU, que me permitiram avançar na pesquisa de uma forma mais ampla.

Por fim, à Revista da AGU, na pessoa do seu Vice-editor, Dr. Henrique Augusto Figueiredo Fugêncio e na pessoa do Coordenador de Pesquisa, Publicações e Avaliação, Dr. Allan Tavares, pela avaliação e divulgação da minha pesquisa acadêmica.

Tudo contribui, portanto, para nos levar a contemplar a probabilidade de um futuro em que uma multiplicidade de catástrofes, ao provocar umas às outras, levaria a grandes cataclismos, atingindo todos os aspectos da vida humana, promovendo regressões gerais de civilização, das quais seriam vítimas as liberdades, as democracias, as conquistas sociais que ainda subsistem. Naturalmente, são apenas probabilidades, nada é certo, mas só será possível escapar desse rumo provável mudando de caminho.
Edgar Morin

O que vale na vida não é o ponto de partida e sim a caminhada.
Caminhando e semeando, no fim terás o que colher.
Cora Coralina

RESUMO

PINTO, Alyre Marques. **Direito humano fundamental à água potável e ao saneamento: Da cooperação internacional à nacional**. 2023. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2023.

A presente dissertação de Mestrado explora a temática referente ao reconhecimento do direito à água potável e ao saneamento como direitos humanos fundamentais, investigando a contribuição de uma atuação cooperativa, tanto em âmbito internacional, como nacional, para a realização dos direitos em questão. No contexto internacional, a responsabilidade conjunta e a necessária solidariedade entre os povos sobressaem como imprescindíveis à materialização dos direitos analisados e como forma de resguardar a sobrevivência da própria humanidade. No Brasil, o renovado arranjo jurídico institucional do saneamento básico nacional, proporcionado pela reforma de 2020, reafirma o pacto federativo nacional e elege como instrumento favorável à universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sua gestão de forma conjunta e integrada. Dessa forma, o problema de pesquisa visa responder ao seguinte questionamento: Se mecanismos de cooperação se mostram essenciais para a efetividade dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento e qual seria o fundamento jurídico de uma atuação cooperativa dos Estados-Nação, no contexto internacional, e dos entes federados, no contexto nacional? Para tanto, tem como objetivo geral: examinar o fundamento jurídico dessa atuação cooperativa dos Estados-Nação e dos entes federados nacionais, na seara dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento. E, como objetivos específicos: i) analisar a configuração jurídica do direito humano fundamental à água potável e ao saneamento e a trajetória histórica de sua afirmação no cenário internacional; ii) apurar os impactos da crise hídrica global sobre os direitos analisados; iii) investigar a relevância de uma cooperação internacional solidária dos Estados-Nação para a efetividade dos direitos em questão; iv) delimitar o panorama do direito fundamental à água potável e ao saneamento no Brasil; v) compreender o federalismo brasileiro e sua aptidão ao fomento de parcerias públicas; vi) investigar a importância de uma cooperação dos entes federados nacionais para a efetividade dos direitos analisados; e vii) analisar os mecanismos de cooperação constitucionais favoráveis a uma gestão compartilhada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A fim de atingir esses objetivos e responder ao problema suscitado, adota-se o método científico dedutivo, sob enfoque teórico-metodológico dogmático e axiológico e paradigma epistemológico pós-positivista, com apoio na pesquisa bibliográfica e documental, do tipo exploratória e qualitativa.

Palavras-chave: Água e Saneamento. Direito Internacional. Solidariedade. Federalismo Cooperativo Democrático. Gestão Compartilhada de Serviços Públicos.

ABSTRACT

PINTO, Alyre Marques. **Fundamental human right to drinking water and sanitation: From international to national cooperation.** 2023. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2023.

This Master's dissertation explores the theme of recognizing the right to drinking water and sanitation as fundamental human rights, investigating the contribution of cooperative action at both the international and national levels in realizing these rights. In the international context, joint responsibility and necessary solidarity among peoples emerge as essential for the materialization of the rights under analysis and as a means to safeguard the survival of humanity itself. In Brazil, the renewed institutional legal framework for national basic sanitation, provided by the 2020 reform, reaffirms the national federative pact and elects joint and integrated management as a favorable instrument for universalizing water supply and sanitation services. Therefore, the research problem aims to answer the following question: If cooperation mechanisms prove to be essential for the effectiveness of the fundamental human rights to drinking water and sanitation, what would be the legal basis for cooperative action by nation-states in the international context and by federative entities in the national context? To this end, the general objective is to examine the legal basis for this cooperative action by nation-states and national federative entities in the field of fundamental human rights to drinking water and sanitation. The specific objectives are as follows: i) analyze the legal configuration of the fundamental human right to drinking water and sanitation and the historical trajectory of its affirmation on the international stage; ii) assess the impacts of the global water crisis on the rights under analysis; iii) investigate the relevance of solidary international cooperation among nation-states for the effectiveness of the rights in question; iv) delimit the panorama of the fundamental right to drinking water and sanitation in Brazil; v) understand Brazilian federalism and its propensity for fostering public partnerships; vi) investigate the importance of cooperation among national federative entities for the effectiveness of the rights under analysis; and vii) analyze constitutional cooperation mechanisms favorable to shared management of public water supply and sewage services. In order to achieve these objectives and respond to the problem raised, the deductive scientific method is adopted, under a dogmatic and axiological theoretical-methodological approach and a post-positivist epistemological paradigm, with support in bibliographical and documental research, of the exploratory and qualitative type.

Keywords: Water and Sanitation. International Right. Solidarity. Democratic Cooperative Federalism. Shared Management of Public Services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Total de recursos hídricos renováveis por habitante em 2017 (m ³ /ano)	53
Figura 2: Acesso a abastecimento de água por ano (% da população total beneficiada)	72
Figura 3: Acesso à coleta de esgoto por ano (% da população total beneficiada)	73
Figura 4: Tratamento de esgoto por ano (% do volume de esgoto gerado)	74
Figura 5: Perdas de água na distribuição por ano (% do volume de água produzida)	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Principais marcos da trajetória do compromisso internacional ao direito humano à água potável e ao saneamento	153
---	-----

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AQUASTAT	<i>FAO's Global Information System on Water and Agriculture</i>
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres
CESBS	Companhias Estaduais de Saneamento
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DESCA	Direitos Fundamentais, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
NMLSB	Novo Marco Legal do Saneamento Básico
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO	23
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS	26
1.2 O DIREITO HUMANO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO SOB A PERSPECTIVA PRESTACIONAL E SOLIDÁRIA	34
1.3 TRAJETÓRIA DO COMPROMISSO INTERNACIONAL AO DIREITO HUMANO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO	43
1.4 CRISE HÍDRICA GLOBAL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SOLIDÁRIA	50
2 PANORAMA DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO NO BRASIL	63
2.1 DELIMITANDO O OBJETO DE ESTUDO	67
2.2 CRISE DO SETOR E DESAFIOS A SUPERAR	72
2.3 ARRANJO JURÍDICO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO	78
2.4 REFORMA DE 2020 – ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SETOR	84
3 A COOPERAÇÃO NACIONAL SOB O PRISMA DA GESTÃO COMPARTILHADA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	91
3.1 ESTADO FEDERAL	92
3.2 FEDERALISMO BRASILEIRO E PARCERIAS PÚBLICAS	97
3.3 UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS COMO DIRETRIZ DA REFORMA DE 2020	105
3.4 FATORES DE ORDEM ECONÔMICA, TÉCNICA E AMBIENTAL JUSTIFICADORES DE UMA ATUAÇÃO CONJUNTA E INTEGRADA DOS ENTES FEDERADOS	111
3.5 GESTÃO COMPARTILHADA DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO	113
CONCLUSÃO	129
REFERÊNCIAS	139

**APÊNDICE - PRINCIPAIS MARCOS DA TRAJETÓRIA DO COMPROMISSO
INTERNACIONAL AO DIREITO HUMANO À ÁGUA POTÁVEL E AO
SANEAMENTO**

153

INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação de Mestrado insere-se no contexto da discussão do direito à água segura e potável e ao saneamento como direitos humanos fundamentais em âmbito global, avançando sobre sua configuração como direitos fundamentais na seara nacional, com enfoque na análise da importância de uma atuação cooperativa dos entes públicos para a efetividade dos direitos analisados, tanto em âmbito internacional, na perspectiva dos Estados-Nação, sob o viés da imprescindibilidade da preservação dos recursos hídricos para a sobrevivência da própria humanidade, como em âmbito nacional, na perspectiva dos entes federados, sob a vertente de serviços públicos indispensáveis à dignidade da pessoa humana, cujo acesso almeja seja garantido de forma universalizada.

No cenário internacional, precisamente no sistema global de proteção dos direitos humanos (ONU), a água é concebida como um recurso natural limitado, um bem comum público mundial, patrimônio da biosfera, vital para todas as formas de vida e, ainda, essencial para a saúde humana. O saneamento, por sua vez, relaciona-se aos sistemas de esgotamento sanitário, essenciais à salubridade ambiental e indispensáveis à saúde pública, além de representar um dos principais mecanismos de proteção das reservas de água potável do mundo.

Ambos se encontram inseridos como direitos humanos no sistema protetivo global das Nações Unidas, direitos distintos, porém, inclusos, no mesmo estatuto jurídico, qual seja, o direito a um nível de vida adequado, um viver com dignidade, que encontra previsão no art. 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) e no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Seu caráter declaratório internacional, no entanto, assume a feição de normas de *soft law*, porém, com significativa relevância, em face de seus efeitos morais e políticos no âmbito do Direito Internacional.

Nessa senda, destacam-se a Declaração de Estocolmo (1972), quando a água foi identificada como um recurso natural que deveria ser protegido; a Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000), a qual, dentre um dos oito ODM's, fixou a meta de reduzir para metade a percentagem de pessoas que vivem sem um acesso sustentável à água potável até 2015; o Comentário Geral nº 15, do CDESC (2002), enquadrando o direito à água nos artigos 11 e 12 do PIDESC; a Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU (2010), reconhecendo o direito à água potável e ao saneamento como direitos humanos essenciais para o pleno gozo do direito à vida e de todos os outros direitos humanos; e o ODS 6 da Agenda 2030 da ONU (2015),

fixando metas promissoras até 2030, de acesso universal e equitativo à água potável e acesso adequado e equitativo ao saneamento e higiene para todos e todas.

No contexto da *dinamogenesis* dos valores, inserem-se, inicialmente, como direitos humanos de segunda geração ou dimensão, os direitos de igualdade, quando o Estado passa a assumir um papel ativo na realização da justiça distributiva, em prol da dignidade da pessoa humana, sobressaindo o papel intervencionista do Estado que passa a ter o dever principal de fazer, de agir, de implementar políticas públicas que tornem realidade os direitos declarados, em prol de uma igualdade material.

Ademais, sob o viés dos princípios da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, sobressaem como direitos humanos indispensáveis à fruição de outros direitos humanos, notadamente o direito à própria vida e, mais ainda, um viver com dignidade, com garantias ao direito à saúde, a um nível de vida adequado, à educação, ao trabalho, entre outros.

Por outro lado, avançam na seara dos direitos humanos de terceira dimensão, os chamados direitos de solidariedade, uma vez que repercutem no direito ao desenvolvimento econômico e social; no direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado; e ainda, no direito à paz.

A efetividade universal de tais direitos, porém, ainda está longe de ser alcançada, notadamente para uma grande parcela da população mundial que vive nos países menos desenvolvidos, e mesmo nos países em desenvolvimento, nos quais investimentos em infraestrutura se mostram tímidos perante a amplitude dos problemas. Inclusive, ameaçada para as futuras gerações, em face do crescente estresse hídrico conjugado com a poluição das águas.

Nesse aspecto, segundo dados do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2021 (ONU, 2021), o consumo global de água doce aumentou seis vezes no último século e, desde a década de 1980, continua a avançar a uma taxa de 1% ao ano, fruto do crescimento populacional, do desenvolvimento econômico e das alterações nos padrões de consumo, evidenciando que o mundo provavelmente irá enfrentar um déficit hídrico global de 40% até 2030, em um cenário “sem alterações” (*business-as-usual*).

Não bastasse isso, há uma desigual distribuição dos recursos hídricos mundiais, agravada por uma crescente poluição dos rios, estimando-se que, em âmbito global, cerca de 80% de todas as águas residuais e municipais são lançadas no meio ambiente sem qualquer tratamento prévio, com efeitos prejudiciais para a saúde humana e para os ecossistemas.

Assim, não há como pensar de forma individualizada, uma vez que a falta de água em determinadas nações gerará conflitos internos, miséria, refugiados ambientais, impactando a política e a economia global. Da mesma forma, a ausência de um saneamento adequado afetará

a qualidade dos recursos hídricos, com reflexos que ultrapassam fronteiras nacionais, ameaçando as reservas de água potável mundiais, necessárias para a sobrevivência humana.

Os fatos relatados evidenciam a relevância do tema no cenário internacional, demonstrando tratar-se de problemas mundiais, próprios do mundo globalizado, onde riscos locais repercutem por todo o planeta, reclamando um novo agir coletivo, de forma que os compromissos internacionais assumidos até então assumam formas mais densas, sob a diretriz de uma verdadeira cooperação internacional entre as diversas nações, as quais precisam reconhecer sua responsabilidade internacional e a necessária solidariedade entre os povos, inclusive, intergeracional, para resguardar a sobrevivência da própria humanidade.

Na seara nacional, por sua vez, os direitos humanos em questão não ganharam formalmente *status* de direito fundamental expresso na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), conformando-se como política pública indispensável à concretização de outros direitos fundamentais, como o direito à vida e o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, além de instrumento de promoção de direitos fundamentais sociais, em especial o direito à educação, à saúde, à alimentação e à moradia.

Contudo, sob o prisma da constitucionalização do Direito, onde a Constituição passa a ocupar o centro do ordenamento jurídico, desfrutando não apenas de uma supremacia formal, mas também de uma supremacia material, axiológica, o arranjo jurídico-constitucional nacional sinaliza uma diretriz mais ampliada, conferindo aos direitos humanos analisados força material de norma fundamental, haja vista tratar-se de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, além de viabilizarem o pleno exercício de outros direitos fundamentais expressos na Constituição Federal.

Anote-se, ainda, que como instrumento de política pública, o Brasil adota a expressão “saneamento básico”, englobando os serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, tal como previsto no Marco Legal do setor, instituído por meio da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 – Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB).

As competências sobre a matéria encontram-se disciplinadas na Constituição Federal, competindo à União fixar as diretrizes nacionais; a todos os entes, em conjunto, promover a melhoria das condições de saneamento básico, mediante cooperação; e aos Municípios, a prestação dos serviços, sem olvidar da competência compartilhada, em caso de interesse comum.

O tema é também relevante no cenário nacional, considerando o ainda deficitário estágio dos serviços de água e esgoto, em que pese o real crescimento do setor experimentado

na década de 1970. De fato, em pleno século XXI, o saneamento básico ainda é um grave problema no Brasil, onde mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso à rede coletora de esgoto; mais de 36 milhões de brasileiros não tem acesso à rede de abastecimento de água; 50% do esgoto nacional gerado não recebe o necessário tratamento antes de ser despejado nos corpos d'água; e para cada 100 litros de água captada e tratada no Brasil, 40,3% são perdidos em razão de rompimentos, furtos e outros danos na rede de distribuição.

A novidade da temática no Brasil, contudo, advém da recente alteração do Marco Legal do setor, por meio da Lei nº 14.026/2020, a qual vem sendo identificada por parte da doutrina como o “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, que dentre outras novidades impôs metas de universalização para o saneamento nacional até o ano de 2033, quando 99% da população brasileira deverá ter acesso à água potável e 90% acesso ao tratamento de esgoto, fundamentadas em uma profunda remodelação da política pública do setor.

Dentre as inúmeras inovações trazidas com a nova legislação merece destaque a concorrência na prestação dos serviços, a qual, porém, será modulada por políticas de universalização dos serviços, articuladas pela União Federal, tendo como pressuposto uma renovada prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, direcionada a uma cooperação federativa, com o intuito de otimizar recursos públicos e permitir sua melhor execução, avançando, neste aspecto, sobre a possibilidade de uma gestão compartilhada desses serviços, amplamente incentivada pela legislação atualizada do setor, sob o fundamento de um interesse comum.

Evidencia-se, assim, que a efetividade do direito humano fundamental à água e ao saneamento no cenário nacional, assim como no internacional, perpassa pelo necessário contexto da cooperação, agora, na conjuntura do Pacto Federativo brasileiro, favorável a uma atuação conjunta e integrada de todos os entes federados, projetada na resolução de problemas comuns, ou seja, alinhada ao federalismo cooperativo contemporâneo.

Dessa forma, os direitos humanos fundamentais à água e ao saneamento serão examinados sob a perspectiva do marco teórico da cooperação internacional dos Estados-Nação, sob o prisma da solidariedade, e da cooperação nacional do entes federados que compõem a República Federativa do Brasil, sob o prisma do federalismo cooperativo, com vista a avaliar sua contribuição para a efetividade dos direitos analisados.

Vale dizer, o problema de pesquisa visa responder o seguinte questionamento: Se mecanismos de cooperação se mostram essenciais para a efetividade dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento e qual seria o fundamento jurídico de uma atuação

cooperativa dos Estados-Nação, no contexto internacional, e dos entes federados, no contexto nacional?

No marco teórico da cooperação internacional, o pensamento de Peter Häberle apontará na direção da cooperação solidária, sob o fundamento de um “Estado Constitucional Cooperativo”. A solidariedade, contudo, será compreendida com apoio na obra de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer.

O federalismo cooperativo, por sua vez, ingressará na pesquisa como proposta teórica para a cooperação nacional. As obras de Raul Machado Horta, Ingo Wolfgang Sarlet e Gilberto Bervovici apontarão o conteúdo do instituto. A doutrina de Alaôr Caffé Alves, por seu turno, guiará o estudo da gestão compartilhada dos serviços públicos de água e esgoto, sob o fundamento de um interesse comum, materializado de forma compulsória ou voluntária, que impulsiona a cooperação federativa e, por consequência, a uma titularidade compartilhada dos serviços.

Como objetivo geral da pesquisa, portanto, propõe-se a examinar o fundamento jurídico dessa atuação cooperativa dos Estados-Nação e dos entes federados nacionais, na seara dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento.

Para tanto, a pesquisa desdobrar-se-á em sete objetivos específicos: i) analisar a configuração jurídica do direito humano fundamental à água potável e ao saneamento e a trajetória histórica de sua afirmação no cenário internacional; ii) apurar os impactos da crise hídrica global sobre os direitos analisados; iii) investigar a relevância de uma cooperação internacional solidária dos Estados-Nação para a efetividade dos direitos em questão; iv) delimitar o panorama do direito fundamental à água potável e ao saneamento no Brasil; v) compreender o federalismo brasileiro e sua aptidão ao fomento de parcerias públicas; vi) investigar a importância de uma cooperação dos entes federados nacionais para a efetividade dos direitos analisados; e vii) analisar os mecanismos de cooperação constitucionais favoráveis a uma gestão compartilhada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Com essa perspectiva, o primeiro capítulo será dedicado ao estudo dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento, iniciando com a investigação da evolução histórica dos direitos humanos, adentrando na configuração jurídica dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento na perspectiva geracional, bem como na trajetória histórica do compromisso internacional a esses direitos.

Encerrando esse capítulo, serão analisados fatores que sinalizam uma crise hídrica global e seus reflexos sobre os direitos humanos objeto de pesquisa, com vista a investigar a

contribuição de uma cooperação internacional dos Estados-Nação na efetividade desses direitos e qual seria o seu fundamento jurídico de validade.

O segundo capítulo insere a temática no contexto nacional, tendo por objetivo delimitar o panorama do direito fundamental à água potável e ao saneamento no Brasil. Será investigada sua conformação jurídico-constitucional, seus contornos como política pública relevante a cargo do Estado, em prol de direitos sociais, com enfoque para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, avançando sobre os desafios a serem superados, com base em dados estatísticos oficiais sobre o panorama dos serviços de água e esgoto no cenário nacional.

Ainda no segundo capítulo será analisado o arranjo jurídico institucional da Política Nacional de Saneamento Básico, adentrando na investigação do seu desenvolvimento institucional na experiência histórica, de forma a evidenciar os fatores que propiciaram o nascimento da quarta fase do histórico normativo do saneamento, qual seja, sua reforma em 2020, sobre a qual serão analisados os principais pilares.

Por fim, o terceiro capítulo terá por objetivo investigar a importância de uma cooperação dos entes federados nacionais para a efetividade dos direitos analisados e qual seria sua conformação jurídica de validade. Serão analisados os contornos de um Estado Federal, as particularidades do federalismo brasileiro, a fim de compreender o alcance da cooperação nacional por meio da gestão compartilhada dos serviços e abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A hipótese que se anuncia é a de que a cooperação se apresenta como mecanismo essencial à materialização dos direitos analisados, demandando uma atuação conjunta e coordenada dos Estados-Nação, no contexto internacional, sob o fundamento da solidariedade, como dos entes federados brasileiros, no contexto nacional, sob o fundamento do federalismo cooperativo democrático, para resolução de problemas comuns que ultrapassam fronteiras territoriais.

O método científico empregado é o dedutivo, portanto, o tema e o problema são analisados a partir de argumentos gerais que se consideram verdadeiros para argumentos mais específicos, de forma a alcançar as respectivas conclusões, sob enfoque teórico-metodológico dogmático e axiológico e paradigma epistemológico pós-positivista.

A pesquisa desenvolvida é qualitativa quanto a sua natureza, com objetivos exploratórios e descritivos, visando análise crítica, utilizando como meios de procedimento a pesquisa bibliográfica e documental, contemplando análise da doutrina, legislação, documentos internacionais e exposição de dados.

Por fim, a presente pesquisa intitulada “Direito humano fundamental à água potável e ao saneamento: Da cooperação internacional à nacional” se enquadra na linha de pesquisa 2 (dois) do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, qual seja, Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável.

1 DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO

Direitos humanos, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais. De fato, muitas são as expressões para designar os direitos essenciais da pessoa humana, fruto da própria evolução da proteção de certos direitos (RAMOS, 2019, p. 51-52).

No entanto, expressões como “liberdades públicas”, “liberdades fundamentais”, “direitos individuais” e “direitos públicos subjetivos”, assim como as suas variantes, têm sido progressivamente rechaçadas pela moderna doutrina constitucional, porquanto divorciadas do estágio atual da evolução dos direitos fundamentais no âmbito de um Estado (democrático e social) de Direito, inclusive, no âmbito do direito internacional, além de revelarem, de certo modo, uma abrangência insuficiente, visto que atreladas à categorias específicas do gênero direitos fundamentais (SARLET, 2021, p. 28).

Assim, expressões mais recorrentes do século XXI são “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Os primeiros representando os direitos reconhecidos pelo Direito Internacional em tratados e demais normas internacionais sobre a matéria, e os “direitos fundamentais” representando os direitos reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado específico (RAMOS, 2019, p. 52).

Ingo Wolfgang Sarlet (2021, p. 32) confirma a referida distinção, porém sob a justificativa de que os direitos humanos guardam relação com uma concepção jusnaturalista dos direitos, ao passo que os direitos fundamentais dizem respeito a uma perspectiva positiva, visto que mediante um processo de “fundamentalização” (incorporação às constituições) os direitos naturais e inalienáveis da pessoa adquirem a hierarquia jurídica e seu caráter vinculante em relação a todos os poderes constituídos no âmbito de um Estado Constitucional.

Contudo, como ressalta André de Carvalho Ramos (2019, p. 53), essa diferenciação perde a importância diante da ocorrência de um processo de aproximação e mútua relação entre o direito internacional e o direito interno na temática dos direitos humanos, surgindo expressões mais condizentes com essa realidade, como “direitos humanos fundamentais” ou “direitos fundamentais do homem”.

Sarlet (2021, p. 32-33), mesmo reconhecendo a importância da distinção, a fim de se evitar equívocos sobre qual direito se está tratando, ratifica esse processo de aproximação e harmonização entre o conteúdo das declarações internacionais e dos textos constitucionais,

rumo ao que já está sendo denominado, no campo dos direitos humanos e fundamentais (mas, não exclusivamente), de um Direito Constitucional Internacional, destacando, também, o uso mais recente da expressão “direitos humanos fundamentais”.

Justifica-se, portanto, a opção terminológica da utilização da expressão “direitos humanos fundamentais” nesta dissertação, a fim de evidenciar uma unidade essencial e indissolúvel entre direitos humanos e direitos fundamentais, sem olvidar, contudo, a distinção alertada por Sarlet (2021, p. 32), no campo da positivação, para que não se perca de vista a dimensão internacional e a dimensão constitucional positiva, quando se fizer necessária.

Por outro lado, lembre-se que os direitos humanos fundamentais têm como fundamento primordial a dignidade da pessoa humana¹, fruto da evolução dos valores eleitos como valiosos pela comunidade social no curso do desenvolvimento histórico².

Neste aspecto, pode-se compreender a dignidade como a qualidade intrínseca da pessoa humana, irrenunciável e inalienável, na medida que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacada, como se infere do art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, segundo o qual “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.” (SARLET, 2021, p. 102).

Relembrando o pensamento Kantiano, cada ser humano é único e irrepetível e, por isso mesmo, ao contrário das coisas, os seres humanos não têm preço ou valor, mas possuem dignidade, isto é, um valor único e incomparável que lhes garante autonomia, ou seja, a capacidade de decidir e seguir uma lei moral, um imperativo categórico (PABÓN, 2011, p. 60-61).

Sarlet (2021, p. 101-105), admitindo não ser possível uma definição clara do que seja efetivamente dignidade, sob o fundamento de tratar-se de conceito de contornos vagos e

¹ Considerando que a dignidade constitui atributo da pessoa humana individualmente considerada, e não de um ser ideal ou abstrato, importante não confundir as noções de dignidade da pessoa humana e dignidade humana (da humanidade). Cf. Sarlet (2021, p. 103).

² Segundo Rocasolano e Silveira (2010, p. 183), a *dinamogenesis* explica o processo que fundamenta o nascimento e desenvolvimento de novos direitos no decorrer da história. Neste aspecto, ressaltam que “No processo da *dinamogenesis*, 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.” (2010, p. 197).

imprecisos, pretende clarificar seu conteúdo enumerando exigências diretas e essenciais que integram seu âmbito de proteção:

O que se percebe, em última análise, é que **onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, em que as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, em que a intimidade e identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder**, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças (grifo nosso).

Acrescente-se, ainda, que a dignidade é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais, na medida que deve ser respeitada, como também assegurada, por meio de condições mínimas para uma existência digna. Sobre a questão, mais uma vez, oportunos os esclarecimentos de Sarlet (2021, p. 103):

Na **condição de limite da atividade dos poderes públicos**, a dignidade necessariamente é algo que pertence a cada um e que não pode ser perdido ou alienado, porquanto, deixando de existir, não haveria mais limite a ser respeitado (considerado o elemento fixo e imutável da dignidade). Como **tarefa imposta ao Estado**, a dignidade da pessoa humana **reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente ou até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade**, sendo, portanto dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade (este seria o elemento mutável da dignidade) (grifo nosso).

Nessa perspectiva, os direitos humanos fundamentais, de um modo geral, podem ser considerados concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana. De outro lado, na seara da fundamentação jurídico-positiva constitucional (direitos fundamentais), a concepção é ainda mais ampla, vinculando-se às noções de Estado de Direito e de Constituição, constituindo condição de existência e medida de legitimidade de um autêntico Estado Democrático³ e Social⁴ de Direito, sob o aspecto de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dos valores da igualdade, liberdade e justiça (SARLET, 2021, p. 63).

Diante desse cenário, partindo da concepção comum de que a água é elemento fundamental para todas as formas de vida e de que o saneamento é essencial para a salubridade ambiental, é possível inferir que a acessibilidade à água e ao saneamento asseguram condições

³ Democrático, no sentido de que os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade, da liberdade de participação e liberdade-autonomia (garantia das minorias contra eventuais desvios de poder) (SARLET, 2021, p. 62).

⁴ Social, no sentido de que “os direitos fundamentais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances (oportunidades), inerentes à noção de uma democracia e um Estado de conteúdo não meramente formal, mas, sim, guiado pelo valor da justiça material” (SARLET, 2021, p. 63).

mínimas para uma existência digna, já que repercutem na própria existência (vida), na saúde das pessoas, em um nível de vida adequado, no acesso à educação, no acesso ao trabalho, na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, no desenvolvimento econômico, entre outros fatores. Logo, não podem ser dissociados do quadro de direitos humanos.

Dessa forma, a fim de que se possa compreender a amplitude da configuração jurídica do direito humano fundamental à água potável e ao saneamento, no contexto internacional e no contexto de um Estado Democrático e Social de Direito, ou melhor, do atual Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito (sob a perspectiva do paradigma ecocêntrico⁵), como preferem Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021, RB-3.2), faz-se importante uma análise preliminar sobre a evolução histórica dos direitos humanos, antes de adentrar no respectivo enquadramento.

Avança-se, ainda, neste capítulo, na análise da trajetória da afirmação do direito humano fundamental à água potável e ao saneamento, no contexto histórico, para, ao final, discutir a necessidade de uma cooperação internacional solidária, diante de uma crise hídrica global que se anuncia.

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS⁶

Para Norberto Bobbio (2004, p. 13), o elenco dos “direitos do homem” constitui uma “classe variável”, em constante evolução, que se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, reveladora de novos carecimentos e interesses, classes dominantes, meios disponíveis para realização dos direitos, transformações tecnológicas, dentre outros fatores, não sendo difícil prever que, “no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar”.

Com essa perspectiva, Bobbio (2004, p. 9; 13-16) defende que não se pode propor um fundamento “absoluto, irresistível, inquestionável” a direitos historicamente relativos, discussão, contudo, que entende irrelevante, quando o problema fundamental em relação aos direitos do homem, não é o de justificá-los, mas sim o de protegê-los, um problema não filosófico, mas político.

⁵ Este amplia o espectro de tutela dos direitos humanos para além da figura humana, abrangendo outros seres não humanos e a Natureza (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. RB 5.8)

⁶ Parte da argumentação desta seção foi desenvolvida no nosso artigo: PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lídia Maria. Novo Marco Legal do Saneamento Básico: uma contribuição para a efetividade do direito à água potável e ao saneamento no Brasil. Prismas Jurídicos. Rio de Janeiro/RJ: **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**: Auditorium/Tribunal Regional Federal da 2. Região, v. 26. n. 55, jul./out. 2022, 122 p., p. 84-119.

Por outro lado, o filósofo pondera que a discussão acerca do fundamento teve sua solução com a DUDH, representativa da maior prova histórica de “consenso geral” sobre um sistema de valores até hoje dada, logo constitutiva de um “sistema de valores humanamente fundado”, ou como teriam falado os jusnaturalistas, *consensus omnium gentium* ou *humani generis* (BOBBIO, 2004, p. 17-18).

Em que pese concordar com Bobbio de que o problema maior é evitar que os direitos humanos sejam violados, negados, ignorados, Marconi Pequeno (2008, p. 3-4) vislumbra na ideia de dignidade o seu fundamento. Dignidade esta representativa da “qualidade que define a essência da pessoa humana, ou ainda é o valor que confere humanidade ao sujeito.” (PEQUENO, 2008, p. 3).

Fábio Konder Comparato (1997, p. 7; 19) também confirma que o fundamento ou razão de ser dos direitos humanos é o próprio homem, considerado em sua dignidade substancial de pessoa, diante da qual as especificidades individuais e grupais são sempre secundárias, o que os eleva a categoria de direitos próprios de todos os homens, logo, universais.

Sob uma perspectiva histórica, Comparato (2019, p. 22-26) leciona que foi durante o período axial (entre os séculos VIII e II a.C.) que se enunciaram os grandes princípios e se estabeleceram as diretrizes fundamentais da vida, despontando a ideia de uma igualdade essencial entre todos os homens, em vigor até hoje.

Abandonaram-se as explicações mitológicas e as visões de alguns dos maiores doutrinadores do centro do período axial (entre 600 e 480 a.C.) - como Zaratustra na Pérsia, Buda na Índia, Lao-Tsé e Confúcio na China, Pitágoras na Grécia e Dêutero-Isaías em Israel - passaram a demarcar uma nova visão do mundo. “Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes.” (COMPARATO, 2019, p. 25).

No entanto, a transformação dos direitos humanos como instituição política só aconteceu na Idade Moderna, primeiro, com o jusnaturalismo; depois, com a teoria positiva individualista; e, por fim, como a afirmação de direitos de modo universal e positivo.

Enquanto teorias filosóficas, com origem no jusnaturalismo moderno, cujo pai é John Locke, os direitos humanos foram concebidos, inicialmente, como direitos naturais universais, como um ideal a perseguir, um dever ser, e assim, limitadas, em sua eficácia, a proposições para um futuro legislador (BOBBIO, 2004, p. 18).

Nesse caminhar, evoluíram como direitos concretos, direitos positivos particulares, quando acolhidas pela primeira vez por um legislador, o que ocorre com a Declaração do Bom Povo de Virgínia de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França de

1789, decorrentes, respectivamente, do movimento pela independência das colônias inglesas na América do Norte e da Revolução Francesa. Nessa passagem, a afirmação dos direitos humanos ganha em concreticidade, mas perde em universalidade, uma vez que válidos somente no âmbito do Estado que os reconhece (BOBBIO, 2004, p. 18-19).

Anote-se que a afirmação dos direitos humanos ocorrida no século XVIII resulta de uma radical inversão de perspectiva na ordem política, característica da formação do Estado moderno, não mais centrada nos deveres dos súditos em relação ao Estado, mas sim na prioridade dos direitos do cidadão, em correspondência à visão individualista de sociedade, sob a concepção dos indivíduos que a compõem, em contraposição à teoria organicista tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos (BOBBIO, 2004, p. 7-8; 93-94).

Surgem, assim, os direitos de liberdade, fruto da revolução burguesa dos séculos XVII e XVIII, em prol dos direitos civis e políticos contra o regime feudalista de produção e o Absolutismo, dando ensejo à concepção do próprio Estado Liberal.

Das primeiras declarações seguiram-se outros documentos relevantes, porém, ainda, de forma individualizada, sob a concepção de cada Estado, dentre os quais destaca-se a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 (COMPARATO, 2019, p. 65-66). Estas, ao contrário das primeiras Declarações, centradas na defesa da burguesia contra um regime de privilégios estamentais, trouxeram a plena afirmação dos novos direitos humanos de caráter econômico e social, fruto da organização da classe trabalhadora, perante o sistema capitalista de produção e os graves problemas sociais e econômicos que o acompanharam, com crescente pauperização das massas proletárias.

Referem-se aos direitos de igualdade, direitos típicos do século XX, direitos-meio, cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos de liberdade de primeira dimensão, assinalando a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, no qual passou-se a exigir uma intervenção do Estado para a garantia de direitos de caráter econômico e social.

Ingo Wolfgang Sarlet (2021, p. 47) leciona que “A nota distintiva desses direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um ‘direito de participar do bem-estar social’.”.

Dessa forma, caracterizam-se por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das

liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, em conformação ao princípio da igualdade material (SARLET, 2021, p. 47).

Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase na história da formação das declarações de direitos, um pacto de pretensão universal, deflagrado após as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial.

A partir desse marco histórico, os direitos humanos passam a ser concebidos como direitos universais e positivos, direitos do homem enquanto cidadão do mundo, representando a consciência histórica da humanidade sobre seus valores fundamentais na segunda metade do século XX, “uma síntese do seu passado e uma inspiração para o futuro” (BOBBIO, 2004, p. 20-21).

De fato, no dizer de Bobbio (2004, p. 21), pode se conceber a Declaração Universal de 1948 como um ponto de partida para uma meta progressiva, inclusive, a partir da qual, surgiram outros documentos interpretativos, ou mesmo complementares, com intuito de fornecer garantias válidas aos direitos declarados, mas também objetivando aperfeiçoar continuamente o conteúdo da Declaração, de modo a não lhe deixar cristalizar-se e enrijecer-se em fórmulas tanto mais solenes quanto mais vazias.

Na visão de Comparato (2019, p. 219), as consciências se abriram, uma vez que o lançamento da bomba atômica, ao fim da Segunda Guerra, soou como o prenúncio de um apocalipse. O homem passou a ter ciência de seu poder de destruir toda a vida na face da Terra, logo a sobrevivência da humanidade exigia a colaboração de todos os povos, na reorganização das relações internacionais com base no respeito incondicional à dignidade da pessoa humana.

Despontam, portanto, os direitos de solidariedade e fraternidade, nos quais se evocou a preocupação com a paz, o meio ambiente, a comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, sob uma concepção difusa, evidenciando a passagem ao Estado Democrático de Direito, ou melhor, ao Estado Democrático e Social de Direito, no qual o paradigma da democracia e da solidariedade passam a reger o mundo.

Por outro lado, foi a partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras Constituições é que assume relevo a problemática das assim denominadas “gerações” ou “dimensões” dos direitos fundamentais, na perspectiva histórica, visto que umbilicalmente vinculada às transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades básicas (SARLET, 2021, p. 37).

À Karel Vasak é atribuída a proposta de triangulação dos direitos humanos em “gerações”, quando a apresentou em conferência ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em 1979, inspirado no lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade,

Fraternidade, ensejando os direitos humanos de primeira, segunda e terceira geração, respectivamente (MAZZUOLI, 2021, p. 44).

Segundo Flávio Martins (2020, p. 28), atualmente, vem se preferindo a expressão “dimensão”, isso porque “geração” dá a ideia de substituição do velho pelo novo, o que não ocorre com os direitos fundamentais, uma vez que uma nova dimensão de direitos fundamentais não substitui a primeira, pelo contrário, ambas coexistem e se complementam.

Willis Santiago Guerra Filho (2005, p. 46-47) também sinaliza que é melhor se falar em “dimensões”, porém, não sob o preciosismo de que as gerações anteriores não desaparecem com as mais novas, mas sob a perspectiva de que os direitos “gestados” em uma geração, quando aparecem em ordem jurídica que já traz direitos da geração sucessiva, assumem uma outra dimensão, ou seja, os direitos da geração mais recente tornam-se um pressuposto para entendê-los de forma adequada e, conseqüentemente, para melhor realizá-los⁷.

Sarlet (2021, p. 45) também confirma que o termo “dimensão”, melhor explicita a classificação histórica dos direitos humanos, sem adentrar em sua normatividade, considerando um contexto de autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, onde o reconhecimento progressivo de novos direitos tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade de novas dimensões.

Valerio de Oliveira Mazzuoli (2021, p. 48), por sua vez, adota a expressão “gerações”, mas reconhece que o entendimento contemporâneo é no sentido de afastar a visão fragmentária e hierarquizada das diversas categorias de direitos humanos, a fim de buscar a “concepção contemporânea” desses mesmos direitos, tal como introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e reiterada pela Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993.

Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano (2010, p. 140), por outro lado, também reconhecem que as dimensões melhor esclarecem o referido processo, porém, ponderam que a teoria das gerações se justifica não apenas por identificar fatos históricos relevantes que marcaram a luta histórica pela afirmação e efetividade dos direitos humanos, como também os protagonistas daqueles períodos e os responsáveis pela defesa destes direitos, propondo, desta forma, a abordagem da teoria das gerações, complementada com a ideia de dimensões.

⁷ Guerra Filho (2005, p. 47) cita como exemplo o direito individual de propriedade, o qual num contexto em que se reconhece a segunda dimensão de direitos, só pode ser exercido observando-se sua função social, e com o aparecimento da terceira dimensão, deve-se observar sua função ambiental.

Com essa perspectiva, inclusive, optam por uma definição de direitos humanos que considere não só a *dinamogenesis*⁸ desses direitos, ao mencionar a relação existente entre a historicidade e o surgimento de novos valores sociais, mas também abordem a relação desses com o poder, ao esclarecer a necessidade de que estes direitos sejam reconhecidos positivamente pelos ordenamentos jurídicos.

Elegem, portanto, o conceito de Pérez-Luño, para quem os direitos humanos são “um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e das igualdades humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos a nível nacional e internacional” (SILVEIRA, ROCASOLANO, 2010, p. 227).

Inobstante o debate doutrinário, adota-se, nesta dissertação, o termo “dimensão”, por entender que este melhor evidencia um processo cumulativo, onde as novas dimensões de direitos contribuem para a compressão e realização dos direitos “gestados” em uma geração anterior, os quais, inclusive, assumem uma outra dimensão na ordem jurídica que já traz direitos da geração sucessiva, conforme a doutrina de Willis Santiago Guerra Filho.

Nessa senda, afirmaram-se, inicialmente, os direitos de liberdade, direitos civis e políticos, de matriz individualista, direitos humanos de primeira dimensão, as chamadas liberdades públicas, representando os direitos e garantias dos indivíduos a que o Estado deve se omitir de interferir, por se tratar de uma esfera juridicamente intangível (GUERRA FILHO, 2005, p. 46).

São, por esse motivo, direitos de cunho negativo, uma vez que dirigidos a uma abstenção e não a uma conduta positiva do Estado, sendo, nesse sentido “direitos de resistência” ou de “oposição” perante o Estado, merecendo destaque dentre esses os direitos à vida, à liberdade (esta foi posteriormente complementada passando a incluir as denominadas liberdades de expressão coletiva e os direitos de participação política), à propriedade e à igualdade perante a lei (SARLET, 2021, p. 47).

Em sequência, sobressaem os direitos sociais a prestações pelo Estado para suprir as carências da coletividade, os direitos humanos de segunda dimensão, onde o Estado passa a assumir um papel ativo (positivo) na realização da justiça social⁹ (SARLET, 2021, p. 47), ou

⁸ Silveira e Rocasolano (2010, p. 109) nominam o processo de nascimento, ampliação e ressignificação dos direitos humanos de “processo dinâmogênico”, decorrente das exigências e reclamos de cada momento histórico.

⁹ Sarlet (2021, p. 48) justifica a expressão “social” na circunstância de que os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária.

justiça distributiva¹⁰, como a nomina Comparato (2019, p. 78), em prol da dignidade da pessoa humana, decorrente do impacto da industrialização e dos problemas sociais e econômicos advindos, gerando amplos movimentos reivindicatórios, frutos do surgimento e ascensão da ideologia socialista, com o progressivo reconhecimento de direitos.

Os direitos de índole social englobam as prestações sociais estatais, direitos de cunho prestacional (como assistência social, saúde, educação, trabalho), em prol de uma igualdade em sentido material, mas também “liberdades sociais”, como liberdade de sindicalização, direito de greve e direitos dos trabalhadores, como férias, salário-mínimo, repouso semanal remunerado, entre outros.

Os referidos direitos ganham destaque no século XX, vindo a ser consagrados em inúmeras Constituições advindas do pós Segunda Guerra Mundial, além de serem objeto de diversos pactos internacionais, com destaque ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966.

E, por fim, temos os direitos de solidariedade e fraternidade, de terceira dimensão, “os direitos dos povos ou dos seres humanos”, completando a associação das três dimensões de direitos humanos com o tríplice chamamento da Revolução Francesa: “Liberdade, igualdade, fraternidade (solidariedade)” (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 174).

Nestes se evoca a preocupação com a paz, a autodeterminação dos povos, o desenvolvimento, o meio ambiente, a qualidade de vida, a comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação) e, por consequência, de titularidade coletiva ou difusa, em fase de consagração da seara internacional e crescente confirmação no plano do direito constitucional.

Constituem, em verdade, novas reivindicações do ser humano geradas por fatores como impacto tecnológico, estado crônico de beligerância, processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos humanos fundamentais (SARLET, 2021, p. 49).

Como adverte Sarlet (2021, 49), são denominados direitos de solidariedade ou fraternidade exatamente em razão de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, bem como por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação.

Para Rocasolano e Silveira (2010, p. 175), a terceira geração (ou dimensão, como aqui estamos tratando) sintetiza os direitos de primeira e da segunda gerações sob o viés da

¹⁰ Entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana (COMPARATO, 2019, p. 78).

solidariedade, adensando-os numa perspectiva de equilíbrio de poder em favor do gênero humano (titularidade difusa), cujos anseios e necessidades são comuns, compreendendo temas difusos e globais, como a paz, o desenvolvimento econômico e um meio ambiente sadio.

A solidariedade, como fundamento axiológico dos direitos de terceira dimensão, constitui, em essência, “um querer coletivo para resguardar a sobrevivência e, mais do que ela, o bem-estar da espécie humana” (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 177).

Neste contexto, o papel do Estado é reformulado, sob o prisma da ordem internacional e do relacionamento entre os povos, de forma que sua soberania é relativizada, a fim de compatibilizar-se com seu dever de cooperar com os demais Estados-Nação, inclusive, implicando em admitir como válidos direitos reconhecidos pela comunidade internacional.

Paulo Bonavides (2004, p. 571) vai além e propõe uma quarta geração direitos fundamentais (ou quarta dimensão), decorrente da globalização política, como o direito à democracia-direta, à informação e ao pluralismo, correspondendo para o autor à derradeira fase de institucionalização do Estado Social.

A par da discussão em torno de novas dimensões de direitos, é possível deduzir que os direitos de primeira, segunda e terceira dimensão já trazem consigo os três postulados básicos da Revolução Francesa, “liberdade, igualdade e fraternidade”, podendo reunir, em sua essência, todas as demandas na esfera dos direitos humanos, inclusive, novas reivindicações, todas tendo como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana.

Na visão de Bonavides (2004, 572), porém, sob a vertente da ordem internacional inaugurada, as três primeiras dimensões são infraestruturas, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia globalizada, onde o Homem passa a ser a constante axiológica de todos os interesses do sistema, cujo controle de constitucionalidade dos direitos enunciados será obra do cidadão legitimado perante uma instância constitucional suprema.

Segundo Flávia Piovesan (2019, p. 55), “O sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui o legado maior da chamada ‘Era dos Direitos’, que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do Direito Internacional contemporâneo”, revelando um direito anterior e outro posterior à Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, como pondera Bobbio (2004, p. 96), os direitos do homem ainda se encontram no “mundo do dever ser”, resplandecendo nas declarações solenes, porém, muitas vezes, sem convergência com o mundo real, “que nos oferece um espetáculo bem diferente, onde se evidencia uma sistemática violação dos direitos humanos em quase todos os países do mundo, nas relações entre um país e outro, entre poderosos e fracos, entre ricos e pobres, [...]”,

inclusive, advertindo, que o desejo de potência dominou e continua a dominar o curso da história.

No entanto, como todo ideal, os direitos humanos projetam-se nos tempos longos, logo são capazes de subverter o sentido do tempo, trazendo esperança para o futuro, já que o tempo vivido, em uma visão histórica, é um presságio para o futuro (BOBBIO, 2004, p. 97):

A única razão para a esperança é que a história conhece os tempos longos e os tempos breves. A história dos direitos do homem, é melhor não se iludir, é a dos tempos longos. Afinal, sempre aconteceu que, enquanto os profetas das desventuras anunciam a desgraça que está prestes a acontecer e convidam à vigilância, os profetas dos tempos felizes olham para longe. (BOBBIO, 2004, p. 96)

Em uma “era de direitos” proclamados, a água potável e o saneamento ganham relevância como direitos e, mais ainda, como direitos humanos fundamentais, uma vez que aptos a dar qualidade de vida e dignidade a toda pessoa humana e, mais ainda, essenciais para a proteção do meio ambiente e sobrevivência da humanidade, não se furtando a comunidade mundial ao reconhecimento da sua importância e consequente declaração solene, fatores que serão analisados a seguir, com fundamento nas premissas do Direito Internacional dos Direitos Humanos¹¹, primordialmente sob a perspectiva da evolução trigeracional desses direitos.

1.2 O DIREITO HUMANO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO SOB A PERSPECTIVA PRESTACIONAL E SOLIDÁRIA

No Direito Internacional dos Direitos Humanos, sistema global de proteção (Sistema da Organização das Nações Unidas - ONU), a água é concebida como *un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud*¹², sendo assegurado a toda pessoa o direito a uma quantidade suficiente de água potável para uso pessoal e doméstico, conforme assinalado no Comentário Geral nº 15, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC)¹³, emitido em novembro de 2002 (ONU, 2003, p. 1; 5).

¹¹ Flávia Piovesan (2021, p. 97) esclarece que o Direito Internacional dos Direitos Humanos apresenta um caráter específico e especial, que o distingue do Direito Internacional Público em geral, uma vez que este busca tradicionalmente disciplinar relações de reciprocidade e equilíbrio entre Estados, por meio de negociações e concessões recíprocas que visam ao interesse dos próprios Estados pactuantes. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao contrário, objetiva garantir o exercício dos direitos da pessoa humana.

¹² “um recurso natural limitado e um bem público fundamental para a vida e a saúde” (tradução livre).

¹³ Criado em 1985, por meio Resolução nº 1985/17, do Conselho Econômico e Social da ONU, contra o veto solitário dos Estados Unidos, com o objetivo de fiscalizar e controlar a aplicação das normas do PIDESC (COMPARATO, 2019, p. 346). O Comitê monitora a implementação do PIDESC, no âmbito interno dos 170 Estados que o ratificaram, por meio de relatórios periódicos (obrigação mínima para todos os Estados partes) e comunicações individuais (petições) de violações. Além disso, o Comitê adota Comentários Gerais que

O saneamento, por sua vez, relaciona-se ao esgotamento sanitário, à salubridade ambiental, ou seja, ao conjunto de requisitos adequados à saúde pública, além de representar um dos principais mecanismos de proteção das reservas de água potável.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) definiu seus contornos nos seguintes termos:

Saneamento é definido como acesso e uso de instalações e serviços para o descarte seguro de urina humana e fezes. Um sistema de saneamento seguro é definido como um sistema que separa os excrementos humanos do contato humano em todas as etapas da cadeia do serviço de saneamento, desde a captura e contenção do banheiro até esvaziamento, transporte, tratamento (no local ou fora do local) e disposição final ou uso final [...]. Sistemas seguros de saneamento devem atender a esses requisitos de maneira consistente com os direitos humanos, ao mesmo tempo em que aborda o descarte de águas cinzas (água gerada a partir da casa, mas não de banheiros), associadas a práticas de higiene [...] e serviços essenciais necessários ao funcionamento de tecnologias (por exemplo, descarga de água para mover os excrementos pelos esgotos)¹⁴ (OMS, 2018, p. 5, tradução livre).

No mesmo estudo – *Guidelines on Sanitation and health*, a OMS (2018, p. 1) destacou que o saneamento seguro é essencial para a saúde, desde a prevenção, evitando infecções e doenças, como diarreias, verminoses, viroses, bem como para melhorar e manter o bem-estar mental e social.

A então Relatora Especial da ONU¹⁵ para o direito humano à água potável e ao saneamento, Catarina de Albuquerque, sob a perspectiva de direitos humanos distintos, propôs a seguinte definição para o saneamento: *el saneamiento se puede definir como un sistema para la recogida, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene*¹⁶ (A/HRC/12/24, ONU, 2009, p. 22).

sistematizam o entendimento do Comitê sobre um determinado direito protegido pelo Pacto, baseados em sua prática acumulada (jurisprudência e relatórios periódicos). Cf. IBDH. Disponível em: <http://ibdh.org.br/comite-desc-67-sessao/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

¹⁴ *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 defined as a system that separates 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 off-site) and final disposal or end use (Figure 1.2). Safe sanitation systems must meet these requirements in a manner consistent with human rights, while also addressing co-disposal of greywater (water generated from the household, but not from toilets), associated hygiene practices (e.g. managing anal cleansing materials) and essential services required for the functioning of technologies (e.g. flush water to move excreta through sewers).*

¹⁵ Os relatores especiais da ONU são especialistas renomados nomeados pelo CDH, a título pessoal e de forma independente, encarregados de vigiar, aconselhar, examinar e informar publicamente sobre uma questão temática (mandatos temáticos) ou sobre questões de direitos humanos em um determinado país (mandatos por países). Os relatores apresentam relatórios anuais ao CDH.

¹⁶ “o saneamento pode ser definido como um sistema de recolha, transporte, tratamento e eliminação ou reutilização de excrementos humanos e a correspondente promoção da higiene” (tradução livre).

Essa necessária distinção foi acolhida pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU¹⁷, o qual, por meio da Resolução A/HRC/RES/33/10, de outubro de 2016 (ONU, p. 3), afirmou que, muito embora os direitos humanos à água potável e ao saneamento estejam estreitamente relacionados entre si, ambos componentes do direito a um nível de vida adequado, estes possuem características que justificam um tratamento diferenciado a fim de abordar problemas distintos em sua atuação.

Em que pese configurarem direitos distintos, ambos encontram respaldo como direitos humanos no sistema global da ONU, inclusos no mesmo estatuto jurídico, qual seja, o direito a um nível de vida adequado, um viver com dignidade, que encontra previsão no art. 25¹⁸ da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) e no art. 11¹⁹ do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Ademais, por demandarem uma atuação direta do Estado, através de políticas públicas aptas a lhes garantir efetividade, através serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, podem ser enquadrados como direitos humanos de segunda dimensão, como o direito à saúde, a educação, o trabalho, a assistência aos desamparados, o que lhes assegura uma perspectiva “prestacional”.

De um modo ampliado, os direitos sociais receberam acolhimento na DUDH, em seus artigos 22 a 27 (ONU, 1948) os quais foram expressamente declarados como “direitos econômicos, sociais e culturais” (DESC), sob a percepção de um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado.

Posteriormente, foram pormenorizados no PIDESC, aprovado, em 16 de dezembro de 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 1966), onde os Estados-Parte

¹⁷ Criado pela Assembleia Geral (AG) da ONU, em 1946, em substituição à Comissão de Direitos Humanos (1946). O CDH é sediado em Genebra, na Suíça, composto de 47 Estados, eleitos por três anos, de modo direto e individual, em escrutínio secreto, por maioria simples de votos da AG. Foi criado com o intuito de ampliar a proteção dos direitos humanos no mundo. Tem competência meramente consultiva junto à AG, para a qual deverá formular recomendações. Além disso, discute e elabora resoluções sobre direitos humanos e sobre situações específicas em países (COMPARATO, 2019, p. 222). Embora sem força de lei, as resoluções adotadas pelo Conselho são importantes instrumentos a fim de garantir o comprometimento com pactos e tratados internacionais dos quais os estados-membros são signatários.

¹⁸ Art. 25 da DUDH: “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

¹⁹ Art. 11 do PIDESC, “1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.”

assumiram uma autêntica obrigação jurídica, e não mero compromisso moral ou político (COMPARATO, 2019, p. 348), em prol de sua promoção e observância, comprometendo-se cada Estado-Parte:

“[...] a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.” (art. 2º, § 1º, do PIDESC).

Estabelece, portanto, o Pacto a aplicação progressiva dos direitos sociais, da qual “resulta a cláusula de proibição do retrocesso social, como também de proibição da inação ou omissão estatal, na medida em que é vedado aos Estados o retrocesso ou a inércia continuada no campo da implementação de direitos sociais.” (PIOVEZAN, 2021, p. 275).

Comparato (2019, p. 343) adverte que para além do princípio da igualdade, que objetiva o acesso de todos a uma vida digna, os direitos econômicos, sociais e culturais obedecem ao princípio da solidariedade, o qual impõe, segundo os ditames da justiça distributiva ou proporcional, a repartição das vantagens ou encargos sociais de acordo com as carências de cada estrato da sociedade:

Ora, os direitos econômicos, sociais ou culturais surgiram, historicamente, como criações do movimento socialista, que sempre colocou no pináculo da hierarquia de valores a igualdade de todos os grupos ou classes sociais, no acesso a condições de vida digna; o que supõe a constante e programada interferência do Poder Público na esfera privada, para a progressiva eliminação das desigualdades sociais. Por isso mesmo, os direitos econômicos, sociais e culturais obedecem, primordialmente, ao **princípio da solidariedade** (ou fraternidade, no tríptico da Revolução Francesa), a qual impõe, segundo os ditames da justiça distributiva ou proporcional, a repartição das vantagens ou encargos sociais em função das carências de cada grupo ou estrato da sociedade. Trata-se aqui, como se declara no preâmbulo do Pacto, retomando uma expressão do famoso discurso de Roosevelt sobre o estado da União, em 6 de janeiro de 1941, de libertar o homem da necessidade e do temor da insegurança (*freedom from want, freedom from fear*) (grifo nosso).

Entre os direitos declarados, também chamados de “sociais *lato sensu*” ou “direitos da igualdade” (MAZZUOLI, 2021, p. 87), merecem relevância os direitos relacionados à um nível de vida adequado (art. 11) e ao mais elevado nível de saúde física e mental (art. 12).

O primeiro compreendendo, inclusive, o direito à alimentação; vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua das condições de vida (art. 11, §1º, PIDESC), e o segundo, medidas necessárias para assegurar a diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento sadio das crianças; a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; a prevenção e o tratamento das doenças; e

a criação das condições que assegurem assistência e serviços médicos em caso de enfermidade (art. 12, §2º, PIDESC).

Trata-se de direitos identificados com o conceito de mínimo existencial, intrinsecamente relacionados ao direito à água potável e ao direito a uma infraestrutura de saneamento básica adequada, uma vez que o acesso a estes constitui condição prévia para a realização daqueles, indispensáveis, por sua vez, para que a vida exista com qualidade, para um viver com dignidade, como sinaliza a doutrina:

No campo da dogmática dos direitos humanos, **especialistas definem a água como um bem indispensável para uma vida digna, pois o acesso a ela e ao serviço de esgotamento sanitário são condições *sine qua non* para a realização de outros direitos fundamentais** — o direito à vida, à moradia, à educação, à alimentação e à saúde. De fato, a água é um dos elementos que **garante o mínimo** para o ser humano viver dignamente, suprindo as necessidades de consumo pessoal e doméstico (higiene, limpeza e alimentação) e evitando a morte por desidratação e o risco de doenças. Os tratados de direitos humanos abordaram, inicialmente, o direito à água sob o ângulo da potabilidade, de maneira que, expressamente, as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais incluíram em seus artigos o direito à água potável (ZIMMER, 2021, p. 61) (grifo nosso).

Flávio Martins (2020, p. 220) explicita que o conceito de “mínimo existencial” tem origem na doutrina alemã, no texto *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates* (Conceito e essência dos Estados Sociais de Direito), de Otto Bachof, escrito em 1954, referindo-se essencialmente à garantia de condições mínimas para uma existência digna.

Contudo, não se confunde com “mínimo vital” ou “mínimo de sobrevivência”, pois este é um corolário do direito à vida, enquanto o “mínimo existencial” é um conjunto de garantias materiais para uma vida condigna, que implica deveres de abstenção e ação por parte do Estado, implicando, inclusive, uma dimensão sociocultural, abrangendo a garantia mínima de acesso a bens culturais, a inserção na vida social e a participação política, de forma que a cidadania seja exercida com equidade (MARTINS, 2020, p. 252-254).

Tal conjuntura permite concluir que o direito à água potável (disponibilidade física/acesso à água) e ao saneamento (serviços de esgotamento sanitário) são direitos humanos indispensáveis à fruição de outros direitos humanos, desempenhando papel fundamental no direito à vida, à saúde e para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente para a conservação dos recursos hídricos, com reflexos determinantes para o desenvolvimento sustentável dos Estados.

Nesse contexto, além de indispensável para a vida humana, a água potável e o saneamento possuem relação direta e evidente com a saúde, uma vez que evitam a proliferação

de diversas doenças de veiculação hídrica. Ademais, o saneamento evita a poluição das reservas de água doce do planeta, logo essencial para a preservação do meio ambiente.

Acresce-se, ainda, os impactos no desenvolvimento socioeconômico das sociedades, haja vista que os investimentos em serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário geram empregos e renda; aumento da produtividade e renda de trabalhadores; ampliação da eficiência escolar; valorização imobiliária; e incremento do turismo (TRATA BRASIL, 2022).

De fato, sobressai o caráter de interdependência dos direitos humanos, bem como evidencia que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, inter-relacionados e de igual importância, como declarado na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, ao adotar a Declaração e o Programa de Ação de Viena, expresso em seu artigo 5º (ONU, 1993).

A interdependência ou inter-relação significa que todos os direitos humanos contribuem para a realização da dignidade humana, interagindo para a satisfação das necessidades essenciais do indivíduo. A indivisibilidade, por sua vez, pressupõe que todos os direitos humanos devem ser igualmente protegidos (RAMOS, 2019, p. 97).

Assim, todos os direitos humanos complementam-se na busca de uma tutela integral e efetiva da dignidade da pessoa humana, inclusive, sem qualquer primazia ou superioridade hierárquica, posto que todos são de igual importância, expressando conteúdos essenciais edificadores da dignidade humana.

Nesse sentido, o Comentário Geral da ONU nº 15, do CDESC, órgão de controle e monitoramento do PIDESC, confirmou que a expressão “nível de vida adequado” compreende o acesso à água potável e, como decorrência, ao serviço de saneamento (ONU, 2003, p. 2).

Ademais, enquadrando o direito à água nos artigos 11 e 12 do PIDESC, ressaltou, em seu artigo I.1²⁰ que “O direito humano à água é indispensável para se viver uma vida com dignidade humana e é um requisito para a realização de outros direitos humanos.” (ONU, 2003, p. 1, tradução livre).

Indo além, o Comitê definiu o alcance do direito à água no plano internacional, nos seguintes termos:

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

²⁰ [...] El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.

*y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.*²¹ (ONU, 2003, p. 2).

Além disso, advertiu que o exercício adequado do direito à água implica nos seguintes fatores, em qualquer circunstância: disponibilidade²²; qualidade²³; e acessibilidade²⁴. Inobstante, observou que seu uso deve ser sustentável, de forma que o direito à água seja exercido pelas gerações atuais, bem como pelas futuras (ONU, 2003, p. 5-6).

Nesse sentido, os direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento podem ser enquadrados como direitos humanos de segunda dimensão, sob a perspectiva prestacional, onde sobressai o dever de cada Estado-Nação de promover o fornecimento de água potável disponível, segura e acessível ao povo do seu território, para uso pessoal e doméstico, inclusive, para a produção de bens e serviços, além de uma infraestrutura de saneamento adequada para recolhimento, tratamento e destinação final dos dejetos humanos, em prol da eliminação das desigualdades sociais.

Por outro lado, não há como desvincular os direitos sociais da proteção do ambiente, isto porque a miséria e a pobreza, como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento, educação, moradia, alimentação, renda mínima, caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, no que concerne à demanda por um meio ambiente equilibrado, seguro e saudável (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. RB-3.2).

Aloísio Zimmer (2021, p. 69) acentua que a eliminação da pobreza não pode estar desconectada do acesso à água potável e ao serviço de esgotamento sanitário, considerando que sem essa ligação, também não se atingirá desenvolvimento econômico e equidade social.

Como alertam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021, p. RB-3.2), é perceptível a importância de uma tutela compartilhada e integrada dos direitos sociais e dos direitos ecológicos, agrupados sob o rótulo genérico de “direitos fundamentais socioambientais” ou direitos fundamentais econômicos, sociais culturais e ambientais (DESCA), assegurando as condições mínimas para a preservação da qualidade de vida, “aquém das quais poderá ainda haver vida, mas essa não será digna de ser vivida”.

²¹ O direito humano à água é o direito de todos de ter acesso a água suficiente, segura, aceitável, acessível, para uso pessoal e doméstico. Um suprimento adequado de água potável é necessário para prevenir a morte por desidratação, para reduzir o risco de doenças relacionadas à água e para atender às necessidades de consumo e cozimento e necessidades de higiene pessoal e doméstica (tradução livre).

²² O abastecimento de água de cada pessoa deve ser contínuo e suficiente para uso pessoal e doméstico.

²³ A água deve ser segura, livre de microrganismos ou substâncias prejudiciais à saúde humana.

²⁴ Os serviços de abastecimento de água devem ser acessíveis a todos, sem qualquer discriminação, dentro da jurisdição do Estado Parte, em suas quatro dimensões: física, econômica, não discriminatória; e quanto ao direito à informação.

Ademais, a Organização Mundial de Saúde (OMS) estabelece como parâmetro para determinar uma vida saudável “um completo bem-estar físico, mental e social”, conforme assinalado em sua Constituição, de 1946 (OMS, 1946), o que coloca indiretamente a qualidade ambiental como elemento fundamental para esse “completo bem-estar”, caracterizador de uma vida saudável, reforçando a necessidade de uma tutela integrada dos direitos fundamentais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. RB-1.18).

Aproximando-se da tutela ambiental, ou seja, do direito humano fundamental ao meio ambiente saudável, o marco teórico passa a ser o valor da solidariedade intra e intergeracional, que caracteriza a terceira dimensão dos direitos, trazendo uma perspectiva difusa, ou seja, uma responsabilidade objetiva de toda a sociedade global em face das presentes gerações, mas também perante as futuras.

Inclusive, nesse sentido, o CDESC advertiu, por meio do mesmo Comentário Geral nº 15 (ONU, 2003, p. 1), que o exercício do direito à água deve ser também sustentável:

Los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12. [...] 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, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras²⁵ (grifo nosso).

Anote-se que com a publicação do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente²⁶, conhecido como Relatório *Brundtland*, em 1987, com o título “Nosso Futuro Comum”, começou a ser desenhado um novo modelo de crescimento e desenvolvimento das nações alinhado às questões socioambientais, inclusive, equilibrando os interesses e prioridades dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento, propondo alternativas e caminhos teoricamente viáveis que não excluíssem o desenvolvimento dos países mais pobres, tampouco o questionamento dos padrões mais ricos pelas questões de meio ambiente (CAMPELLO et al., 2018, p. 99-100)

Na essência, o Relatório propôs um modelo de desenvolvimento que fosse capaz de suprir as necessidades da geração atual, mas sem comprometer aquelas das gerações futuras,

²⁵ Os elementos do direito à água devem ser adequados à dignidade humana, à vida e à saúde, de acordo com o artigo 11, parágrafo 1º, e o artigo 12. [...] A água deve ser considerada como um bem social e cultural, e não fundamentalmente como um bem econômico. A forma como o direito à água é exercido também deve ser sustentável, para que esse direito possa ser exercido pelas gerações atuais e futuras.

²⁶ A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMED) foi criada, em 1983, pela ONU, por proposta do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – este criado em 1972, como resultado da Conferência de Estocolmo -, com a missão de promover o diálogo entre países ricos e pobres sobre as questões de meio ambiente e desenvolvimento e de definir formas de cooperação entre ambos.

demandando, assim, vetores de crescimento que internalizassem, além dos aspectos econômicos, critérios ambientais e sociais.

Desde então, vislumbra-se uma progressiva convergência da sociedade global para sua implementação, em especial sob a diretriz da ONU, com destaque para a Agenda 2030 (ONU, 2015), lançada em 2015, trazendo os 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou *Sustainable Development Goal*, em inglês, que traçam 169 metas a serem perseguidas pelos países até 2030, para erradicar a pobreza e promover uma vida digna para todos e todas, na direção de uma agenda global sustentável.

Conforme assinala Livia Gaigher Bósio Campello (2020, p. 39-40), a Agenda 2030 incorpora uma ampla gama de questões que refletem efetivamente os direitos humanos, pautada em um modelo mais equilibrado de desenvolvimento sustentável, onde a proteção do meio ambiente ganha lugar de destaque, considerando a clara necessidade de sua proteção como pressuposto para a fruição dos demais direitos humanos e o bem-estar humano:

Em resumo, é preciso sublinhar que os ODS possuem sua base nas **obrigações de direitos humanos redimensionadas para abarcar novas demandas emergentes que surgem da problemática ambiental global**, a exemplo das mudanças climáticas. Desse modo, são fortalecidas as obrigações dos Estados, por exemplo, para assegurar uma tomada de decisão ambiental mais transparente, informada, receptiva à participação pública, isto é, mais eficaz. Também deve ser levado em consideração o dever dos Estados de equilibrar eficazmente a proteção ambiental e os outros interesses da sociedade. Somam-se ainda as obrigações adicionais para os Estados que devem sempre proteger os particularmente vulneráveis aos danos ambientais (grifo nosso).

Verifica-se, assim, que a associação entre os fatores econômicos, sociais e ambientais constitui o tripé do desenvolvimento sustentável, incorporados na Agenda 2030, tendo como pano de fundo os valores de liberdade, igualdade e solidariedade, os quais, por sua vez, integram as três dimensões dos direitos humanos (CAMPELLO; LIMA, 2020, p. 97).

Relembre-se, neste aspecto, que os direitos humanos são interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados, ideia essencial no processo de desenvolvimento sustentável, considerando a necessária conjunção dos elementos econômicos, sociais e ambientais, que devem ser trabalhados em prol da solidariedade.

Nesse panorama, ao tratar dos direitos humanos fundamentais à água e ao saneamento, é indispensável considerar além dos fatores sociais, os fatores ambientais e econômicos impactados com a falta de efetividade daqueles direitos, de modo a compreender que a água e o saneamento são indispensáveis para o bem-estar socioambiental, na perspectiva da dignidade da pessoa humana e, ainda, para o desenvolvimento econômico das sociedades.

Dessa forma, colhendo os ensinamentos de Guerra Filho (2005, p. 47), é possível concluir que os direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento “gestados” inicialmente como direitos humanos de segunda dimensão (igualdade), sob uma perspectiva prestacional, assumem uma nova dimensão na ordem jurídica que traz direitos da geração sucessiva, passando a ter como pressuposto os direitos humanos de terceira dimensão (solidariedade), como meio de entendê-los de forma adequada e, principalmente, para melhor realizá-los, ou seja, devem ser examinados sob uma perspectiva solidária e coletiva, alargando sua compreensão à promoção social, ao desenvolvimento econômico e à preservação ambiental, ou seja, sob o tripé do desenvolvimento sustentável.

1.3 TRAJETÓRIA DO COMPROMISSO INTERNACIONAL AO DIREITO HUMANO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO²⁷

Pode-se dizer que a trajetória do compromisso internacional ao direito humano à água e ao saneamento tem início na década de 1970, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente que ocorreu em Estocolmo, na Suécia, em junho de 1972, quando a água foi identificada como um recurso natural que deveria ser protegido (ESPADA, 2018, p. 86), conforme consignado no princípio 2²⁸ da Declaração de Estocolmo (UNEP, 1972) que assim estabelece:

Os recursos naturais da terra, incluindo o ar, a água, a terra, a fauna e a flora e principalmente as amostras representativas de ecossistemas naturais devem ser salvaguardadas para o benefício das gerações presentes e futuras, através de uma gestão e planejamentos apropriados (tradução livre).

Anote-se que a Conferência de Estocolmo foi referência no que diz respeito à proteção ambiental em nível internacional, alterando-se o paradigma até então prevalente de exploração dos recursos naturais para a adoção de um Plano de Ação para o Meio Ambiente, que incluiu, entre outras coisas, a recomendação que levou ao estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA²⁹ (CAMPELLO et al., 2018, p. 97).

²⁷ Parte da argumentação desta seção foi desenvolvida no nosso artigo: PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lídia Maria. O direito humano à água e ao saneamento sob a perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle. **Revista da AGU. 30 anos da Advocacia-Geral da União**. Brasília/DF: EAGU, v. 22, n. 01, jan./mar. 2023, 224 p., p. 197-224.

²⁸ *Principle 2: 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.*

²⁹ Em inglês, *United Nations Environment Programme – UNEP*.

Cinco anos mais tarde, em março de 1977, foi realizada a primeira Conferência da ONU específica sobre a água, em Mar del Plata, na Argentina, cujo Plano de Ação, em sua Resolução II sobre “Fornecimento de Água às Comunidades”, reconheceu pela primeira vez a água como um direito ao declarar que “Todas as pessoas, de todos os estágios de desenvolvimento e condição social e econômica, tem o direito de acesso à água potável em quantidade e qualidade equivalente às suas necessidades básicas” (ESPADA, 2018, p. 86).

O Plano de Ação de Mar del Plata incluía, ainda, uma série de recomendações e resoluções sobre uma vasta gama de assuntos ligados à água, como avaliação dos recursos hídricos; o uso eficiente da água; o meio ambiente, a saúde humana e o controle da poluição; políticas e métodos de planejamento e gestão; e a cooperação regional e internacional (ESPADA, 2018, p. 86).

Indo além, o referido Plano de Ação impulsionou a ONU a declarar, em 10 de novembro de 1980, por meio da Resolução da Assembleia Geral A/RES/35/18 (ONU, 1980), o período de 1981-1990 como a Década Internacional da Água Potável e do Saneamento, tornando a água tema central de debates, reuniões, conferências, congressos e fóruns, resultando em uma série de diretrizes programáticas objetivando orientar os Estados na tarefa de efetivar a universalização do fornecimento de água potável aos seres humanos (ZIMMER, 2021, p. 63).

Outros marcos de destaque referem-se à abordagem do direito à água e ao saneamento direcionada a determinados grupos sociais que apresentam necessidades diferenciadas, como mulheres e crianças. Neste aspecto, a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres – CEDAW (ONU, HUMAN RIGHTS, 1979), de dezembro de 1979, estabelece um conjunto de objetivos com vista a acabar com a discriminação contra as mulheres, referindo-se explicitamente ao direito à água e ao saneamento para as mulheres na zona rural, em seu art. 14(2)(h)³⁰.

No mesmo sentido, a Convenção Sobre os Direitos da Criança (ONU, HUMAN RIGHTS, 1989), aprovada em novembro de 1989, veio dar continuidade à desejável proliferação positiva do direito à água nos instrumentos internacionais (ESPADA, 2018, p. 87), cujo artigo 24³¹ expõe o compromisso dos Estados signatários de assegurar à criança o mais

³⁰ *Article 14 (...) 2. States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular, shall ensure to such women the right: (...) (h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, **sanitation**, electricity and **water** supply, transport and communications* (grifo nosso).

³¹ *Article 24 1. States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the **highest attainable standard of health** and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to*

alto padrão de saúde possível, oportunidade que se refere expressamente à água potável, ao saneamento ambiental e à higiene.

Anote-se que essas duas Convenções constituem normas internacionais de *hard law*, no sentido de acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, logo com caráter vinculante entre os Estados pactuantes, tal como previsto no art. 2º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, e por esta razão, decorrendo consequências legais no caso de violações.

Apesar de não se referirem especificamente aos direitos humanos à água e ao saneamento, os trataram de formal tangencial, inovando a temática, uma vez que confirmam sua imprescindibilidade para o bem-estar humano, notadamente de mulheres e crianças, impondo aos Estados acordantes o dever de observá-los.

Na década de 1990, sobrevieram importantes conferências mundiais, todas unânimes em reiterar o direito básico à água e ao saneamento. O Princípio nº 4 da Declaração de Dublin/Irlanda (ONU, 1992), fruto da Conferência Internacional Sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, realizada em janeiro de 1992, diz que “[...] é vital reconhecer inicialmente o direito básico de todos os seres humanos do acesso ao abastecimento e saneamento a custos razoáveis”³².

O Capítulo 18 da Agenda 21 (ONU, 1992), resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cimeira do Rio, que ocorreu em junho de 1992, e que ficou também conhecida como Cúpula da Terra, reitera que o abastecimento de água potável e o saneamento ambiental são vitais para proteger o meio ambiente, melhorar a saúde e reduzir a pobreza, além de subscrever a Resolução da Conferência sobre a Água de Mar del Plata, segundo a qual todos os povos têm direito a ter acesso a água potável em quantidade

*ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.2. States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures (...) (c) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and **clean drinking-water**, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution; (...) (e) To ensure that all segments of society, in particular parents and children, are informed, have access to education and are supported in the use of basic knowledge of child health and nutrition, the advantages of breastfeeding, **hygiene and environmental sanitation** and the prevention of accidents;*(grifo nosso).

³² Princípio nº 4 - A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico. Dentro desse princípio é vital reconhecer primeiramente o direito básico de que todos os seres humanos têm acesso a água potável e saneamento a um preço acessível. O erro no passado de não reconhecer o valor econômico da água tem levado ao desperdício e usos nocivos deste recurso para o meio ambiente. A gestão da água como bem econômico é uma forma importante para chegar a um uso eficaz e equitativo, e para incentivar a conservação e proteção dos recursos hídricos.

e qualidade igual às suas necessidades básicas, identificando-a como “a premissa acordada em comum”³³.

A Agenda 21 teve como foco o desenvolvimento sustentável, oferecendo aos países as bases para criarem seus planos para a superação dos problemas socioambientais. Neste aspecto, o item 18.2³⁴ da Agenda define como objetivo geral a necessidade de assegurar a oferta adequada de água para toda a população do planeta, o reconhecimento do caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos no contexto do desenvolvimento socioeconômico, bem como os interesses múltiplos na utilização desses recursos (ZIMMER, 2021, p. 64-65).

Em 1994, destaca-se o Programa de Ação da Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, Egito, em setembro, o qual, sob a diretriz da necessidade de “uma nova parceria global, entre todos os países e povos do mundo, baseada num sentimento de responsabilidade comum, embora diferenciada, de uns pelos outros e pelo nosso lar planetário” (ONU, 1994, p. 42), em face do crescente reconhecimento de uma população global, desenvolvimento e interdependência ambiental, afirma, em seu Princípio 2, que: “Todo homem tem direito a um adequado padrão de vida para si mesmo e sua família, inclusive alimentação, vestiário, habitação, água e saneamento”³⁵ (ONU, 1994, p. 42).

Anote-se que todas as conferências e fóruns realizados nos anos de 1980 e 1990 produziram importantes documentos internacionais dirigidos à procura de soluções para os problemas da água e do saneamento. Contudo, a mais notável de entre todas foi a Declaração do Milênio das Nações Unidas, que veio a ser aprovada na década seguinte, em setembro de 2000. A Declaração estabeleceu os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a serem alcançados até 2015, incluindo entre esses a meta de reduzir para metade a percentagem

³³ D. *Drinking-water supply and sanitation. Basics for action. 18.47. Safe water-supplies and environmental sanitation are vital for protecting the environment, improving health and alleviating poverty. (...) The commonly agreed premise was that "all peoples, whatever their stage of development and their social and economic conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs".* (grifo nosso)

³⁴ 18.2. *Water is needed in all aspects of life. The general objective is to make certain that adequate supplies of water of good quality are maintained for the entire population of this planet, while preserving the hydrological, biological and chemical functions of ecosystems, adapting human activities within the capacity limits of nature and combating vectors of water-related diseases. Innovative technologies, including the improvement of indigenous technologies, are needed to fully utilize limited water resources and to safeguard those resources against pollution.*

³⁵ Princípio 2. Os seres humanos estão no centro das questões de desenvolvimento sustentável, têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza. As pessoas são o recurso mais importante e valioso de toda nação. Os países devem assegurar a todos os indivíduos a oportunidade de aproveitar o máximo de seu potencial. **Todo homem tem direito a um adequado padrão de vida para si mesmo e sua família, inclusive alimentação, vestiário, habitação, água e saneamento** (grifo nosso).

de pessoas que vivem sem um acesso sustentável à água potável até 2015 (ESPADA, 2018, p. 90).

Em setembro de 2002, a Conferência de Joanesburgo (ONU, 2002), que ficou conhecida como a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, reafirma o compromisso de acelerar o acesso aos requisitos básicos, tais como água limpa, saneamento, energia, cuidados de saúde, segurança alimentar e proteção da biodiversidade³⁶.

Ainda em 2002, em novembro, destaca-se o Comentário Geral nº 15, do CDESC, já comentado na seção anterior, enquadrando o direito à água nos artigos 11 e 12 do PIDESC. Sua relevância deve-se ao fato de ser o primeiro documento do sistema ONU a abordar o direito à água como direito humano, além de constituir uma série de obrigações positivas para os Estados fundadas no caráter vinculativo e jurídico do próprio PIDESC.

Anos mais tarde, no dia 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) editou a Resolução A/RES/64/292³⁷ (ONU, 2010), reconhecendo que “a água segura e potável e o saneamento são direitos humanos essenciais para o pleno gozo do direito à vida e de todos os outros direitos humanos;” (tradução livre).

Em 2012, com a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), a Rio+20, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 13 e 22 de julho daquele ano, cujo documento final intitulado “O Futuro que Queremos” reafirmou-se o compromisso do direito humano à água potável e ao saneamento (ONU, 2012, p. 23).

Avançando, o tema foi incluído, em setembro de 2015, dentre um dos dezessete objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU: “Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos” (ONU, 2015), cujo detalhamento traduz metas promissoras até 2030, de acesso universal e equitativo à água potável e acesso adequado e equitativo ao saneamento e higiene para todos.

O propósito do ODS 6 reafirma a mensagem da Agenda 2030: “não deixar ninguém para trás”, abrangendo todos os aspectos dos sistemas de ciclo da água e saneamento, eficiência

³⁶ 18. We welcome the focus of the Johannesburg Summit on the indivisibility of human dignity and are resolved, through decisions on targets, timetables and partnerships, to speedily increase access to such basic requirements as clean water, sanitation, adequate shelter, energy, health care, food security and the protection of biodiversity. At the same time, we will work together to help one another gain access to financial resources, benefit from the opening of markets, ensure capacity-building, use modern technology to bring about development and make sure that there is technology transfer, human resource development, education and training to banish underdevelopment forever.

³⁷ Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 64/292. The human right to water and sanitation. [...] 1. Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;

e gestão dos recursos hídricos, além da proteção dos ecossistemas e cooperação internacional, com projeções para contribuir para o progresso de uma série de outros ODS, principalmente na esfera da saúde, educação, economia e meio ambiente.

O documento final da Agenda 2030 foi aprovado por meio de Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015, nos termos da Resolução A/RES/70/1 (ONU, 2015), adotada por 193 países, inclusive, o Brasil, incorporando os 8 (oito) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e ampliando-os para os 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Em outubro de 2016, a Resolução A/HRC/RES/33/10 (ONU, 2016, p. 3), do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, afirmou que muito embora os direitos humanos à água potável e ao saneamento estejam estreitamente relacionados entre si, ambos componentes do direito a um nível de vida adequado, estes possuem características que justificam um tratamento diferenciado a fim de abordar problemas distintos em sua atuação.

No intuito de impulsionar os países que se comprometeram com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a ONU declarou, em dezembro de 2018, por meio da Resolução A/RES/73/226 (ONU, 2018), os anos de 2018 a 2028 como a “Década Internacional para a Ação: Água para o Desenvolvimento Sustentável”, tratando da aceleração dos esforços para enfrentar os desafios relacionados à água, inclusive, o acesso limitado à água potável e ao saneamento, o aumento da pressão sobre os recursos hídricos e ecossistemas, e um risco exacerbado de secas e enchentes.

João Negrini Neto e Maria Carolina Negrini (2020, p. 108) ressaltam que tais diretrizes³⁸, muitas inseridas no sistema internacional por instrumentos de *soft law*³⁹, funcionam como força motriz importante para acelerar a implementação do amplo acesso à água potável e ao saneamento adequado ao redor do globo.

De fato, como instrumentos de *soft law*, as declarações resultantes de reuniões de cúpula ou conferências internacionais; programas de ação; resoluções normativas de organismos internacionais; recomendações de organismos responsáveis por tratados, com o objetivo de que haja cumprimento das obrigações resultantes de tratados; memorandos de consentimentos bilaterais ou multilaterais; acordos políticos executivos; entre outros códigos de conduta adotados em diferentes contextos (CAMPELLO; REIS, 2018, p. 87-88),

³⁸ Sintetizadas na tabela inclusa como apêndice a esta dissertação.

³⁹ Conforme Shelton (2008, p. 3), *soft law*, normalmente, se refere a qualquer instrumento internacional escrito, exceto um tratado, contendo princípios, normas, padrões ou declarações de comportamento esperado (tradução livre).

desempenham papel importante na formação de uma *opinio juris* da comunidade internacional, com consequente consolidação de um costume internacional⁴⁰.

Conforme ressaltam Livia Gaigher Bósio Campello e João Henrique Souza dos Reis (2018, p. 99-100), a repetição é um fator muito importante no processo legislativo de criação de normas de *soft law* (norma social), considerando que a recorrente invocação das mesmas regras, de igual conteúdo, em vários instrumentos, de nível universal, regional e local, tende a, progressivamente, estabelecer um entendimento internacional comum.

Ressalte-se que para além do reconhecimento formal, por meio da citada Resolução 64/292, da Assembleia Geral da ONU, há um contínuo trabalho da Organização, através da própria Assembleia Geral, bem como através do seu Conselho de Direitos Humanos, visando o aprimoramento do conteúdo dos direitos humanos fundamentais à água e ao saneamento, de forma a efetivamente consolidar o referido costume internacional.

Inobstante, como evidenciado, ainda se encontra pendente uma declaração expressa dos direitos em questão, no Sistema Global da ONU, por um instrumento de *hard law*, com força vinculante e obrigacional aos Estados-Parte, como ocorre com os Tratados.

Pereira (2022, p. 18) pondera que uma possível causa para a ausência de um tratado específico, no plano internacional, a fim de normatizar o direito ao saneamento, e por consequência, o direito à água, que caminha lado a lado com aquele, é a controvérsia entre os que defendem a água como bem público universal e aqueles que veem a possibilidade de sua mercantilização, encarando a água como uma *commodity*.

Neste aspecto, a mesma autora (2018, p. 18) ressalta, com base em registros da ONU, que 41 (quarenta e um) Estados membros abstiveram-se de votar a Resolução 64/292, o que, de fato, evidencia um conflito quanto à uniformidade sobre a natureza jurídica da água. Inclusive, o bloco de abstenção foi bem diversificado, contando como países de diversos continentes, com diferentes graus de desenvolvimento socioeconômico e de acesso a recursos naturais, como a Austrália, Botsuana, Canadá, Dinamarca, Etiópia, Israel, Japão, Quênia, Países Baixos, Polônia, Suécia, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos da América e Zâmbia.

⁴⁰ Cf. Campello e Reis, com apoio em Henckaerts (2018, p. 91), O Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça define o direito consuetudinário como “uma prática geral aceita como de direito”. Normalmente considera-se que a existência de uma norma de direito internacional consuetudinário requer a presença de dois elementos, a saber, a prática dos Estados (*usus*) e por outro lado a convicção dos Estados de que essa prática é obrigatória, proibida ou autorizada, de acordo com uma regra de direito (*opinio juris sive necessitatis*). Como declarou o Tribunal Internacional de Justiça no caso da Plataforma Continental “é natural que a matéria de direito internacional consuetudinário deva ser procurada antes de mais na prática reiterada e na *opinio juris* dos Estados”.

Sobre a mercantilização da água, notícia da Infomoney (2022) confirma que, assim como o ouro, petróleo, soja ou minério de ferro, a água vem sendo encarada como uma *commodity*, ganhando, nos últimos anos, popularidade no mercado financeiro, com uma forma de diversificação do portfólio de investimentos, albergando investimentos diretos em companhias de saneamento, bem como empresas que trabalham para o uso mais eficiente da água, podendo ser negociada ainda por meio de ETFs⁴¹, composto por empresas relacionadas à água, como de distribuição, saneamento, conservação, novas tecnologias, e, ainda, por meio de contratos futuros, como vem ocorrendo no exterior, no mercado de ações norte-americano – Nasdaq, onde vem sendo negociados direitos de uso da água.

Como enfatiza a reportagem (INFOMONEY, 2022), o mercado da água deve se manter crescente, uma vez que quanto mais escasso o ativo, mas ele tende a se valorizar:

Enquanto a demanda por água aumenta rapidamente, a oferta permanece limitada. Isso ocorre pelo crescimento da população, pelas mudanças climáticas e pela poluição dos recursos hídricos. Frente à escassez, surgem as oportunidades. Em relatório de janeiro deste ano, a XP destacou que o mercado de água deve crescer 5% a 6% anualizados nos próximos anos, impulsionado principalmente pela crescente demanda.

Há que se ressaltar, contudo, que a escassez de água, o seu desperdício e a falta de saneamento ultrapassam as fronteiras nacionais, podendo até mesmo desencadear crises mundiais, inclusive, bélicas, por falta desse recurso vital, além da degradação ambiental, comprometendo à existência humana e outras formas de vida, transbordando a necessidade de uma premente atuação cooperativa dos Estados-Nação, ou seja, uma atuação conjunta.

1.4 CRISE HÍDRICA GLOBAL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SOLIDÁRIA⁴²

Especificamente sobre o direito humano fundamental à água potável, é imprescindível compreender que este apresenta uma abordagem que envolve, em essência, três fatores: o acesso à água; o saneamento e; a poluição desse recurso.

⁴¹ Cf. wikipedia: Um *exchange-traded fund* (ETF), ou fundo de índice, é um fundo de investimento negociado na Bolsa de Valores como se fosse uma ação. Um ETF também pode ser chamado de fundo de índice. A maioria dos ETFs acompanham um índice, como um índice de ações ou índice de títulos. Os ETFs podem ser atraentes como investimentos por causa de seus baixos custos, eficiência tributária e recursos semelhantes a ações.

⁴² Parte da argumentação desta seção foi desenvolvida no nosso artigo: PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lídia Maria. O direito humano à água e ao saneamento sob a perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle. **Revista da AGU. 30 anos da Advocacia-Geral da União**. Brasília/DF: EAGU, v. 22, n. 01, jan./mar. 2023, 224 p., p. 197-224.

Como sinaliza Aloísio Zimmer (2021, p. 59), a defesa no cenário internacional de um direito humano à água potável e ao saneamento não surge num plano abstrato, como componente de um catálogo de direitos humanos, mas sim num momento histórico no qual a relação da vida humana com a água se vê ameaçada numa perspectiva global, diante de um quadro de crise hídrica e de escassez, decorrente especialmente do modelo de expansão urbana e industrial do mundo contemporâneo:

A defesa no cenário internacional de um direito humano à água potável e ao serviço de esgotamento sanitário não surge num plano abstrato, como componente de um catálogo básico de direitos humanos, mas em um momento histórico específico que aguçou a percepção de diversos agentes sobre essas questões. A relação umbilical da vida humana com a água sempre a colocou em um patamar de relevância, muito antes de se imaginar a formação de cidades, estados ou sistemas de Direito Internacional. Assim, o período histórico a que nos reportamos não se refere a um despertar humano para a importância da água. Pelo contrário, **é uma época dramática em que essa relação com ela se vê ameaçada numa perspectiva global.** A tomada de consciência identificada na história que acompanharemos a seguir é a de que o presente modelo de expansão urbana e industrial não encontra viabilidade duradoura e priva cada vez mais pessoas desse elemento vital. **O processo de defesa de um direito humano à água é, portanto, também uma tentativa de sua ressacralização diante de um quadro de crise hídrica e escassez,** uma realidade novamente experimentada pelo Brasil ao longo de 2021 (grifo nosso).

Neste aspecto, o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2021⁴³ (ONU, 2021, p. 2) sinaliza que mais de dois bilhões de pessoas em todo o mundo vivem em países em situação de estresse hídrico⁴⁴. Além disso, vários dos principais aquíferos mundiais estão sob estresse hídrico crescente e 30% dos maiores sistemas de água subterrânea estão se esgotando, evidenciando que a expansão dos reservatórios naturais não tem sido capaz de acompanhar o crescimento da população, agravado pelo assoreamento que vem reduzindo a capacidade de armazenamento dos atuais reservatórios.

De fato, como indica o Relatório, o consumo global de água doce aumentou seis vezes no último século e, desde a década de 1980, continua a avançar a uma taxa de 1% ao ano, fruto do crescimento populacional, do desenvolvimento econômico e das alterações nos padrões de consumo, sendo a agricultura responsável por 69% das retiradas de água em âmbito mundial, a indústria, por 19% do uso, e os municípios, pelos 12% restantes (ONU, 2021, p. 2).

Diante desse quadro, o Relatório ressalta a conclusão do Grupo de Recursos da Água 2030, o qual aponta que o mundo provavelmente vai enfrentar um déficit hídrico global de 40% até 2030, em um cenário “sem alterações” (*business-as-usual*) (ONU, 2021, p. 3).

⁴³ Em inglês: *World Water Development Report – WWDR*.

⁴⁴ Mensurado essencialmente pelo uso da água em função de sua disponibilidade e capacidade de renovação em uma determinada localidade.

Em perspectivas regionais mundiais, o Relatório evidencia uma distribuição desigual dos recursos hídricos, onde 14% da população africana (cerca de 160 milhões de pessoas) vive atualmente em condições de escassez de água, devido em parte à distribuição desigual dos recursos hídricos, bem como às desigualdades no acesso a serviços de água potável e portátil (ONU, 2021, p. 9); 86% da população dos Estados Árabes, ou quase 362 milhões de pessoas, vive em condições de escassez ou escassez absoluta de água, o que aumentou a dependência de águas transfronteiriças, de recursos hídricos subterrâneos não renováveis e de recursos hídricos não convencionais (ONU, 2021, p. 10); e a região da Ásia e do Pacífico enfrente a menor disponibilidade de água *per capita* do mundo, considerando que abriga 60% da população mundial, mas detém apenas 36% dos recursos hídricos mundiais (ONU, 2021, p. 10).

Ademais, em partes da região da América Latina e Caribe, “o estresse hídrico ocasionou uma série de conflitos, uma vez que vários setores, incluindo agricultura, hidroeletricidade, mineração, e até água potável e saneamento, estão competindo por recursos escassos” (ONU, 2021, p. 9). Na região Pan-Europeia, por sua vez, em que pese o desenvolvimento de marcos de ação abrangentes demonstrarem uma crescente importância atribuída à valoração da água, especialmente em um contexto transfronteiriço, os esforços ainda permanecem limitados em termos de escopo, não avançando em uma cooperação efetiva (ONU, 2021, p. 9).

O mapa seguinte disponibilizado pelo AQUASTAT - Sistema de Informação Global da FAO⁴⁵ sobre recursos hídricos e gestão agrícola da água evidencia o quadro mundial relatado, onde sobressai uma destoante partilha dos recursos hídricos mundiais, com casos de (i) *absolute water scarcity* (escassez absoluta de água); (ii) *chronic water scarcity* (escassez crônica de água); (iii) *water stress* (estresse hídrico); (iv) *occasional or local water stress* (estresse hídrico ocasional ou local); e (v) *abundant water resources nationally, stress possible locally* (abundantes recursos hídricos nacionalmente, possível estresse local):

⁴⁵ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura.

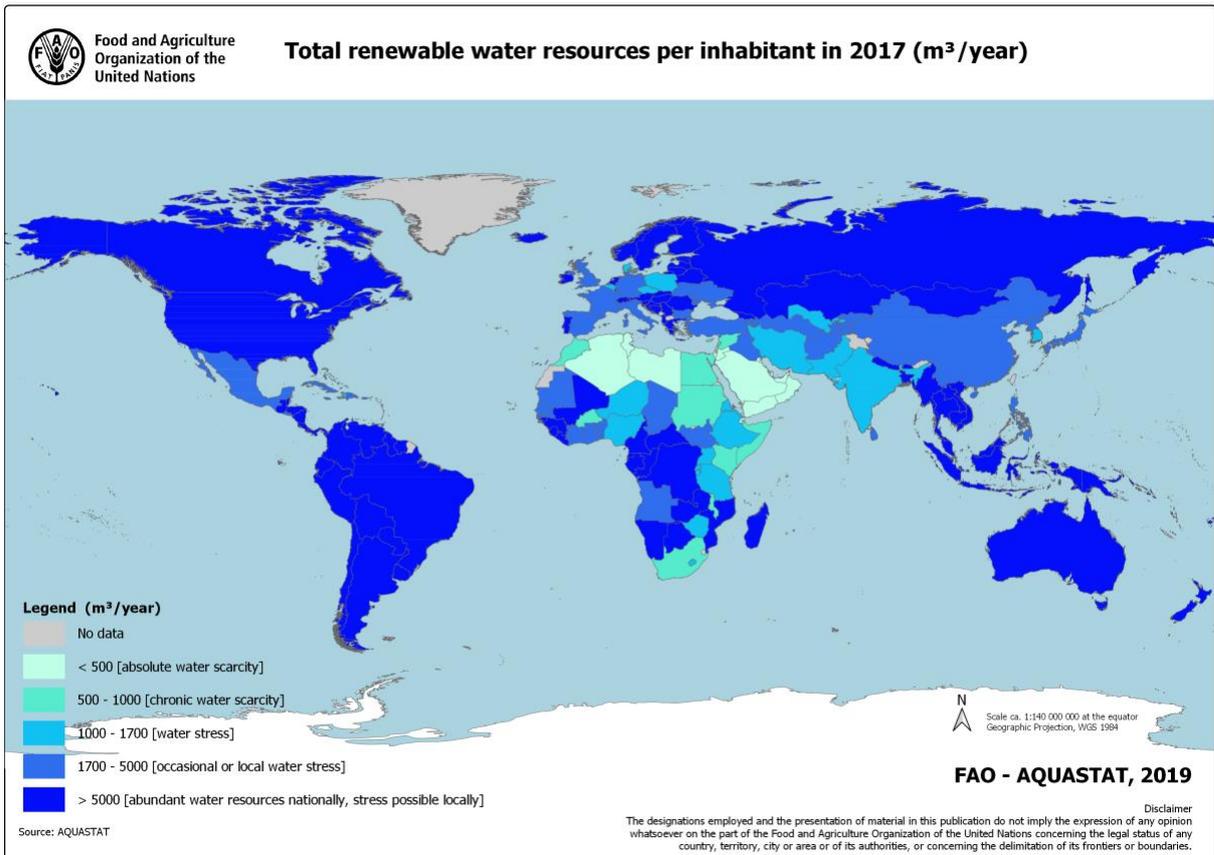


Figura 1: Total de recursos hídricos renováveis por habitante em 2017 (m³/ano).

Fonte: ONU/FAO/AQUASTAT, *Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO's Global Information System on Water and Agriculture*. Disponível em: <https://www.fao.org/aquastat/en/geospatial-information/maps/>. https://firebasestorage.googleapis.com/v0/b/fao-aquastat.appspot.com/o/PDF%2FMAPS%2FTRWR.Cap_eng.pdf?alt=media&token=740ece5d-72a4-404d-9685-6f9c5b6c3fac. Acesso em: 06 nov. 2022.

Outro fator agravante é que a qualidade da água vem diminuindo, resultado da poluição em quase todos os principais rios da África, da Ásia e da América Latina, estimando-se que, em âmbito global, cerca de 80% de todas as águas residuais e municipais são lançadas no meio ambiente sem qualquer tratamento prévio, com efeitos prejudiciais para a saúde humana e para os ecossistemas, cuja proporção é muito maior em países menos desenvolvidos, onde há escassez de infraestrutura de saneamento e tratamento de águas residuais (ONU, 2021, p. 3).

Neste aspecto, em partes da região da América Latina e Caribe a proporção média de águas residuais que são tratadas com segurança é pouco abaixo de 40%. Assim, um quarto dos trechos de rios na região são afetados por contaminação grave de patógenos, oriundos principalmente do esgoto doméstico (ONU, 2021, p. 10).

Do mesmo modo, ocorre na região Ásia e do Pacífico, onde se evidencia altos níveis de poluição, “com mais de 80% das águas residuais sem tratamento produzidas nos países em desenvolvimento da região” (ONU, 2021, p. 10).

Em oposição, de forma positiva, mais de dois terços das águas residuais coletadas nos Estados Árabes são tratadas de forma segura em nível secundário ou terciário, as quais vêm sendo utilizadas em cinturões verdes e reservas naturais, assim como para combater a degradação do solo (ONU, 2021, p. 10).

Como se vê, a efetividade universal de tais direitos está longe de ser alcançada, notadamente para uma grande parcela da população mundial que vive nos países menos desenvolvidos ou mesmo nos países em desenvolvimento, nos quais investimentos em infraestrutura se mostram tímidos perante a amplitude dos problemas.

De fato, no contexto do mundo globalizado, realidades locais, ou mesmo ações praticadas em determinadas regiões, repercutem ao redor do planeta, evidenciado a responsabilidade de cada Estado nacional por uma sociedade mais justa e solidária.

Discorrendo sobre globalização, Zygmunt Bauman (2011, p. 77-78) já advertia sobre a possibilidade de consequências globais para ações locais, com reflexos sobre as condições de vida (ou morte) de pessoas, lugares, ultrapassando, até mesmo, gerações:

Seja qual for o sentido de “globalização”, ela significa que somos todos dependentes uns dos outros. Distâncias importam pouco, agora. Qualquer coisa que ocorra localmente pode ter consequências globais. Com os recursos, as ferramentas técnicas e o know-how que os seres humanos adquiriram, suas ações podem alcançar enormes distâncias de espaço e tempo. Por mais locais que suas intenções possam ser, os atores seriam mal-aconselhados a deixar de levar em conta fatores globais, uma vez que estes podem ser decisivos para o sucesso ou o fracasso de suas ações. O que fazemos (ou nos abtemos de fazer) pode influenciar as condições de vida (ou morte) de pessoas em lugares que nunca visitaremos e de gerações que jamais conheceremos (BAUMAN, 2011, p. 77-78).

No mesmo sentido, Ulrich Beck (1999, p. 83), comentando sobre os perigos globais do mundo atual, que podem avançar até mesmo ao irrompimento de um conflito armado pela disputa de fontes vitais de vida, como a água, identificou o diagnóstico de uma “sociedade mundial de risco”, onde os riscos passam a ser globais, duradouros, irreversíveis, incalculáveis, resultado das decisões humanas:

os danos já não têm limitação no espaço ou no tempo – eles são globais e duradouros; não podem mais ser atribuídos a certas autoridades – o princípio da causação perdeu a sua eficácia; não podem mais ser compensados financeiramente – é inútil querer se garantir contra os efeitos de um *worst case* de ameaça em espiral. Não existem, portanto, quaisquer planos de prevenção para o pior dos casos (BECK, 1999, p. 83).

De fato, rompe-se o paradigma da primeira modernidade, qual seja, a ideia de que se vive e se interage nos espaços fechados e mutuamente delimitados dos Estados nacionais e de suas respectivas sociedades nacionais, sobrevivendo uma imposição do “novo” que obriga a todos a se acomodarem a sua presença e a fornecer respostas (BECK, 1994, p. 46).

Por outro lado, como anunciou Bauman (2011, p. 78-79), nossa “história comum” é fruto das escolhas humanas, portanto, “muita coisa depende de nosso consentimento ou de nossa resistência à forma enviesada até agora assumida pela globalização do compromisso humano”, evidenciando a necessidade de um agir coletivo, diante de uma impotência natural do agir individual, sempre que outros seres humanos sofram por falta de dignidade, miséria ou sofrimento.

De forma mais perturbadora, Edgar Morin (2020, p. 96-99) acentua que, ao se globalizar, nossa civilização foi animada por um excesso destruidor que degrada a própria biosfera e a própria antroposfera, convertendo maciçamente a pobreza em miséria, aumentando sem solução de continuidade as desigualdades, destruindo os movimentos de solidariedade, perturbando as civilizações tradicionais e as regulações naturais da biosfera, tendendo a aumentar, acumular e combinar processos que conduzem a catástrofes em cadeia. Prosseguindo, enfatiza:

A degradação contínua da biosfera, que nada tem podido frear, compreende não só as poluições urbanas e industriais, não só a diminuição da biodiversidade, não só o aquecimento climático, não só desflorestamento maciço, não só a desvitalização dos oceanos, mas também a esterilização maciça dos solos dedicados às monoculturas da agricultura industrializada, produzindo alimentos padronizados, insípidos, impregnados de pesticidas, perigosos para a saúde dos povos do planeta (MORIN, 2020, p. 99).

Como se vê, para além da interação econômica, social, cultural, tecnológica entre os povos do mundo, favorável ao desenvolvimento econômico das sociedades, a globalização acarreta a concentração de riquezas, aprofunda a desigualdade social e, primordialmente, traz sérios danos ao meio ambiente, em virtude da ampliação da produção e do consumo, que passa a ter proporções mundiais, demandando uma exploração exagerada dos recursos naturais, acompanhada do aumento da poluição, tanto atmosférica quanto dos solos e hídrica, com impactos irreversíveis no contexto socioespacial.

Assim, não há como pensar de forma individualizada, uma vez que a falta de água em determinadas nações irá gerar conflitos internos, miséria, refugiados ambientais⁴⁶, impactando a política e economia global. Da mesma forma, a ausência de um saneamento adequado afetará a qualidade dos recursos hídricos, com reflexos que ultrapassam fronteiras nacionais, ameaçando as reservas de água potável mundiais, necessárias para a sobrevivência humana.

⁴⁶ Aqui se faz referência aos deslocamentos forçados tendo como causa principal os desastres ambientais, degradação ambiental e mudanças climáticas.

Em verdade, o atual contexto histórico está a indicar que os desafios à efetividade do direito fundamental à água e ao saneamento no âmbito interno de cada Estado-Nação só podem ser adequadamente enfrentados com a existência de uma verdadeira cooperação internacional entre as diversas nações, as quais precisam reconhecer sua responsabilidade internacional e a necessária solidariedade entre os povos.

É justamente o valor da solidariedade que impulsiona para uma responsabilidade alargada, inclusive, objetiva, ultrapassando a ideia restrita de reciprocidade decorrente de uma cultura contratualista. A ideia de solidariedade nasce por força dessa conexão ecológica mundial, pois ações prejudiciais ao ambiente, em âmbito local, trarão efeitos para além das fronteiras dos Estados nacionais.

Para Sarlet e Fenstenseifer (2017, p. 152), o princípio da solidariedade desloca o marco referencial de proteção do indivíduo (direitos liberais) e do grupo social (direitos sociais) para uma dimensão mais ampla, ou seja, a coletividade como um todo, inclusive em termos planetários e, para alguns, também extra-humano.

Os mesmos autores (2021, RB-1-11) enfatizam que “a solidariedade expressa a necessidade (e, na forma jurídica, o dever) fundamental de coexistência (e cooperação) do ser humano em um corpo social”, cujo “dever” jurídico deve ser visto tanto sob a ótica dos deveres de proteção do Estado quanto dos deveres fundamentais dos particulares (pessoas físicas e jurídicas).

Com essa perspectiva, Sarlet e Fenstenseifer (2021, RB-3.2) observam que a responsabilidade pela preservação de um patamar ecológico mínimo deve ser atribuída na forma de deveres de proteção do Estado – tarefas do Estado –, como na forma de deveres fundamentais dos particulares, às gerações humanas presentes, “implicando para estas o dever de preservar as bases naturais mínimas para o desenvolvimento – e mesmo a possibilidade – da vida das gerações futuras (humanas e não humanas)”.

Assim, a solidariedade deve ser pensada tanto em sua dimensão presente quanto futura, uma vez que a geração presente deve tomar consciência de que a cooperação é a única forma de um direito ao futuro para todos (ZIMMER, 2021, p. 109), evidenciando um dever de solidariedade intergeracional, a qual, “por certo implica, necessariamente, um conjunto de deveres e responsabilidades a cargo das gerações presentes para com as gerações futuras” (SARLET; FENSTENSEIFER, 2017, p. 155).

Além de incidir no âmbito doméstico dos Estados nacionais, deve ser projetado para além de suas fronteiras, no sentido de ser tomado como um imperativo ético e jurídico, em âmbito internacional, com o propósito de conformar e limitar as práticas sociais, inclusive,

estatais predatórias do ambiente, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável mundial (SARLET; FENSTENSEIFER, 2017, p. 152).

Neste aspecto, como advertem Sarlet e Fenstenseifer (2021, RB-3.3), o desenvolvimento econômico deve estar vinculado à ideia de uma melhoria substancial e qualitativa da qualidade de vida, e não apenas quantitativa em termos de crescimento econômico, o que implica no estabelecimento de uma nova ordem de valores, que tenha por fundamento a solidariedade, a fim de conduzir a ordem econômica rumo a uma produção social e ambientalmente compatível com a dignidade de todos os integrantes da comunidade político-estatal.

A tarefa, porém, não é fácil, uma vez que implica suprimir parcela das soberanias nacionais, submissão a uma jurisdição e responsabilização internacional, em casos de ilícitos, seja por ação ou omissão, além de, muitas vezes, conflitar com interesses próprios de determinadas nações, em um mundo ainda no qual prevalece a divisão Norte e Sul entre países ricos e pobres.

No entanto, o rumo da história está a depender de um novo agir, principalmente sobre o direito humano à água e ao saneamento, de forma que os compromissos internacionais assumidos até então assumam formas mais densas, sob o modelo de um direito constitucional comum, regido pela cooperação entre os Estados e a fiscalização de um ente supranacional.

Para Sarlet e Fenstenseifer (2017, p. 152), inclusive, “O modelo clássico de soberania nacional está com os dias contados em razão da crise ecológica e da dimensão transnacional dos desafios da proteção ambiental”, devendo o mundo inteiro ser concebido como integrante de uma mesma “aldeia global”, tomando por empréstimo a expressão cunhada por Luigi Ferrajoli, razão pela qual adverte que “todos somos reféns, em maior ou menor medida, das condições ambientais, diante da conexão entre todos os ecossistemas mundiais” (SARLET; FENSTENSEIFER, 2017, p. 155).

Como explicita o Professor Peter Häberle (2007, p. 3), problemas atuais enfrentados pela humanidade, como a escassez dos substratos econômicos (matéria-prima, energia, gêneros alimentícios), dos recursos e a situação social das pessoas dos países em desenvolvimento, obrigam os Estados a uma responsabilidade comum, ensejando uma nova identidade ao Estado Constitucional, sob a diretriz da cooperação e responsabilidade internacional, qual seja, o Estado Constitucional Cooperativo:

Estado Constitucional Cooperativo” é o Estado que justamente encontra a sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade

internacional, assim como no campo da solidariedade. Ele corresponde, com isso, à necessidade internacional de políticas de paz (HÄBERLE, 2007, p. 4).

Rocasolano e Silveira (2010, p. 178) explicitam que esse novo paradigma estatal, o Estado Constitucional Cooperativo proposto por Häberle, tem por um de seus fundamentos a “solidariedade estatal de cooperação” ou “cooperação para além das fronteiras” - onde a assistência mútua entre os Estados é encarada como corresponsabilidade -, ao lado das normas universais de direitos humanos.

O Estado Constitucional Cooperativo fundamenta-se, portanto, nos direitos de solidariedade ou direito dos povos, direitos de terceira dimensão, voltados para o ser humano em sua essência e o destino da humanidade, cujas raízes fincaram-se após a Segunda Guerra Mundial, corporificados na esperança representada pela fundação da ONU⁴⁷ (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 174).

Assim, o “Estado Constitucional Cooperativo” se coloca no lugar do Estado constitucional nacional, como resposta jurídico-constitucional à mudança do Direito Internacional de direito de coexistência para o direito de cooperação na comunidade (não mais sociedade) de Estados, cada vez mais imbricada e constituída, desenvolvendo com ela e nela o “direito comum de cooperação” (HÄBERLE, 2007, p. 71).

Sob tal diretriz, é próprio a esse novo Estado Constitucional as seguintes tarefas:

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 ao 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 ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional) (HÄBERLE, 2007, p. 70-71).

Nesse contexto, sobressai a realização cooperativa dos direitos humanos. De fato, os direitos fundamentais, direitos humanos constitucionalizados no âmbito interno de cada Estado, passam a ser “tarefas de comunidade” da humanidade do Planeta Azul, que vão além dos

⁴⁷ Cf. Rocasolano e Silveira (2010, p. 174): A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada oficialmente a 24 de outubro de 1945, em São Francisco, Califórnia (EUA), por 51 países, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. A primeira Assembleia Geral celebrou-se a 10 de janeiro de 1946 no Westminster Central Hall, em Londres. Sua sede atual fica em Nova Iorque. A precursora da ONU foi a Sociedade de Nações (também conhecida como Liga das Nações), organização concebida em circunstâncias similares durante a Primeira Guerra Mundial e estabelecida em 1919.

Estados como unidades autônomas, impulsionado o “direito comum de cooperação” (HÄBERLE, 2007, p. 71).

No entanto, a responsabilidade comum, o dever comum de cooperação não deve se limitar a confissões superficiais de cooperação, inseridas nos textos constitucionais, dos Estados nacionais, os quais, muitas vezes, restringem suas responsabilidades, sob o manto da soberania.

Ao contrário, deve avançar no campo político, de forma a reconhecer a responsabilidade regional e global para além do Estado nacional, com o propósito de cooperar, entre outros fatores, no desenvolvimento dos Estados e na proteção do meio ambiente.

Nessa perspectiva, o Comentário Geral nº 15, do CDESC (ONU, 2002, p. 12), reconhece que os Estados têm obrigações para além de suas fronteiras, devendo cooperar na realização plena do direito humano à água em outros países. A cooperação internacional exige que os Estados-Parte se abstenham de qualquer medida que obstaculize, direta ou indiretamente, o exercício do direito à água potável, além de se abster de impor embargos ou medidas semelhantes que impeçam o fornecimento de água, de forma que a água jamais seja utilizada como instrumento de pressão política ou econômica⁴⁸.

Relembre-se que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) foi criado com o objetivo de fiscalizar e controlar a aplicação das normas do PIDESC, monitorando a sua implementação, no âmbito interno dos 170 Estados que o ratificaram, por meio de relatórios periódicos (obrigação mínima para todos os Estados-parte) e comunicações individuais (petições) de violações, de modo que seus Comentários Gerais sistematizam o entendimento do Comitê sobre um determinado direito protegido pelo Pacto, baseados em sua prática acumulada (jurisprudência e relatórios periódicos), logo as obrigações positivas instituídas para os Estados devem ser observadas, considerando o caráter vinculativo e jurídico do próprio PIDESC.

Ademais, como direciona o Comentário, a cooperação deve abranger assistência financeira e técnica, quando necessário, sendo responsabilidade dos países desenvolvidos ajudar os países em desenvolvimento mais pobres, para realização do direito à água (ONU, 2002, p. 13).

Nessa conjuntura, ganha destaque o papel das Organizações das Nações Unidas - ONU, como entidade supranacional, através de organismos que cuidam da temática da água,

⁴⁸ 31. *Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute del derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan ese derecho.*

como a ONU-Água – UN WATER; a Organização Mundial de Saúde – OMS; a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO; o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF; o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA; o Programa da Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU-HABITAT; a Organização Internacional do Trabalho - OIT, o Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA (ONU, 2002, p. 19), objetivando fomentar e garantir a cooperação internacional em programas relacionados à água e ao saneamento, seja para preservação do recurso natural em si, seja para a preservação do recurso como um elemento essencial à vida humana, sob uma concepção utilitarista.

De igual forma, sobressai o encargo das instituições financeiras internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, os quais devem levar em conta a promoção do direito à água, em suas políticas de crédito, acordos de crédito e outros projetos de desenvolvimento (ONU, 2002, p. 19).

Nessa perspectiva, importante relembrar que a cooperação internacional é afirmada, desde 1945, na Carta das Nações Unidas (ONU, 1945), como um de seus propósitos, objetivando promover e estimular o respeito aos direitos humanos, posteriormente, ratificada na DUDH, em 1948.

Ademais, reiterada no compromisso global firmado por meio de uma nova agenda planetária, a Agenda 2030, tendo por fundamento a solidariedade global, onde 193 países se comprometeram em um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, com o objetivo de fortalecer a paz universal; erradicar a pobreza em prol da igualdade e dignidade dos seres humanos; proteger o planeta da degradação; e garantir o progresso econômico, social e tecnológico em harmonia com a natureza, a ser implementado por meio de uma “Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis” (ONU, 2015), com a participação de todas nações e partes interessadas.

Especificamente quanto à água e o saneamento, o ODS 6 dispôs como objetivo global “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e do saneamento para todos”, cujas metas reforçam a solidariedade global quanto aos direitos humanos em análise e sua repercussão para os direitos humanos relacionados ao meio ambiente:

6.1 até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos

6.2 até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente

6.4 até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

6.5 até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos

6.a até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de afluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso

6.b apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

O dever de cooperação internacional, por sua vez, encontra previsão na meta 6.a, corroborado pelo ODS 17, que a prevê expressamente como objetivo global “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015), tratando-se, portanto, de um ODS instrumental, propondo meios de implementação da Agenda, principalmente através de parcerias, em diversos níveis, como financeiro, tecnológico, desenvolvimento de capacidades, comércio, política, inclusive, monitoramento dos ODS, como se verifica das suas dezenove metas.

Analisando o ODS 17, Campello e Lima (2020, p. 674-674) ressaltam a importância de atuações conjuntas e de parcerias, no contexto do desenvolvimento sustentável, principalmente porque muitos dos problemas nesse âmbito são transfronteiriços e demandam a ação coletiva de todos os Estados e interessados, com destaque para as questões que envolvem problemas ambientais.

Essa necessária ação coletiva diante de problemas comuns e conectados, com características transnacionais, reforça a ideia da responsabilidade solidária entre as diversas nações e seus cidadãos no que concerne à proteção ambiental, como observam as mesmas autoras (2020, p. 683):

[...] No que concerne a efetivação dos ODS, **a ideia de solidariedade é indispensável**, pois passa-se a contemplar o indivíduo como parte da sociedade global em que as problemáticas modernas são – muitas vezes – **transnacionais, o que proporciona o surgimento do senso de comunidade e, também, de responsabilidade intra e intergeracional, entre Estados e até espécies.**

Logo, a adoção da abordagem multilateral e primordial na efetivação da agenda global em um mundo marcado pelas discrepâncias sociais e econômicas. Nesse sentido, a

cooperação internacional – nos mais diversos níveis e entre todos os atores – é um dos instrumentos que viabilizada a atuação em conjunto em prol da concretização do desenvolvimento sustentável no cenário mundial marcado por uma crescente ameaça decorrente da crise ambiental global e por grande desigualdade entre as realidades dos países que se encontram no hemisfério Norte e no Sul.

Portanto, **não restam dúvidas de que a cooperação internacional, enquanto instrumento de aplicação prática da solidariedade, é o elemento chave para uma real efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, viabilizando o equilíbrio dos três fatores, ambientais, sociais e econômicos em prol da construção de uma sociedade sustentável para as presentes e futuras gerações (grifo nosso).

Pode-se concluir, portanto, que o efetivo enfrentamento dos problemas ambientais, nestes incluídos a própria disponibilidade hídrica e o saneamento, este como instrumento de preservação e conservação dos recursos hídricos, exige uma atuação articulada e cooperativa dos Estados-Nação, no âmbito internacional, a qual encontra fundamento jurídico no valor da solidariedade, como imperativo ético e jurídico do dever de cooperação, onde a soberania, inclusive, pode ser relativizada, diante compromissos universais, sem olvidar, ainda, que essa cooperação deve se estender aos inúmeros atores públicos e privados, nos mais diferentes planos e instâncias políticas (local, regional, nacional, comunitária e internacional).

2 PANORAMA DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO NO BRASIL

Como explicitado, no sistema global de proteção da ONU, a água e o saneamento são tratados como direitos humanos distintos, porém, inclusos no mesmo estatuto jurídico, qual seja, o direito humano a um nível de vida adequado, que encontra previsão na Declaração Universal de Direitos Humanos⁴⁹ (DUDH) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵⁰ (PIDESC).

Assim, em âmbito internacional, a água é concebida como um recurso natural limitado, um bem comum público mundial, patrimônio da biosfera, vital para todas as formas de vida e, ainda, essencial para a saúde humana. O saneamento, por sua vez, relaciona-se à salubridade ambiental, essencial à saúde pública, além de representar um dos principais mecanismos de proteção das reservas de água potável do mundo, ou seja, em uma concepção mais abrangente, envolve condições sadias de higiene e a conservação dos recursos naturais, o que nos remete ao conceito de saneamento ambiental, mais adiante explicitado.

Constituem, portanto, direitos essenciais à sadia qualidade de vida de toda pessoa humana, indispensáveis a sua dignidade e imprescindíveis à proteção do meio ambiente e crescimento econômico, no cenário do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, contudo, a água e o saneamento não ganharam formalmente o *status* de direito fundamental expresso na CRFB/88. De fato, sua conformação no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro é a de política pública indispensável à concretização de outros direitos fundamentais, como o direito à vida e o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, além de instrumento de promoção de outros direitos sociais, em especial o direito à educação, à saúde, à alimentação e à moradia.

Sobre a questão, importante lembrar, preliminarmente, que o Direito contemporâneo é marcado por uma verdadeira alteração de paradigma, decorrente do fenômeno da “constitucionalização do Direito”, onde a Constituição passa a ocupar o centro do ordenamento

⁴⁹ Conforme art. 25 da DUDH, “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

⁵⁰ Conforme art. 11 do PIDESC, “1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.”

jurídico, desfrutando não apenas de uma supremacia formal, mas também de uma supremacia material, axiológica (BARROSO, 2022, p. 176).

Conforme assinala Luís Roberto Barroso (2022, p. 176), essa constitucionalização do Direito foi potencializada por algumas características associadas ao contexto filosófico do pós-positivismo, como a centralidade da ideia de dignidade humana e dos direitos fundamentais, desenvolvimento da nova hermenêutica, normatividade dos princípios, abertura do sistema e teoria da argumentação.

Nesse contexto, a Constituição passa a ser compreendida “como uma ordem objetiva de valores e como um sistema aberto de princípios e regras” (BARROSO, 2022, p. 176), com força normativa, permeando por todo o direito infraconstitucional, tendo por objetivos últimos:

- a) institucionalizar um Estado democrático de direito, fundado na soberania popular e na limitação do poder;
- b) assegurar o respeito aos direitos fundamentais, inclusive e especialmente os das minorias políticas;
- c) contribuir para o desenvolvimento econômico e para a justiça social;
- d) prover mecanismos que garantam a boa administração, com racionalidade e transparência nos processos de tomada de decisão, de modo a propiciar governos eficientes e probos. (BARROSO, 2022, p. 182).

Por força dessa condição – ordem de valores dominantes -, bem como das circunstâncias sociais, políticas, econômicas e culturais de uma dada ordem constitucional, decorre a possibilidade do reconhecimento de direitos fundamentais “implícitos” ou “decorrentes”, significando que na Constituição também está incluído o que não foi expressamente previsto, mas que implícita e indiretamente pode ser deduzido (SARLET, 2021, p. 80).

Nessa seara, Ingo Sarlet (2021, p. 81) explicita o conceito de direitos fundamentais em sentido formal e material, onde estes últimos são exatamente aqueles que, embora não previstos formalmente no catálogo de direitos fundamentais, podem ser assim considerados:

De modo geral, os direitos fundamentais em **sentido formal** podem, na esteira de Konrad Hesse, ser definidos como aquelas posições jurídicas da pessoa – na sua dimensão individual, coletiva ou social – que, por decisão expressa do Legislador-Constituinte foram consagrados no catálogo dos direitos fundamentais (aqui considerados em sentido amplo). Direitos fundamentais em **sentido material** são aqueles que, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância podem ser equiparados aos direitos formalmente (e materialmente) fundamentais (grifo nosso).

Sob essa perspectiva, é possível inferir que o arranjo jurídico-constitucional nacional sinaliza uma diretriz mais ampliada, na medida que a dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, inciso III, do Texto

Constitucional, e os direitos à água e ao saneamento são inerentes a essa dignidade, uma vez que uma vida digna pressupõe acesso à saúde, alimentação, moradia, educação e salubridade ambiental.

Como explicitam Sarlet e Fensterseifer (2021, RB-2.1), o referido dispositivo da CRFB/88 consagra a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental edificante do Estado (Democrático, Social e Ecológico) de Direito brasileiro, legitimação de toda a ordem estatal, principalmente para o sistema jurídico, assumindo a condição de matriz axiológica do ordenamento jurídico pátrio, visto que é partir deste valor e princípio (mas, não único⁵¹) que os demais princípios e valores se projetam e recebem impulsos que dialogam com seus respectivos conteúdos normativo-axiológicos.

Além disso, constituem pressupostos para o alcance dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, da CRFB, pois sem acesso à água e ao tratamento sanitário, torna-se inviável construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

Ademais, viabilizam o pleno exercício de outros direitos fundamentais, como a vida, direitos sociais e direitos de solidariedade, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, todos expressamente assegurados no texto constitucional, em prol da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, em que pese a ausência de previsão constitucional expressa, a conexão da água e do saneamento com o direito à vida (art. 5º, da CRFB), com os direitos sociais à saúde (art. 196, da CRFB), à alimentação, à moradia e à educação (art. 6º, da CRFB) e com o meio ambiente ecologicamente equilibrado (bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida – art. 225, da CRFB), todos garantidos pela CRFB, em prol da dignidade da pessoa humana, igualdade, justiça social e desenvolvimento nacional, lhe conferem o *status* jurídico-constitucional de direito fundamental, devidamente reconhecido e protegido pelo direito constitucional brasileiro.

Inobstante a evidente inter-relação entre os direitos enunciados, importante advertir que própria Constituição Federal de 1988 prescreve que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (§ 2º, do art. 5º,

⁵¹ Cf. Sarlet e Fensterseifer (2021, RB-2.1), “a dignidade humana, para além de ser também um valor constitucional, configura-se como sendo – juntamente com o respeito e a proteção da vida – o princípio de maior hierarquia da CF/1988 e de todas as demais ordens jurídicas que a reconheceram.”.

da CRFB), norma que consagra a concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais da nossa Constituição (SARLET, 2021, p. 81), reforçando o *status* de direito fundamental à água e ao saneamento.

Nesse aspecto, o Brasil é signatário de uma série de documentos internacionais, percorridos de forma preliminar neste estudo, os quais ratificam a posição de direito humano fundamental à água e ao saneamento, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/1991 (BRASIL, 1991), e ratificado em 24/01/1992, com o depósito da Carta de Adesão, conforme Decreto nº 591, de 06/07/1992 (BRASIL, 1992), que o promulgou.

Além disso, acolheu a Resolução A/RES/64/292 da ONU (ONU, 2010), ao subscrever a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), a Rio+20, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 13 e 22 de julho de 2012, cujo documento final intitulado “O Futuro que Queremos” reafirmou o compromisso ao direito humano à água potável e ao saneamento (ONU, 2012, p. 23). Ademais, é compromissário da Agenda 2030 (ONU, 2015), o que ressalta o dever nacional de implementação dos direitos humanos declarados.

Anote-se, inclusive, que se encontra em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018 - PEC nº 04/2018 (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2021), “que inclui, na Constituição Federal, o acesso à água potável entre os direitos e garantias fundamentais”, já com aprovação pelo Plenário do Senado Federal, na data de 31/03/2021, e com remessa à Câmara dos Deputados para análise, onde recebeu nova numeração, PEC nº 06/2021, avançando na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com Parecer do Relator, Deputado Geninho Zuliani, favorável à admissibilidade da PEC, em 19/08/2021.

Contudo, em 06/12/2022, a própria CCJC da Câmara dos Deputados, em reunião deliberativa, aprova requerimento de retirada de pauta da matéria, interrompendo o progresso da deliberação (BRASIL/CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022), sobrestando, portanto, a resolução da questão, com vista a uma previsão expressa do direito humano fundamental à água potável na Constituição Federal Brasileira.

Configurado o tratamento constitucional do tema, o presente capítulo tem por objetivo primordial discorrer, de forma breve, sobre a evolução histórica da Política Nacional de Saneamento Básico, desde o período generalista até a revisão de 2020, além de esclarecer o enfoque da pesquisa no cenário nacional, centrada nos serviços que compõem o ciclo das águas, quais sejam, os serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, como instrumentos de efetivação/materialização dos direitos humanos fundamentais aqui

analisados, os direitos à água potável e ao saneamento, adentrando sobre os desafios do Estado Brasileiro para estes dois serviços específicos.

2.1 DELIMITANDO O OBJETO DE ESTUDO

Como instrumento de política pública, importante esclarecer que, em âmbito nacional, adotou-se a expressão “saneamento básico”, englobando os serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, tal como previsto no Marco Legal do setor, instituído pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 – Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 delimitou as competências constitucionais sobre a matéria, reservando à União a tarefa de instituir as diretrizes nacionais para a referida política pública (art. 21, inciso XX⁵², da CRFB), e a todos os entes, em conjunto, o dever de promover a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, inciso IX, da CRFB), mediante cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos a serem fixados em lei complementar (art. 23, parágrafo único).

Confirmando a competência comum para a promoção da melhoria das condições de saneamento básico, Floriano de Azevedo Marques Neto (2006, p. 7260-7261) destaca o dever de agir de todos por força de integrarem um federalismo de cooperação:

A norma em referência atribui a todos os entes o dever de zelar pela consecução dos serviços, de garantir sua continuidade, universalização, qualidade. Eles todos podem e devem agir, mesmo porque integram **federalismo de cooperação** que os impele à ação e os impede de simplesmente omitir esforços para a disponibilização do serviço essencial à população (grifo nosso).

A titularidade dos serviços restou reservada aos municípios e ao Distrito Federal, sob a concepção de tratar-se de serviços de interesse local (art. 30, incisos I e V c/c art. 32, § 1º, da CRFB), sem prejuízo da competência compartilhada, quando os serviços forem prestados em região metropolitana, em face da configuração de interesse comum, conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.842 (STF, 2013), questão que melhor será aprofundada no próximo capítulo.

A conciliação sobre a titularidade, porém, não foi pacífica, foram longos anos de debate, centrados principalmente na interpretação das expressões “interesse local” e “funções

⁵² Dispõe ser competência da União a definição de diretrizes nacionais para o saneamento básico.

públicas de interesse comum”, contidas no inciso V, do art. 30 e § 3º, do art. 25, da CRFB/88, conceitos jurídicos indeterminados, que suscitavam dúvidas sobre o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico no contexto das regiões metropolitanas.

A questão veio a ser pacificada pelo STF, em 2013, no bojo da ADI 1842, após mais de uma década que a demanda havia ingressado no Supremo, o qual concluiu, em síntese que, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a titularidade dos serviços de saneamento não é exercida, exclusivamente, pelo Estado, tampouco pelo Município, e sim pelo colegiado metropolitano.

Sobre a definição de “saneamento básico”, Floriano de Azevedo Marques Neto (2006, p. 7250) já esclarecia, em estudo sobre o Anteprojeto de Lei que viria a dar origem à Lei nº 11.445 - Marco Legal do Saneamento de 2007, que “o saneamento básico compreende não somente os serviços relativos ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, mas também os serviços de limpeza urbana (coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos e varrição) e de manejo de águas pluviais”,

Inclusive, pontua que o Anteprojeto teve o mérito de unificar e aportar precisão conceitual à matéria, adotando, assim, a concepção de saneamento básico, cujo conteúdo pressupõe atividade estatal, ou seja, relaciona-se à função pública de disponibilização dos serviços de provimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de águas pluviais à população (MARQUES NETO, 2006, p. 7251).

Explicitando os contornos do instituto, Vladimir Antonio Ribeiro (2015, p. 235) esclarece que o saneamento básico constitui um subconjunto dentro do conjunto saneamento ambiental, compreendendo atividades básicas, essenciais à saúde humana, competindo ao Estado promovê-las, mediante adequada prestação dos serviços de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos; (iv) manejo de águas pluviais urbanas, bem como pela efetivação de (v) ações de saúde pública no combate e controle de vetores e reservatórios de doenças.

Ribeiro (2015, p. 235) orienta, ainda, que o conceito de saneamento básico, ora apresentado, trata-se consenso técnico, tradicional nos meios acadêmicos, inclusive nos de Portugal, o qual acabou por ser incorporado à LNSB, passando, assim, a ter efeitos jurídicos, salvo quanto às “ações de saúde pública no combate e controle de vetores e reservatórios de doenças”, que ficam a cargo da legislação que rege o Sistema Único de Saúde (SUS).

O saneamento ambiental, ao contrário, tem conteúdo bem mais amplo, representativo do “conjunto de atividades que proporcionam as condições ambientais que preservam ou

promovem a saúde humana, ou dito de forma mais sintética, que proporcionam a salubridade ambiental.” (RIBEIRO, 2015, p. 234).

No mesmo sentido, Marques Neto (2006, p. 7251-7252) observa que saneamento ambiental seria o gênero e o saneamento básico, espécie, delineando os contornos de cada instituto, nos seguintes termos:

O **saneamento ambiental** relaciona-se, portanto, ao conceito amplo de salubridade ambiental, direito que não abarca tão somente o saneamento básico, para abranger as áreas de saúde, meio ambiente e qualidade de vida de maneira mais geral. Assim, por exemplo, as ações de saneamento de responsabilidade privada, que não constituem serviços públicos, dentre as quais o manejo de resíduos sólidos de responsabilidade do gerador (conforme definidas no artigo 2º, §3º), estariam incluídas no conceito de saneamento ambiental, mas não no conceito de saneamento básico. É o que indica igualmente o texto introdutório da versão do Anteprojeto, submetida à Consulta Pública, ao dispor que "*ainda nos conceitos, o Anteprojeto entende os serviços públicos de saneamento básico como espécies dos serviços de saneamento ambiental (...)*." Assim, deve-se ter em conta que as atividades envolvidas no saneamento ultrapassam o simples campo da atividade estatal mas que, ao se falar de **saneamento básico**, são bem as responsabilidades estatais que estão envolvidas⁵³ (MARQUES NETO, 2006, p. 7251-7251) (grifo nosso).

Nesse contexto, o presente estudo aprofunda-se, nesta etapa, no detalhamento do saneamento básico nacional, como política pública relevante a cargo do Estado, em prol de direitos sociais, com enfoque para os serviços de saneamento básico que englobem apenas o “ciclo da água”, quais sejam, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tomando como premissa o fato de que estes constituem instrumentos para materialização dos direitos humanos fundamentais aqui tratados.

Para tanto, importante, delimitar um conceito de serviços públicos para fins da presente dissertação, adequado à categoria dos serviços públicos de água e esgoto, ou seja, que considere o dado econômico, sem olvidar sua vinculação direta à satisfação de direitos fundamentais.

A dificuldade conceitual de “serviços públicos” é exposta na doutrina, que ora nos oferece uma noção orgânica (considerando apenas os prestados por órgãos públicos); ora uma conceituação formal (tendente a identificá-lo por características); e ora nos expõe um conceito material (visando defini-lo por seu objeto), como já alertava Hely Lopes Meirelles⁵⁴ (2004, p. 320), inclusive, destacando que sua variabilidade e flutuação ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico.

⁵³ Os artigos citados pelo autor referem-se ao Anteprojeto de Lei, submetido à consulta pública, que precedeu à Lei nº 11.445/2007.

⁵⁴ Cf. Meirelles (2004, p. 320), “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Agrega-se à discussão o art. 175 da CRFB/88, o qual atribui ao Poder Público a incumbência de prestação dos serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação.

Para Klein e Marques Neto (2019, RB-3.8), a incumbência atribuída ao Poder Público, no caso (art. 175), traduz a noção de dever estatal de garantir a prestação, seja direta ou indiretamente, seja ainda mediante à exploração da atividade por agentes privados, desde que assegurados os princípios que informam a prestação e regulam seu oferecimento ao público (regulação estatal, política tarifária, direitos dos usuários, universalidade, isonomia, qualidade etc.).

Soma-se, ainda, ao debate, a noção de “serviços de interesse econômico geral”, apresentada por Klein e Marques Neto (2019, RB-2.5), indicadora de um cenário em transformação, onde se agregam fatores como superação da ideia de exclusividade na prestação do serviço público; relativização da outorga estatal para a prestação do serviço público (como, por exemplo, no setor de telecomunicações); relativização da limitação temporal ao direito de exploração do serviço público; desagregação das cadeias de serviço público e fragmentação regulatória; e precificação tarifária.

O regime mais flexível, contudo, pode apresentar tensões na seara dos serviços de água e esgoto, seja sob a vertente dos direitos sociais envolvidos, seja em razão da impossibilidade ou inviabilidade de duplicação de infraestruturas, forçando que a atividade seja explorada em regime de monopólio natural por um único prestador, ao menos nas etapas de captação e adução da água bruta e de tratamento e disposição final dos esgotos sanitários.

Adotamos, portanto, um conceito clássico, que se alinha à garantia dos direitos fundamentais, com enfoque para o caráter de atividade pública, de modo a proteger de modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade, tal como o proposto pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2023, p. 620):

Pode-se conceituar esta espécie de atividade estatal da seguinte maneira: serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Dessa forma, os serviços públicos não são em si um direito fundamental, mas meios para a realização de direitos fundamentais autonomamente considerados, assumindo relevância para a construção de uma solidariedade social (ampliação do acesso aos serviços) e de uma

coesão social (fator de identidade que contribui para o sentimento de fazer parte de uma comunidade) (ARAGÃO, 2017, p. 402).

Importante, ainda, observar que os serviços de água e esgoto se materializam em várias etapas, como a captação da água bruta, reservação, adução, tratamento, distribuição e o recolhimento, condução, tratamento e disposição final do esgoto, tal como previsto nos artigos 3º-A⁵⁵ e 3º-B⁵⁶, da LNSB.

O que denota tratar-se de serviços prestados em rede, como ocorre com a energia elétrica, a telefonia fixa, as ferrovias, ensejando exemplo típico de “monopólio natural”, quando a exploração econômica mais eficiente é aquela desenvolvida por um único operador, uma vez que a existência de dois operadores pode conduzir à redução da participação de cada um deles no mercado e gerar preços mais elevados (JUSTEN FILHO, 2018, capítulo 13, 16.1.1)

Justen Filho (2018, capítulo 13, 16.1.1) bem esclarece o conceito de monopólio natural:

Monopólio natural é uma situação econômica em que a duplicação de operadores é incapaz de gerar a redução do custo da utilidade. O monopólio natural envolve, geralmente, as hipóteses de custos fixos (atinentes à infraestrutura necessária à produção da utilidade) muito elevados. A duplicação das infraestruturas conduziria a preços unitários mais elevados do que a exploração por um único agente econômico. Ou seja, quanto maior o número de usuários do sistema, menor o custo para fornecer outras prestações.

Delimitados os contornos dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, como instrumentos de efetivação/materialização dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento, sob o enfoque da política pública nacional de saneamento básico, cumpre avançar nas dificuldades enfrentadas pelo setor, centradas principalmente no ainda deficitário estágio dos serviços de água e esgoto no Estado Brasileiro.

⁵⁵ Art. 3º-A. Consideram-se **serviços públicos de abastecimento de água** a sua distribuição mediante ligação predial, incluídos eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a essa finalidade, as seguintes atividades: [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) I - reservação de água bruta; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) II - captação de água bruta; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) III - adução de água bruta; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) IV - tratamento de água bruta; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) V - adução de água tratada; e [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) VI - reservação de água tratada. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

⁵⁶ Art. 3º-B. Consideram-se **serviços públicos de esgotamento sanitário** aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades: [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) I - coleta, incluída ligação predial, dos esgotos sanitários; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) II - transporte dos esgotos sanitários; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) III - tratamento dos esgotos sanitários; e [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#) IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais de forma ambientalmente adequada, incluídas fossas sépticas. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

2.2 CRISE DO SETOR E DESAFIOS A SUPERAR

Segundo dados mais atualizados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), diagnóstico 2022/consolidação 2021, o índice nacional de abastecimento de água, tendo por base municípios brasileiros atendidos, alcança o percentual de 84,2% de atendimento, correspondendo a 177 milhões de pessoas atendidas e 36,3 milhões não atendidas, em uma população brasileira estimada de 213,3 milhões de pessoas⁵⁷ (SNIS/Diagnóstico, 2022, p. 31-32)

Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os índices médios são de 91,4%, 91,5% e 89,9%, respectivamente, compatíveis com a média nacional, o que, contudo, não ocorre nas regiões Norte e Nordeste, onde os índices caem consideravelmente, para 60,0% e 74,7% (SNIS/Diagnóstico, 2022, p. 31-32).

Analisando os dados do SNIS, no período de 2018-2020, o Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI, 2022, p. 7) sinaliza que o percentual da população com acesso à água estabilizou-se em 84%, nacionalmente, o mesmo ocorrendo nas regiões do país, onde os percentuais também se mantiveram relativamente estáveis, confirmando os dados atuais do SNIS, conforme se pode observar da figura abaixo.

Gráfico 1. Acesso a abastecimento de água por ano
(% da população total beneficiada)

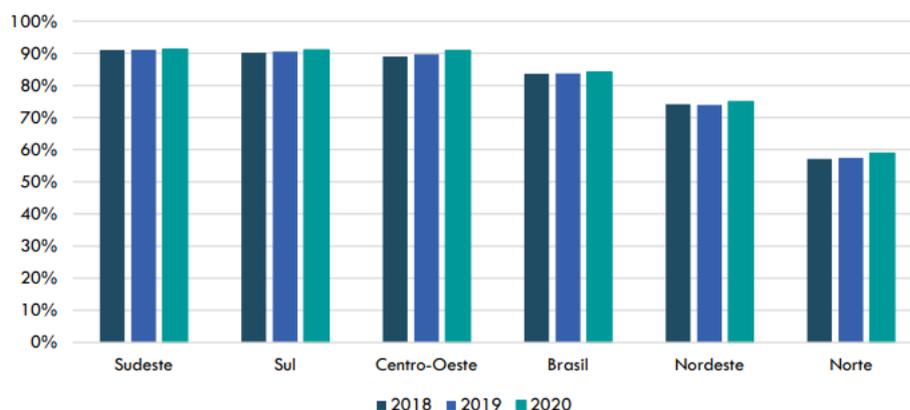


Figura 2: Acesso a abastecimento de água por ano (% da população total beneficiada)
Fonte: SNIS, Diagnóstico 2018, 2019 e 2020.
Elaboração: FGV CERI⁵⁸

⁵⁷ Segundo dados de 2021, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada do Brasil é de 213.317.639 milhões de pessoas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁵⁸ Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2023-03/atualizacaocartilha-do-saneamento_ago22.pdf.

Relativamente ao atendimento por esgotamento sanitário, os percentuais são mais contundentes, com apenas 55,8% de atendimento total por rede coletora de esgoto, correspondendo a 117,3 milhões de pessoas atendidas e 96 milhões não atendidas, considerando população nacional estimada de 213,3 milhões (IBGE). O menor índice fica para a região Norte, com apenas 14,0% da população atendida com esgotamento sanitário, e o maior com a região Sudeste, que alcança a média de 81,7%. Centro-Oeste, Sul e Nordeste apresentam as médias de atendimento de 61,9%, 48,4% e 30,2%, respectivamente (SNIS/Diagnóstico, 2022, p. 59-60).

No entanto, o mesmo estudo FGV CERI (2022, p. 9), observa uma pequena tendência mais homogênea de melhora nesse indicador, destacando que, de maneira geral, no país, o percentual da população com acesso à coleta de esgoto aumentou de 53% (em 2018) para 55%, (em 2020), ratificando a média atual do SNIS.

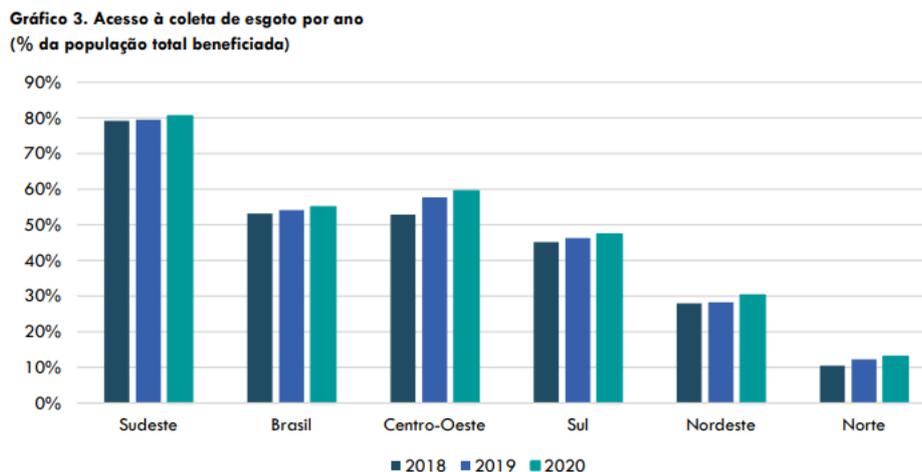


Figura 3: Acesso à coleta de esgoto por ano (% da população total beneficiada)

Fonte: SNIS, Diagnóstico 2018, 2019 e 2020.

Elaboração: FGV CERI⁵⁹

Quanto ao tratamento do esgoto gerado, o índice médio do país chega ao percentual de 51,2%. Na comparação entre as macrorregiões, os menores indicadores também ficam com as regiões Norte e Nordeste. A primeira com apenas 20,6% de esgoto gerado tratado. E, a segunda com índice de 35,5%. As demais regiões se aproximam ao índice médio nacional, sendo 46,7% de esgoto tratado para a região Sul, 58,6% de esgoto tratado para a região Sudeste e 60,5% de esgoto tratado para a região Centro-Oeste (SNIS/Diagnóstico, 2022, p. 62-64).

De igual modo, o levantamento FGV CERI (2022, p. 9) destaca uma tendência homogênea de melhora nesse indicador, inclusive, com uma variação um pouco maior,

⁵⁹ Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2023-03/atualizacaocartilha-do-saneamento_ago22.pdf.

passando de 46% (em 2018) para 51% (em 2020), percentual que se manteve em 2021, conforme dados atuais do SNIS.

Gráfico 4. Tratamento de esgoto por ano
(% do volume de esgoto gerado)

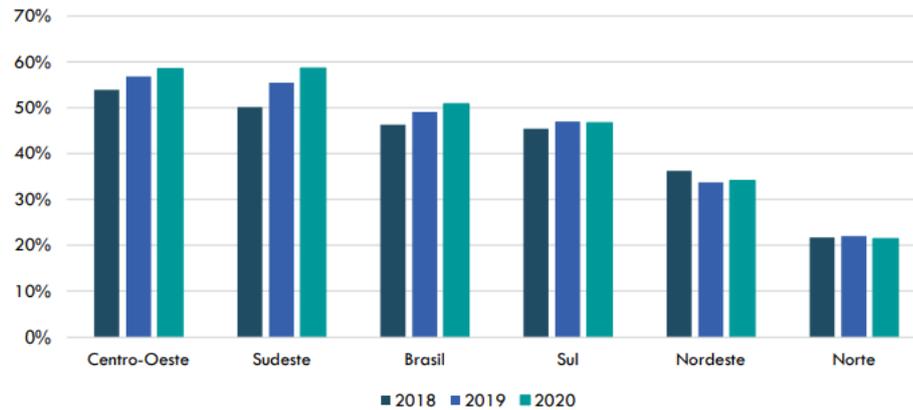


Figura 4: Tratamento de esgoto por ano (% do volume de esgoto gerado)

Fonte: SNIS, Diagnóstico 2018, 2019 e 2020.

Elaboração: FGV CERI⁶⁰

Anote-se, contudo, que os avanços no setor caminham a passos vagarosos. Consoante informações do SNIS – Painel do Setor Saneamento (2021), considerando um período mais abrangente, de 2010 a 2021, os índices totais do país evidenciaram uma variação pouco significativa, de 81,1% (2010) para 84,2% (2021), para abastecimento de água, e de 46,2% (2010) para 55,8% (2021), para esgotamento sanitário, refletindo que os indicadores se mantêm praticamente estagnados.

De fato, o crescimento do setor, experimentado na década de 1970, quando do lançamento do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA pelo regime militar, com o objetivo de incentivar a criação de Companhias Estaduais de Saneamento (CESBS) e linhas de financiamento para investimentos, objetivando alcançar 80% de água potável e 50% de esgoto para a população urbana, até o ano de 1980, estacionou e pouco evoluiu.

Importa, ainda, anotar uma clara relação entre pobreza e falta de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme sinaliza estudo do Instituto Trata Brasil (TRATA BRASIL, 2021), sobre as despesas da família brasileira com água tratada e coleta de esgoto, o qual apontou que uma em cada quatro famílias brasileiras (unidades de

⁶⁰ Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2023-03/atualizacaocartilha-do-saneamento_ago22.pdf.

consumo), pertencentes à classe de renda de até R\$ 1,9 mil mensais, é a mais prejudicada no acesso ao saneamento em relação às de renda mais alta.

Segundo os dados apurados no estudo do Trata Brasil (2021), relativamente à população que mora em unidades de consumo abaixo da linha de pobreza no país⁶¹, 67,5% não tinha acesso à rede de esgoto em 2018, sendo o pior resultado está na Região Norte, onde 88% dessa população não tinha esgoto. Apurou-se, ainda, que mais da metade (51,7%) das pessoas residentes em unidades de consumo abaixo da linha da pobreza no país também não recebiam água com regularidade (diariamente e na quantidade exata). Nesse caso, o pior resultado é o da Região Nordeste, em que 62,8% das pessoas não tinham acesso regular à água.

Por outro lado, sob o viés do uso racional dos recursos hídricos, em face da sua finitude, igualmente preocupante é o índice de perda de água na distribuição, o qual atinge o elevado percentual de 40,3% (SNIS/Diagnóstico, 2022, p. 32), evidenciando um descaso com um bem tão precioso, escasso e do qual muitos brasileiros não possuem acesso ou o possuem de forma precária, seja pela inexistência de canalização interna nos domicílios; água fora dos padrões de potabilidade; intermitência; uso de cisterna para água de chuva, fornecendo água sem segurança sanitária e, ou, em quantidade insuficiente para a proteção à saúde; e uso de reservatório abastecido por carro pipa, situação que atinge quase 37,4% da população, segundo informa o vigente Plano Nacional de Saneamento Básico - PLAN SAB 2014-2033 (2019, p. 35-36).

Ademais, a mesma cartilha sobre o saneamento FGV CERI (2022, p. 8) confirma que o índice de perdas de água na distribuição, em âmbito nacional, permanece em ascendência, porém, com variações favoráveis nas regiões Norte e Centro-Oeste:

⁶¹ Cf. Trata Brasil (2021): renda diária per capita de US\$ 5,50 conforme conceitos do Banco Mundial.

**Gráfico 2. Perdas de água na distribuição por ano
(% do volume de água produzida)**

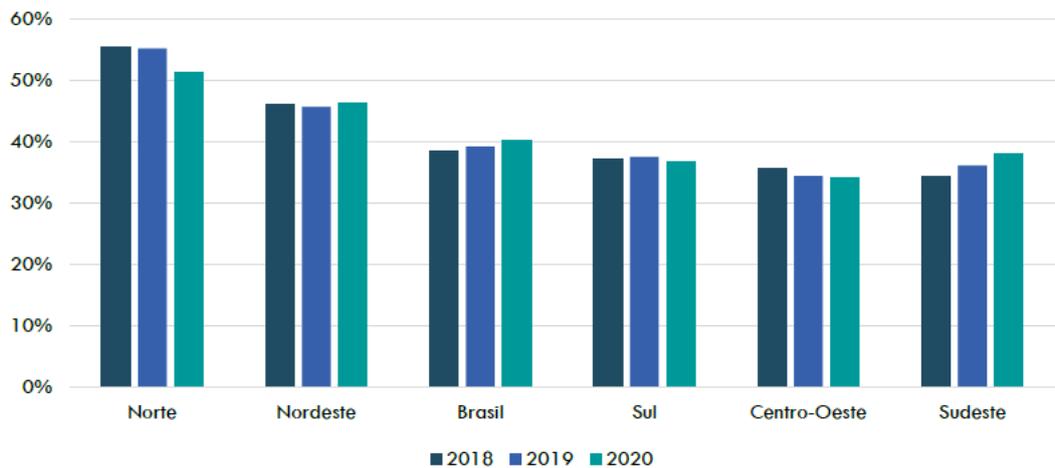


Figura 5: Perdas de água na distribuição por ano (% do volume de água produzida)

Fonte: SNIS, Diagnóstico 2018, 2019 e 2020.

Elaboração: FGV CERJ

Ilustrando e quantificando o cenário, Édison Carlos (2020, p. 12), então Presidente Executivo do Instituto Trata Brasil, em apresentação à obra “O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico”, aponta que, no país, são quase de 35 milhões de brasileiros sem água limpa sequer para lavar as mãos; a coleta de esgoto não chega a mais de 100 milhões de brasileiros que habitam residências, acabando na natureza; o percentual insuficiente de tratamento do esgoto gerado corresponde ao lançamento diário de quase seis mil piscinas olímpicas de esgoto sem tratamento na natureza.

Sobre a histórica deficiência dos serviços de tratamento de esgoto, destaca-se narrativa de Laurentino Gomes (2014, p. 130-131) sobre a insalubre realidade da cidade do Rio de Janeiro, na época do Brasil-Colônia, quando os dejetos das residências eram despejados no mar:

Devido à pouca profundidade do lençol freático, a construção das fossas sanitárias era proibida. A urina e as fezes dos moradores, recolhidas durante a noite, eram transportadas de manhã para serem despejadas no mar por escravos que carregavam grandes tonéis de esgoto nas costas. Durante o percurso, parte do conteúdo desses tonéis, repleto de amônia e ureia, caía sobre a pele e, com o passar do tempo, deixava listras brancas sobre suas costas negras. Por isso, esses escravos eram conhecidos como ‘tigres’. Devido à falta de um sistema de coleta de esgoto, os ‘tigres’ continuaram em atividade no Rio de Janeiro até 1860 e no Recife até 1882. O sociólogo Gilberto Freyre diz que a facilidade de dispor de ‘tigres’ e seu baixo custo retardou a criação de redes de saneamento nas cidades litorâneas brasileiras.

Como se vê, avanços ocorreram, mas ainda insuficientes, fazendo com que realidades do passado ainda se façam presentes. Assim, em que pese tratar-se de direitos humanos fundamentais reconhecidos e proclamados nas declarações solenes, permanecem sem

efetividade integral, ou parcialmente assegurados, principalmente em relação à população menos favorecida e aquela residente fora do contexto urbano.

As metas de universalização, ao contrário, traçam um horizonte deveras desejável, universalizar os serviços até 31 de dezembro de 2033, com alcance dos percentuais de 99% de abastecimento de água potável e 90 % de coleta e tratamento de esgotos, para toda a população brasileira, consoante expressamente consignado no artigo 11-B da LNSB, incluído pela Lei nº 14.026/2020, que atualiza o Marco Legal.

Ao que tudo indica, investimentos de grande monta serão necessários para transformar tal realidade em pouco mais de 10 (anos) anos. Contudo, aportes no setor vem se revelando desproporcionais para metas tão ambiciosas, em curto espaço de tempo. Segundo dados do PLANSAB⁶² 2014-2033 (2019, p. 63; 66), entre 2003 e 2017, o montante de recursos orçamentários comprometidos com iniciativas de saneamento foi da ordem de 82,5 bilhões, cabendo aos componentes água e esgoto mais de R\$ 56 bilhões desses recursos.

No entanto, o próprio PLANSAB (2019, p. 174; 176) projeta uma necessidade de investimentos bem superior, de quase 600 bilhões, em medidas estruturais e estruturantes, para a integralidade dos serviços de saneamento básico, em um período equivalente de 15 (quinze) anos, de 2019 até 2033, visando o alcance das metas de universalização, sendo que desse total, mais de R\$ 350 bilhões são para atender as necessidades abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Importante destacar que a falta de acesso à água tratada, combinada com a ausência de soluções adequadas para a coleta e o tratamento dos esgotos sanitários, resulta em condições precárias de saneamento, favorecendo a proliferação de doenças parasitárias e infecciosas, impactando, por consequência, o sistema de saúde nacional.

Não é demais observar que, em uma situação de pandemia, como a recente (2020/2022), gerada por um vírus respiratório, o SARS-Cov-2, causador da COVID-19 (síndrome respiratória aguda grave), a questão do saneamento ganha ainda mais relevância, uma vez que um dos meios para se evitar a proliferação do vírus, é exatamente a higienização

⁶² O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) consiste no planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos (2014 a 2033). O Plansab foi aprovado pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013 e pela Portaria Interministerial nº 571, de 05 de dezembro de 2013 e sua elaboração foi prevista na lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico – Lei nº 11.445, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, devendo ser avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos. Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>. Acesso em: 24 de jan. 2023.

frequente do ambiente e das mãos, o que só é possível com acesso regular e satisfatório ao abastecimento de água.

Além de sobrecarregar a saúde pública, a ausência de saneamento adequado acarreta a degradação dos corpos hídricos, prejudicando o fornecimento de água segura, bem como o ecossistema aquático e sua biodiversidade.

Ademais, não se pode olvidar que a falta de saneamento traz prejuízos ao desenvolvimento nacional, impactando negativamente a educação, o trabalho e o crescimento econômico.

Necessário, portanto, o fortalecimento de uma consciência nacional de que o saneamento básico desempenha papel fundamental no direito à vida e para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente para a conservação dos recursos hídricos, os quais, constituem, em essência, matéria prima do serviço público de abastecimento de água potável, com reflexos determinantes para o desenvolvimento econômico do País.

Passe-se, então, a trajetória percorrida pelo Brasil para transformar essa complexa realidade, com destaque para a opção proclamada em 2020, constitutiva de uma verdadeira reformulação da política nacional do setor.

2.3 ARRANJO JURÍDICO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO⁶³

No contexto brasileiro, percebe-se a grande edição de normas gerais, leis-quadro, especialmente a partir da década de 1990, tendo por objeto a instituição de políticas setoriais (BUCCI, 2006, p. 11).

Nessa conjuntura, destaca-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei nº 6.938/1981; a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), por meio da Lei nº 9.433/1997; a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), por meio da Lei nº 12.305/2010.

Como políticas setoriais, importante lembrar que compete à política vislumbrar o modelo, contemplar os interesses envolvidos, arbitrar conflitos, além de equacionar a questão

⁶³ Parte da argumentação desta seção foi desenvolvida no nosso artigo: PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lídia Maria. A reformulação da Política Nacional de Saneamento Básico sob a diretriz da universalização dos serviços. In: GORCEZEVSKI, Clovis; LEAL, Mônia Clarissa Henning (Org.). **Direito & Políticas Públicas II**, UNISC, 1. ed. Porto Alegre: Free Press, 2022, 728 p., p. 487-517.

do tempo dos resultados, e ao direito conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução (BUCCI, 2006, p. 37).

Desse modo, como ressalta Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 37-47), a atuação do Estado deve ocorrer de forma coordenada, em um contexto de confluência entre a política (*politics*⁶⁴) e o direito, de forma que as políticas públicas (*public policies*) programadas ganhem, de fato, efetividade, por força da ação governamental e, ainda, legitimidade, quando expostas à participação e ao contraditório social.

Oportuno aqui o conceito de política pública ofertado por Bucci (2006, p. 39), com ênfase nos núcleos programa; ação governamental; e processo, visando uma atuação coordenada para a realização de objetivos socialmente relevantes:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A proposição aproxima-se da definição de Ronald Dworkin (2002 apud Carvalhaes, 2019, RB-2.1) ao conceituar a política pública (*policies*), no âmbito da Teoria do Direito como “[...] aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”.

Adentrando em suas fases, Bucci (2021, p. 51) expõe a análise do fenômeno governamental sob a perspectiva de três planos: o macroinstitucional, referente à “grande política”, as decisões políticas fundamentais, ou seja, o próprio governo; o mesoinstitucional, correspondendo a “média política”, os arranjos institucionais, que desenham a ação governamental em uma direção determinada; e, por fim, o plano microinstitucional, representando a “pequena política”, a própria ação governamental no desenrolar dos processos jurídicos, como forma de atuação concreta do gestor público.

Dentre os referidos planos de investigação, os arranjos institucionais, inseridos no plano mesoinstitucional, correspondem as políticas públicas na sua forma exterior, ou seja, o conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado (BUCCI, 2021, p. 227).

⁶⁴ Conforme leciona Bucci (2006, p. 11), importante a distinção entre os termos em inglês *politics* e *policy*: “Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais.”.

Com apoio nas teorias institucionalistas de Santi Romano⁶⁵ e Maurice Hauriou⁶⁶, Bucci (2021, p. 256-257), define o termo *institucionalizar*:

Pode-se definir o termo *institucionalizar* no sentido da ação governamental, como a iniciativa de estabelecer um determinado padrão de organização - permanente e impessoal, formalmente desvinculado da pessoa do governante ou gestor que desencadeia a ação -, que atua como fator de unidade de vários centros de competência em articulação, visando à composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz.

Denota-se, assim, a conformação das características da objetivação; padrão de organização; juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que o definem; e ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta todos os atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação (BUCCI, 2021, p. 258).

Vislumbra-se, portanto, que o arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora, da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com definição de competências, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados (BUCCI, 2021, p. 259).

Por outro lado, a política pública, como tipo ideal, almeja um arranjo institucional hábil a produzir um encadeamento de ações, organizado em função de um “regime de efeitos”, ou seja, replicados e treplicados, a partir da ação governamental, ao longo de um período abrangente o suficiente para a percepção social (mais do que jurídica) de seus efeitos (BUCCI, 2021, p. 279).

Com essa perspectiva, a Professora Maria Paula D. Bucci (2021, p. 280) orienta que a efetividade ideal do direito não reside em um ato de vontade do gestor público, “mas decorre de uma cultura institucional, baseada na adoção de práticas que reforcem o tratamento jurídico expresso e sistemático das consequências da ação, seus desdobramentos e seus contrafeitos”, representando o acompanhamento desses ao longo do tempo a tônica do que se chama “regime de efeitos”.

Evidenciada a importância do arranjo-jurídico institucional de uma política pública, importa registrar que, na seara do saneamento básico nacional, sua institucionalização só

⁶⁵ Segundo Bucci (2021, p. 238), “A teoria institucionalista de Santi Romano permite compreender o mecanismo de tradução do poder político em fenômeno jurídico, com a noção de objetivação, combinando-o com uma visão publicista da organização, que corresponde ao ordenamento jurídico”.

⁶⁶ Para Bucci (2021, p. 244), a ideia-diretriz talvez seja a marca mais visível da teoria de Hauriou, a qual deve ser associada a noção dos meios que devem ser empregados para alcançar os resultados.

recebeu tratamento mais relevante em 2007, com a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), a qual, ao regulamentar o art. 21, inciso XX⁶⁷, da CRFB, teve a aptidão de instituir uma Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

O quadro normativo macroinstitucional é complementado pelo art. 23, inciso IX, da CRFB, que traz a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a melhoria das condições de saneamento básico, mediante cooperação entre os entes federais, conforme se infere da redação contida no parágrafo único do citado art. 23.

E, ainda, com o art. 30, incisos I e V, da CRFB, que prevê que compete aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, o que confere aos referidos entes a titularidade dos serviços públicos de âmbito local⁶⁸, nestes incluídos, por interpretação, os serviços de saneamento básico, cuja titularidade alberga as funções de legislar, planejar, fiscalizar e prestar os serviços, seja de forma direta ou delegada.

Nesse contexto, sobressai a importância de uma política nacional, fundamentada nas prioridades enunciadas pelo Estado, elaborada e outorgada por lei, decorrente de um processo legislativo democrático, de forma a lhe conferir força e estabilidade.

Por outro lado, não se pode olvidar que o exame institucional da política nacional de saneamento básico reclama a investigação do seu desenvolvimento institucional na experiência histórica. Neste aspecto, Milaré (2021, RB-41.2) identifica quatro estágios ou fases marcantes do histórico normativo do saneamento: (i) o período generalista; (ii) o do PLANASA; (iii) o de regulação estruturada; e (iv) o do marco legal de 2020.

A primeira fase, o período generalista, abrange toda estrutura e produção normativas anteriores ao ano de 1970, onde o planejamento e os investimentos eram locais, com pouca ou nenhuma participação dos estados ou da União, dependendo o resultado da capacidade técnica, operacional e financeira de cada cidade, sem preocupação com a fixação de padrões nacionais ou regionais de atendimento e sem qualquer concepção de gestão pública na condução das atividades (MILARÉ, 2021, RB-41.2).

Assim, nessa época, o fornecimento de água e esgoto era realizado basicamente pelas autoridades municipais, sob a supervisão da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde (ARAGÃO, 2017, p. 238).

⁶⁷ Dispõe ser competência da União a definição de diretrizes nacionais para o saneamento básico.

⁶⁸ Sem prejuízo da competência compartilhada, quando os serviços forem prestados em região metropolitana, em face da configuração de interesse comum, conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na ADI nº 1.842 (STF, 2013).

A segunda fase refere-se ao período do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, instituído pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, a partir da década de 1970, cujo objetivo era incentivar a criação de Companhias Estaduais de Saneamento (CESBS) e linhas de financiamento para investimentos, visando garantir 80% de água potável e 50% de esgoto para a população urbana, até o ano de 1980, por meio de ações regionalizadas e integradas (BERTOCCELLI, 2020, p. 22).

Centrava-se, portanto, no incentivo de que os Municípios celebrassem contratos de concessão de longo prazo com essas empresa, em troca de investimentos a serem realizados pelo BNH.

Fundamentava-se em imensas obras integradas de infraestrutura, de alto custo de implantação, manutenção e operação, aliando-se à própria missão do BNH, criado em 1964, com a tarefa de implantar uma política de desenvolvimento urbano para o País, contudo, sem quaisquer instrumentos de controle da atividade.

Era expressão da filosofia do Estado-Provedor, do Estado-Providência ou *Welfare State* – muito festejada durante a primeira metade do século XX, sem quaisquer instrumentos de controle da atividade (MILARÉ, 2021, RB-41.3).

Os municípios, em sua maioria, abdicaram da prestação direta, contratando as companhias estaduais para realização dos serviços, por meio dos contratos de concessão, nas quais se concentrava as funções de regulação, planejamento, execução e fiscalização, o que tornava o sistema confuso e sujeito a pouca influência dos titulares do serviço (MILARÉ, 2021, RB-41.3).

O modelo PLANASA teve seu declínio na década de 1980, corroborado por adversidades econômicas, forte inflação, escassez de recursos do FGTS por conta do crescente desemprego e uma política tarifária que não contemplava as necessidades plenas do setor.

Contudo, demarcou historicamente a forma da prestação dos serviços do setor, onde desde a instituição do PLANASA, o serviço de saneamento básico é, em regra, prestado por empresas públicas estaduais, sendo que, atualmente, cerca de 80% da população brasileira é atendida por empresas estaduais, sendo o resto do mercado composto por operadoras locais (ARAGÃO, 2017, p. 239).

Ademais, deixou como legado um planejamento regional que se mostrou eficiente à época para expansão do saneamento, principalmente quanto ao cumprimento da meta de abastecimento de água potável à população urbana (BERTOCCELLI, 2020, p. 23-24).

A terceira fase corresponde ao período da regulação estruturada, cuja configuração foi delineada na CRFB/88, ao estabelecer, de um lado, a competência privativa da União para

instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 21, inciso XX) e, de outro, a competência comum aos entes subnacionais para promover a melhoria das condições do setor (art. 23, inciso IX), culminando com a edição da Lei nº 11.445/2007 (LNSB).

Concebida com o objetivo de traçar as diretrizes nacionais do saneamento, bem como a política federal para o setor, a LNSB foi além, integrando os serviços de água, esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais e instituindo um verdadeiro marco regulatório sistematizado para o setor, por isso compreendida como a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do País (MILARÉ, 2021, RB-41.4).

Anote-se que a LNSB se destaca em vários aspectos positivos, pois trouxe novos modelos contratuais; segmentou a regulação, o planejamento, a execução dos serviços e a fiscalização; inseriu a questão da preservação ambiental; instituiu uma gestão fundada em metas e na sustentabilidade econômico-financeira; e fortaleceu os municípios e as agências reguladoras, vindo a trazer uma melhora significativa dos serviços.

Contudo, conforme anota Dal Pozzo e Facchinatto (2020, p. 391), com apoio em diagnóstico do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, apesar do conteúdo avançado da Lei nº 11.445/2007, já em 2018, mais uma vez, a cobertura do saneamento não demonstrou avanço significativo.

E, assim, chega-se à quarta fase do histórico normativo do saneamento, o período do marco legal de 2020, quando o Governo Federal, impulsionado pelo ainda presente déficit na agenda de universalização dos serviços, propõe uma alteração substancial da legislação do setor, por meio do Projeto de Lei nº 4.162/2019 (BRASIL, 2020), apresentado em 02 de agosto de 2019, com justificativas conduzidas pelos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional.

As iniciativas do Governo, contudo, iniciaram-se desde 2018, com as Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, as quais propunham destacadamente a uniformização da regulação e a obrigatoriedade de licitação para a delegação dos serviços, porém, acabaram não sendo convertidas em lei.

Após uma tramitação em regime de urgência, o Projeto do Executivo acaba por ser aprovado e encaminhado para sanção presidencial, sendo promulgada a Lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020, a qual vem sendo identificada, por parte da doutrina, como o “Novo Marco Legal do Saneamento Básico” (NMLSB), em que pese não assumir o *status* de lei nacional do setor e sim inserir alterações em diplomas já existentes, como será detalhado na seção seguinte, com enfoque nos principais pilares eleitos pela nova Lei, em prol da universalização dos serviços.

2.4 REFORMA DE 2020 – ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SETOR

Como visto, diante de um cenário deficitário, onde quase metade da população brasileira ainda não tem acesso à rede esgoto e apenas metade do esgoto gerado é tratado, sem olvidar que mais de 36 milhões de brasileiros vivem sem acesso à água tratada em suas residências, cenário agravado pelas desigualdades regionais no atendimento dos serviços, o ínfimo crescimento das taxas de acesso aos serviços desde a promulgação da LNSB de 2007 e o elevado percentual de perdas de água na distribuição, a resposta foi a reformulação da política setorial, tendo por objetivo primordial instituir novas diretrizes visando a universalização dos serviços e sua efetiva prestação.

O caminho eleito, portanto, foi a atualização do Marco Legal do setor - Lei nº 11.445/2007 (LNSB), por meio da Lei nº 14.026/2020, a qual vem sendo concebida, por parte da doutrina, como o “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, introduzindo significativa remodelação das diretrizes nacionais, além da alteração de diversas leis correlatas, como a Lei da Agência Nacional de Águas, a Lei dos Consórcios Públicos, a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos e o Estatuto da Metrópole, sob o compromisso de garantir maior efetividade à política pública do saneamento, de fato, com vista à universalização dos serviços, como expressamente consignado no texto legal.

Anote-se, por oportuno, que a expressão “Novo Marco” é um equívoco, de fato incorreta, uma vez que a Lei nº 14.026/2020 não substitui o Marco Legal do setor, inaugurado em 2007, por meio da Lei nº 11.445, apenas o atualiza, inobstante, de forma substancial, razão pela qual, neste estudo, não se fará referência à Lei nº 14.026 como “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, e sim como lei atualizadora do Marco Legal vigente.

Prosseguindo, importante ressaltar que precederam à Lei nº 14.026, as Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, as quais propunham destacadamente a uniformização da regulação e a obrigatoriedade de licitação para a delegação dos serviços, porém, acabaram perdendo a eficácia por decurso do prazo exigido para a necessária conversão em lei.

A Lei nº 14.026 foi sancionada em 15 de julho de 2020, decorrente da aprovação, com emendas, do Projeto de Lei nº 4.162/2019 (BRASIL, 2020), apresentado pelo Poder Executivo, em 02 de agosto de 2019, com tramitação em regime de urgência.

Na exposição de motivos do projeto de lei, o Governo Federal, por meio dos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional, explicitou as deficiências do setor e uma conjuntura de crise fiscal com restrição de investimentos públicos, elencando como

solução “sólidas parcerias com a iniciativa privada, com apoio imprescindível dos Estados e Municípios e com o interesse único de levar conforto, qualidade de vida e saúde aos brasileiros desassistidos” (BRASIL/ME/MDR, 2019, parágrafo 7, p. 26).

Nesse aspecto, segundo dados do vigente Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB 2014-2033 (2019, p. 63; 66), o montante de recursos orçamentários comprometidos com iniciativas de saneamento, entre 2003 e 2017, foi da ordem de 82,5 bilhões, cabendo aos componentes água e esgoto mais de R\$ 56 bilhões desses recursos, revelando-se inferior à necessidade de investimentos projetados, para um período equivalente de 15 (quinze) anos, de 2019 a 2033, de quase 600 bilhões, na perspectiva da universalização, sendo que desse total, mais de R\$ 350 bilhões são para atender as necessidades abastecimento de água e esgotamento sanitário (PLANSAB 2019, p. 174; 176).

Ademais, foram indicados como entraves ao desenvolvimento do setor de saneamento básico o monopólio das empresas estaduais e a grande variedade de regras regulatórias, gerando baixa capacidade regulatória, falta de padronização e custos relevantes aos prestadores do serviço (ME; MDR, 2019, parágrafos 8 e 11, p. 26).

Nessa diretriz, o Governo defendeu a segurança jurídica e a regulação adequada como fatores determinantes para o desenvolvimento do setor, impulsionado por um ambiente competitivo, indicativo de uma clara opção de abertura do saneamento à iniciativa privada.

De forma que a matriz proposta, inserida na LNSB, observou os seguintes pilares:

- ✓ uniformização regulatória em todo o território nacional, por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), estabelecendo padrões mínimos para os contratos assinados, proporcionando maior segurança jurídica aos prestadores e seus financiadores (art. 25-A);
- ✓ coordenação da política federal de saneamento básico, por meio do Comitê Interministerial de Saneamento Básico – CISB (art. 53-A);
- ✓ incentivo à prestação regionalizada (art. 3º, inciso VI);
- ✓ definição do exercício da titularidade, em caso de interesse local e interesse comum (art. 8º);
- ✓ concorrência na prestação dos serviços, instituindo a obrigatoriedade de licitação para a delegação dos serviços, vedando a celebração de novos contratos de programa com as companhias estaduais (art. 10);
- ✓ metas de expansão para os contratos de prestação dos serviços de saneamento (art. 10-A); e
- ✓ novas condicionantes para acesso aos recursos federais, das quais, destaca-se a observância das normas de referência da ANA e a estruturação de prestação regionalizada (art. 50).

Sobressai do contexto da reforma a seleção competitiva do prestador, a qual, contudo, será modulada por políticas de universalização dos serviços, articuladas pela União Federal, tendo como pressuposto a prestação regionalizada dos serviços, com vista à geração de ganhos de escala e à garantia da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

Nessa toada, a concorrência na prestação dos serviços foi eleita como princípio fundamental da prestação dos serviços de saneamento (art. 2º, inciso XV, da LNSB), a ser viabilizada mediante prévia licitação, em harmonia ao art. 175⁶⁹ da CRFB, vedada sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (art. 10, da LNSB).

Trata-se de uma alteração de paradigma quanto à obrigatoriedade da concorrência em substituição aos vigentes contratos de programas celebrados com as companhias estaduais de saneamento básico, sem prévia licitação, concebidos na redação original da LNSB.

Para Daniela Sandoval e Jéssica Acocella (2020, p. 63), “o Novo Marco cria um ambiente mais propício à atração de investimentos do setor privado e parcerias entre o setor público e privado, mediante o incentivo à realização de processos concorrenciais que resultarão em futuros contratos de concessão e PPPs.”.

Na mesma linha, contudo, sob o viés da economia política, Nascimento, Sodré e Castilho (2020, p. 426) destacam que a colaboração entre o público e o privado, principalmente sob a forma de Parcerias Público-Privadas (PPPs), é um dos mecanismos mais vantajosos, dentro da nova realidade institucional promovida pela lei revisora do marco legal do saneamento, para alcançar seu objetivo principal: a universalização dos serviços.

Os mesmos autores observam que as referidas parcerias formam um arcabouço mais estável para fomentar a implementação de projetos que contribuam para políticas públicas de Estado, em vez de políticas governamentais, considerando se tratar de mecanismos de longo prazo para prover ativos de infraestrutura e aumentar a qualidade dos serviços públicos de forma cooperativa (NASCIMENTO, SODRÉ e CASTILHO, 2020, p. 429).

Nesse contexto, “deve-se buscar aumentar não só a entrada de novos *players*, mas também a qualidade de serviços que esses possam prestar aos beneficiários na ponta” (NASCIMENTO, SODRÉ e CASTILHO, 2020, p. 428), sobressaindo a importância da previsão de metas e indicadores de qualidade, nos respectivos contratos que vierem a ser celebrados, inclusive, com impactos sobre a remuneração do concessionário, para que, de fato, os objetivos traçados se tornem realidade.

Ressalte-se, aqui, a importância da regulação, como instrumento de controle dos resultados, cuja competência, em âmbito nacional, para fins de fixação das normas de referência, foi atribuída à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), conforme observam Ribas, Savioli e Pinheiro (2022, p. 123):

⁶⁹ O art. 175 da CRFB/88 exige licitação para a delegação administrativa da execução de todo e qualquer serviço público.

Com a modificação proposta pela Lei nº 14.026/2020, a ANA passa a abarcar, também, a função de instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico. De acordo com as modificações promovidas na Lei nº 9.984/2000, o conteúdo das normas de referência abarcará desde aspectos materiais da regulação, como os padrões de qualidade, eficiência e universalização dos serviços, redução e controle da perda da água, reúso de efluentes sanitários e substituição de sistemas unitários para o de separação total (respectivamente incisos I, IV, VI, IX, XII e XIII do art. 4-A), até elementos procedimentais, como a definição de modelos de contratos, critérios de contabilidade regulatória e de cálculo de indenizações e de avaliação do cumprimento de metas (incisos III, V, VII, VIII, XII do art. 4-A). Abrange, portanto, uma extensa e detalhada gama de temas envolvidos nos serviços de saneamento básico.

Destaca-se, assim, da reforma, a fixação de metas expressas de universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033, com alcance dos percentuais de 99% de abastecimento de água potável e 90 % de coleta e tratamento de esgotos, para toda a população brasileira (art. 11-B).

Nesse aspecto, decorrente da própria introdução da livre concorrência, com o objetivo de avançar na universalização dos serviços, a fixação de “metas de expansão dos serviços” passa a ser condição de validade dos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos consignados no novo art. 10-A da LNSB, inciso I.

A referida diretriz é reforçada pelo inciso V, do art. 11, também incluído pela Lei nº 14.026, o qual prevê como condição de validade dos contratos “a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico”.

Anote-se que a regra alcança os contratos regulares e em vigor, tanto os contratos de programa decorrentes de uma gestão associada celebrados com as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, como os contratos decorrentes de licitação celebrados com prestadores privados, os quais deveriam ser aditivados até a data limite de 31 de março de 2022, objetivando a inclusão das metas de universalização, conforme previsão do § 1º, do art. 11-B, da LNSB.

Registre-se que precedentemente ao aditamento, o prestador do serviço deveria comprovar sua capacidade econômico-financeira de cumprir as metas de universalização, ou seja, se possui capacidade de investimentos suficiente para o alcance das metas, consoante assinalado na regra do art. 10-B, da LNSB.

Para Aloísio Zimmer (2021, p. 299), trata-se de verdadeira “barreira econômica” à continuidade dos contratos pré-existentes ao Marco Legal revisado, cujos critérios específicos foram regulamentados pelo Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021, o qual estipulou o prazo até 31 de dezembro de 2021, para que o para que o prestador apresentasse requerimento de comprovação junto à entidade reguladora responsável pela fiscalização de seu contrato (art. 10, do Decreto nº 10.710/2021).

Sobre a questão, o Decreto nº 10.710 dispôs, em seu art. 19, que a comprovação da capacidade econômico-financeira constituía requisito indispensável para a celebração dos termos aditivos para incorporação das metas de universalização aos respectivos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, de que trata o § 1º e o III do § 2º do art. 11-B, da LNSB

Segundo José Carlos de Oliveira (2021, p. 109), a referida condicionante “possibilitará à Administração Pública a segurança necessária para que o contratado cumpra, no decorrer do contrato, as obrigações a que se sujeitou.”.

Nessa seara, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA, 2022) informa que prestadores de serviços em 2.766 municípios de 18 estados tiveram sua capacidade econômico-financeira avaliada e aceita pelas agências reguladoras infranacionais.

Por outro lado, a falta de comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador resulta na irregularidade do contrato de programa de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, nos termos do art. 20 do Decreto nº 10.710, decorrente de sua incompatibilidade com a nova política federal de saneamento básico, advinda com o Marco Legal revisado, o que pode justificar sua extinção por meio da encampação (FUNDACE, 2021, p. 33).

As metas de universalização dos contratos, por sua vez, deverão ser definidas de forma progressiva (§ 3º, do art. 11-B), observado o direcionamento da LNSB, além de verificadas anualmente pela agência reguladora, “observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato”, conforme previsão do § 5º, do art. 11-B.

Segundo Aragão e D’Oliveira (2020, p. 48), “A nova lei encampa a chamada regulação por *performance* ou baseada em desempenho, que é utilizada, há muito, em alguns países do mundo na regulação ambiental”, onde o regulador, em vez de prescrever condutas determinadas para os regulados, limita-se a estabelecer metas de desempenho, com base em padrões mensuráveis, objetivos bem definidos que são utilizados para monitorar o desempenho dos regulados, os quais têm flexibilidade para avaliar como cumprir os critérios de desempenho estabelecidos.

Contudo, o seu sucesso está a depender exatamente da adoção dos “indicadores de desempenho”, correspondentes às métricas que quantificam a *performance* dos agentes de acordo com os objetivos pretendidos, com impactos no valor da remuneração da concessionária, em caso de não cumprimento, diminuindo-o, “haja vista que a regulação por *performance*

pretende justamente criar estímulos econômicos ao cumprimento anual das metas desempenho” (ARAGÃO e D’OLIVEIRA, 2020, p. 48-51).

Anote-se, ainda, que o art. 10-A da LNSB, inciso I, além de prever metas de expansão dos serviços, consigna a obrigatoriedade de previsão de metas de redução de perdas na distribuição de água tratada; de qualidade na prestação dos serviços; de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais; do reúso de efluentes sanitários; e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados.

A referida diretriz alia-se à necessária sustentabilidade ambiental, quanto à redução e controle das perdas de água e racionalização de seu consumo, fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento das águas de chuva, princípios fundamentais dos serviços de saneamento, conforme disposto no art. 2º, inciso XIII, da LNSB, bem como incluídos como diretrizes da política federal de saneamento básico (art. 48, inciso XII).

Com esse viés, a nova legislação eleva a “conservação” dos recursos naturais como princípio fundamental à adequada prestação dos serviços de saneamento básico, não bastando mais apenas a sua “proteção”, como previsto na lei original (art. 2º, inciso III), propugnando expressamente a integração da política pública de saneamento com a de recursos hídricos, além de reiterar sua articulação com outras políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento seja fator determinante, como as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de interesse social relevante (art. 2º, inciso VI).

Granziera e Ferez (2021, p. 3) ressaltam a importância de tal integração, considerando que o setor de saneamento básico, como usuário principal da água, desempenha papel fundamental na proteção do meio ambiente, especialmente no que diz respeito à quantidade e qualidade da água, uma vez que a captação de água para abastecimento público e a disposição final dos esgotos sanitários em corpos hídricos impactam diretamente sobre esse recurso ambiental, o qual só será garantido no futuro com a necessária conservação ambiental.

Por oportuno, as metas relativas à sustentabilidade ambiental aliam-se aos compromissos da Agenda 2030, onde a água é inserida como um dos pilares da Agenda para a promoção do desenvolvimento sustentável, prevalecendo, portanto, a responsabilidade de toda a sociedade por sua conservação. A nova lei, inclusive, elenca algumas medidas de racionalização a serem observadas pelos usuários e prestadores de serviços, competindo ao poder público o seu incentivo e regulação.

Seth M. Siegel (2017, p. 12-13), em seu livro “Faça-se a água”, ao descrever a solução de Israel para um mundo com sede de água, relata uma cultura israelense de profundo respeito à água, enraizada como uma consciência nacional e derivada, em grande parte, da posição geográfica do país, já que a maior parte de Israel é deserto e o resto, terra semiárida, mas, também, de uma cultura religiosa de reverência à água, seja em suas preces, seja na própria Bíblia hebraica.

Como destaca Siegel (2017, p. 12), cultura e tradição são fenômenos duradouros, os quais, no caso de Israel, como evidenciado pelo autor, vem influenciando positivamente na preservação e garantia de um direito fundamental.

Diante de um cenário de crise hídrica, que já se evidencia em várias partes do mundo, inclusive, em regiões do Brasil⁷⁰, onde se destacam notícias sobre os níveis extremamente baixos dos reservatórios nacionais⁷¹, revela-se sobremaneira importante a disseminação do uso consciente dos recursos naturais, o combate ao desperdício, e indo além, o necessário reaproveitamento das águas. Que tal dimensão cultural se fortaleça e prevaleça, em prol das presentes e futuras gerações.

Evidencia-se, desse modo, que a Lei nº 14.026/2020, ao dispor sobre metas expressas de universalização dos serviços de água e esgoto aliadas à metas de conservação dos recursos naturais, dá um passo importante à efetividade dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento, conjugada a uma nova consciência nacional acerca essencialidade e escassez dos recursos hídricos.

⁷⁰ Cf. MAGALHÃES, Lana. Crise hídrica no Brasil. Toda Matéria, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/crise-hidrica-no-brasil/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

⁷¹ Cf. Jornal Nacional. Chuvas elevam níveis dos reservatório, mas especialista dizem que conta de luz não deve ficar mais barata. G1, 22 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/01/22/chuvas-elevam-niveis-dos-reservatorios-mas-especialistas-dizem-que-counta-de-luz-nao-deve-ficar-mais-barata.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2023. Poder 360. Reservatórios se aproximam do nível mínimo para geração de energia. Poder 360, 09 set. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/reservatorios-se-aproximam-do-nivel-minimo-para-geracao-energia/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

3 A COOPERAÇÃO NACIONAL SOB O PRISMA DA GESTÃO COMPARTILHADA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

De início, cumpre delimitar que a cooperação nacional que aqui se faz referência é aquela decorrente do pacto federativo brasileiro, haja vista a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de promover a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, inciso IX, da CRFB/88), favorável a uma atuação conjunta e integrada de todos os entes, projetada na resolução de problemas comuns, no que respeita aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário que, não raro, extrapolam o interesse local, impactando municípios limítrofes, estados federados⁷² (estados-membros), com repercussão em todo o Estado Federal.

A gestão compartilhada dos serviços, por sua vez, reporta-se exatamente a essa possibilidade de ação conjunta e integrada dos entes federados, na condução dos serviços de água e esgoto, por meio dos mecanismos de cooperação previstos constitucionalmente e incentivados de forma ampla na legislação infraconstitucional do setor, em prol do interesse comum e da universalização dos serviços, sem olvidar a autonomia das unidades subnacionais.

Anote-se que fatores de ordem econômica, técnica e ambiental, como desigualdades regionais; vulto dos investimentos necessários; sustentabilidade econômico-financeira dos serviços; necessidade de integração de infraestruturas; internalização de externalidades negativas que ultrapassem as fronteiras de um único ente federado; exaurimento dos recursos hídricos; e a poluição destes, justificam e reforçam a necessidade de uma atuação conjunta, amparada na própria conjugação de responsabilidades decorrente do federalismo.

A análise, por sua vez, restringe-se aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário por uma questão de delimitação científica do tema e primordialmente porque as metas de universalização almejadas no Marco Legal renovado se reportam a esses serviços específicos.

Importante, portanto, um breve panorama do conceito de Estado Federal, das particularidades do federalismo brasileiro, a fim de compreender o alcance da cooperação

⁷² Conforme esclarece José Afonso da Silva (1994, p. 91), as nomenclaturas estados-federados, estados-membros ou simplesmente estados se equivalem.

nacional, orientada por um “novo federalismo”⁷³, centrado na resolução de desafios inerentes a todos os entes federados, de forma colaborativa.

3.1 ESTADO FEDERAL

Na lição precisa de José Afonso da Silva (1994, p. 90), o conceito “forma de Estado” decorre do modo de exercício do poder político em função do território, ou seja, o modo como o poder se unifica ou se reparte no espaço territorial, podendo ensejar, sob o ponto de vista estrutural, a um modelo de Estado Unitário ou a um modelo de Estado Composto, denominado Estado Federal ou Federação de Estados:

Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se *Estado unitário*. Se ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma *forma de Estado composto*, denominado *Estado Federal* ou *Federação de Estados* (SILVA, 1994, p. 90, grifo do autor).

Luís Roberto Barroso (2022, p. 1040), por sua vez, orienta que a Federação é uma forma de compartilhamento do poder político, ou seja, sobre um mesmo território, diversos centros de poder exercem autoridade legítima, destacando, nesse sentido, que o próprio termo “federação” tem sua origem na palavra latina *foedus*, que significa “pacto”, “aliança”.

Dessa forma, é próprio ao Estado Federal a descentralização política, onde várias ordens parciais de poder se reúnem em um vínculo indissolúvel, isto é, de caráter permanente, decorrente do pacto federativo, ou seja, é a “unidade na pluralidade” (JELLINEK apud TAVARES, 2023, p. 1858).

Há muitas razões para justificar um arranjo federal, a mais intuitiva, o bem comum de todos, a segurança comum, respeitando as diferenças e interesses regionais. Contudo, em geral, alguma heterogeneidade de um país, que pode ser social, econômica, regional, linguística, étnica, religiosa, dentre outras, explicam a criação de Estados federais (SILVA, 2021, p. 357).

Historicamente, o Estado Unitário configurou-se no Estado Monárquico, onde a ação centralizadora do poder estatal era individualizada no Monarca, no Soberano, porém, em razão

⁷³ Adota-se aqui a expressão utilizada pelo Advogado-Geral da União, Jorge Messias, referindo-se ao acordo de gestão compartilhada do arquipélago de Fernando de Noronha, celebrado entre a União e o Estado de Pernambuco e homologado pelo STF, quando ressaltou a importância da conciliação, do diálogo e do equilíbrio entre os entes federativos, pontuando que o acordo é um marco de um “novo federalismo”, pautado em “uma relação respeitosa de diálogo e de pacificação entre os entes da federação”. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/acordo-de-gestao-compartilhada-de-fernando-de-noronha-e-marco-de-um-novo-federalismo-diz-advogado-geral-da-uniao>. Acesso em: 12 abr. 2023.

de movimentos de descentralização administrativa, nos séculos XVII e XVIII, como solução para descongestionar o centro do poder, distribuindo atividades administrativas para autoridades intermediárias e locais, a centralização unitária foi superada, dando ensejo a um modelo de Estado Unitário descentralizado (HORTA, 1999, p. 477).

Tanto o Estado Unitário, como o Estado Unitário descentralizado localizam-se na fase pré-constitucional, contemporâneos das Leis Fundamentais do Reino, inobstante, ainda realidades importantes e renovadas no mundo contemporâneo, como ocorre na Itália e na Espanha⁷⁴.

O Estado Federal, por outro lado, é contemporâneo da Constituição dos séculos XVIII e XIX, inaugurado com a Constituição norte-americana de 1787, entretanto, sem essa designação nominal à época. Corresponde, desde a sua origem, a uma modalidade diversa de descentralização, uma vez que tem como fonte a Constituição Federal e a separação de poderes como fundamento de sua organização, inaugurando a descentralização federal, distinta da descentralização administrativa do Estado Unitário (HORTA, 1999, p. 478).

Como pontua Raul Machado Horta (1999, p. 478), “o Estado Federal ultrapassou a descentralização administrativa, que vinha do Estado Unitário, para erigir a descentralização normativa de natureza constitucional, em sinal diferenciador desse tipo de Estado.”

Assim, diferentemente do Estado Unitário, caracterizado, em regra, por uma estrutura de poder única e uma autoridade central, mesmo em sua forma descentralizada, o Estado Federal, em princípio, tem como nota distintiva a descentralização do exercício do poder, inaugurando-se uma superposição de duas ordens jurídicas, a federal, representada pela União, e a federada, representada pelos Estados-membros, cujas respectivas esferas de atribuição são determinadas pelos critérios de repartição de competências constitucionalmente estabelecidos, resultando em uma “separação vertical” de poderes, ou melhor, “uma particular forma de limitação do poder e da autoridade” (SARLET, 2022, p. 2376).

Neste aspecto, segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2022, p. 2.384), são essenciais ao Estado Federal os seguintes elementos:

- a) a **soberania** é atributo apenas do **Estado Federal** considerado no seu conjunto, ao passo que as unidades federadas dispõem apenas de autonomia;
- b) todo Estado Federal possui uma **Constituição Federal**, que, por sua vez, estabelece quais são os entes federativos e qual a sua respectiva autonomia;

⁷⁴ Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2022, p. 138-140) esclarece que a Itália e a Espanha são exemplos de Estados unitários constitucionalmente descentralizados, também chamados de Estados regionais, onde a descentralização política está inscrita no próprio texto constitucional, limitando, de certa forma, o poder constituído central. Contudo, o ente descentralizado – a “região” não possui poder constituinte, de forma que a sua autonomia tem uma garantia e um campo mínimo de abrangência definidos pela Constituição.

- c) o Estado Federal é, portanto, sempre um **Estado composto**, formado pelo menos pela **União** e por **Estados-Membros**, no sentido de uma convivência de ordens parciais, mas unidas por uma Constituição Federal;
- d) as **unidades da Federação** são sempre dotadas de **autonomia**, autonomia que encontra seu fundamento e seus limites na Constituição Federal e que implica tanto a capacidade de auto-organização (incluindo a prerrogativa dos Estados-membros de se darem a sua própria Constituição Estadual no âmbito do poder constituinte decorrente) e autolegislação quanto a capacidade de autogoverno e de autoadministração;
- e) a autonomia e os seus elementos essenciais (auto-organização e autogoverno) implicam uma **repartição de competências** legislativas e administrativas constitucionalmente assegurada (no âmbito da Constituição Federal);
- f) a **participação dos Estados-membros** na formação e exercício da vontade federal;
- g) a **proibição de dissolução** mediante a vedação de um direito de secessão por parte dos entes federativos (grifo nosso).

Anote-se, porém, que o Estado Federal não se concretiza em um modelo único, haja vista as vicissitudes históricas vivenciadas pelas experiências federativas, revelando uma significativa assimetria, conforme os variados modelos concretos do federalismo constitucional contemporâneo: federalismo norte-americano, federalismo canadense, federalismo alemão, federalismo suíço, federalismo austríaco, federalismo argentino, federalismo checo, federalismo mexicano, federalismo venezuelano, federalismo indiano, federalismo brasileiro (HORTA, 1999, p. 481).

Contudo, é a autonomia⁷⁵ das unidades federadas elemento fundamental da forma federativa de Estado e sem a qual este não prevalece, albergando substancialmente: (i) capacidade de auto-organização (incluindo a prerrogativa dos Estados-membros de se darem a sua própria Constituição Estadual no âmbito do poder constituinte decorrente) e autolegislação; e (ii) capacidade de autogoverno⁷⁶ e autoadministração⁷⁷ (SARLET, 2022, p. 2.384).

Por oportuna, a lição de José Afonso da Silva (1994, p. 92) de que os Estados federados, ou melhor, os Estados-membros são titulares tão-só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal, enquanto, o Estado Federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação.

Sobre a questão, Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 356-357) observa que a autonomia dos Estados federados é garantida pelo texto constitucional, corroborada por outros mecanismos constitucionais de proteção, como a existência de um Senado Federal, com

⁷⁵ Conforme Horta (2001, p. 231), trata-se da autonomia constitucional do Estado-membro, a qual tem como fonte a Constituição Federal, logo subordinada e limitada a esta, da qual se irradiam a autonomia política, a autonomia administrativa, a autonomia judiciária, a autonomia legislativa e a autonomia financeira.

⁷⁶ capacidade de eleger o Chefe do Executivo e membros do Legislativo.

⁷⁷ capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica.

representantes dos estados, cuja participação no processo de emendas constitucionais deve ser garantida; inclusão da forma federativa de Estado dentre as cláusulas pétreas; condicionar emendas constitucionais à aprovação não apenas do legislativo federal, mas também dos legislativos estaduais, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e no México; e, por fim, a atribuição a um órgão neutro, como a uma suprema corte, a tarefa de resolver conflitos federativos.

Assim, além de requisitos indispensáveis para a caracterização da Federação, congregam outros para sua manutenção, como a rigidez constitucional e a existência de um órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis.

Assinale-se que autonomia e seus respectivos ingredientes também não obedecem a um padrão uniforme, muito pelo contrário, encontram conformação bem diferenciada nos diversos Estados federais (SARLET, 2022, p. 2380).

Neste aspecto, lembre-se que o federalismo⁷⁸ norte americano, de forma pragmática e casuística, decorrente do momento histórico vivenciado à época, inaugurou um federalismo “por agregação”, onde treze Estados independentes se uniram, abdicando de sua soberania para formar um novo Estado, os Estados Unidos da América (FERREIRA FILHO, 2022, p. 142). Segundo Barroso (2022, p. 1039), essa é a justificação para a expressiva autonomia desfrutada pelos Estados na Federação americana, cujo movimento de agregação descreveu-o como “centrípeto”.

Nesse modelo inaugural, foram estabelecidas esferas estanques de competência para cada ente federativo, com poderes enumerados para o Governo Central e poderes reservados para os Governos Estaduais, o qual foi concebido como o modelo clássico de repartição de competências ou “modelo dual”.

O modelo clássico dual competitivo atravessou o século XIX e só veio a conhecer contraste inovador no primeiro e segundo pós-guerra, com as Constituições da Áustria de 1920, da Alemanha de 1949 e da Índia de 1950, com destaque para a Lei da Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn de 1949, sede da repartição de competências do federalismo contemporâneo, que contemplou os Estados-membros – os *Länder* com substancial matéria legislativa (HORTA, 2001, p. 234).

⁷⁸ Federalismo aqui entendido como a ideologia (teoria) que estabelece as diretrizes do modelo federativo de Estado. Cf. Sarlet (2022, p. 2371), “é preciso distinguir entre o **Estado Federal** (a Federação), na condição de modo concreto e constitucionalmente determinado de organização e estruturação estatal, do assim chamado **federalismo**, que é precisamente a ideologia (teoria) que estabelece as diretrizes gerais do modelo federativo de Estado, bem como do **princípio federalista ou federativo**, que, na condição de princípio geral e estruturante, de caráter jurídico-objetivo, transporta a doutrina de base do federalismo para plano constitucional”.

Inaugura-se, assim, a repartição de competências concorrente ou mista, fonte do federalismo de equilíbrio⁷⁹, onde a participação dos Estados em matéria legislativa passa a ser mais ampla, permitindo o aperfeiçoamento da legislação federal, de forma a atender particularidades econômicas, sociais e culturais de cada Estado (HORTA, 2001, p. 236).

Como consequência, uma nova concepção de Estado federal passa a prevalecer, a de um “federalismo cooperativo” em substituição ao federalismo clássico marcado pelo retraimento e reservas nas relações intergovernamentais (HORTA, 2001, p. 247).

Horta (2001, p. 237) relembra a estreita relação entre federalismo e cooperação decorrente da própria etimologia da palavra federal que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado e entra na composição de laços de amizade, *foedus amicitiae*.

Citando Charles Eisenmann, Carl J. Friedrich e Enoch Alberti Rovira, Horta (2001, p. 237) destaca a solidariedade como característica do federalismo, a qual envolve permanente contatos entre a comunidade central e as comunidades parciais, trazendo a ideia de união, aliança e cooperação, fatores que distinguem o federalismo contemporâneo.

A cooperação entre a União e os Estados vem se revelando através da ajuda financeira, atuação de órgãos de desenvolvimento regional e a participação das unidades federadas em parcelas da tributação da União, conforme se verifica das diversas experiências do federalismo contemporâneo.

Por outro lado, por força de uma política de preservação da paz, decorrente da provação de duas guerras mundiais, muitos textos constitucionais contemporâneos passaram a consagrar a supremacia dos Tratados e dos princípios do Direito Internacional, considerando-os integrantes do direito interno (princípio da integração).

Além disso, a implantação de Comunidades, como a União Europeia, agregando Estados soberanos, veio permitir o acesso do Estado-membro ao plano das relações internacionais, alterando a concepção tradicional da União como única representante do Estados Federal nas relações internacionais (HORTA, 2001, p. 247).

Horta (2001, p. 246) sintetiza, assim, o federalismo de nossos dias:

O federalismo de nossos dias incorporou nova repartição de competências, aprofundou a cooperação governamental e ofereceu novas dimensões às relações entre a Federação, o Direito Internacional e o Direito Comunitário. São três dimensões que inovaram o federalismo e, por isso, representam o federalismo de hoje, projetando o federalismo na modernidade.

⁷⁹ Forma que se opõe ao federalismo centrípeto, fundado na plenitude dos poderes federais.

Adentrando no “federalismo cooperativo”, Sarlet (2022, 2384) orienta que sua concepção tem por finalidade a atuação conjunta tanto das unidades federadas entre si (dimensão vertical) quanto dos Estados-membros entre si (dimensão horizontal), com o intuito de permitir um planejamento e atuação conjunto e integrado em prol da consecução de objetivos comuns, do desenvolvimento e do bem-estar no plano mais amplo do Estado Federal, primordialmente no contexto de um Estado Social, de caráter intervencionista e voltado à consecução de políticas públicas.

O modelo, porém, não é isento de críticas. Paulo Bonavides (apud TAVARES, 2023, p. 1862) adverte seu viés autoritário, justamente por permitir que a União se sobreponha às demais unidades, identificando-o como um federalismo de subordinação. Augusto Zimmermann (apud. TAVARES, 2023, p. 1862), por sua vez, de forma mais pacificadora, propõe duas distintas modalidades de federalismo cooperativo, o autoritário e o democrático, este último em sintonia com o pacto constitucional,

Dessa forma, não se pode olvidar que a cooperação deve se dar nos limites da ordem constitucional, não se devendo concebê-la como uma solução para todos os males, mas sim, um instrumento de aperfeiçoamento da funcionalidade do Estado Federal, podendo assumir as mais diversas formas como pactos (acordos) de diversa natureza e conteúdo, mediante o exercício de competências legislativas e administrativas compartilhadas, intercâmbio de informações, reuniões conjuntas, criação de órgãos interestaduais etc. (SARLET, 2022, p. 2388).

Passe-se, então, ao exame do federalismo brasileiro, de forma a investigar sua aptidão ao fomento de parcerias públicas.

3.2 FEDERALISMO BRASILEIRO E PARCERIAS PÚBLICAS

No Brasil, ao contrário do modelo americano, ocorreu um federalismo “por segregação”, o Estado Unitário, então vigente durante todo o período do Império (1822-1889), “federalizou-se”, descentralizando-se a ponto de gerar Estados que a ele foram “subpostos” (FERREIRA FILHO, 2022, p. 142 de 764).

Um “movimento do centro para a periferia”, como o descreve Luís Roberto Barroso (2022, p. 1039-1042), justificador até mesmo de uma limitada autonomia dos Estados brasileiros, diferente da realidade americana.

Seu nascimento advém com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, por meio do Decreto nº 1, baixado pelo Governo Provisório, liderado por Marechal Deodoro da Fonseca, quando o Brasil vem a ser nominado de República dos Estados Unidos do Brasil, em

face da forte influência norte-americana, prevalecendo, contudo, inicialmente, um federalismo centralizado, com o predomínio da União na gestão do poder da República.

Com o novo regime de governo, dois dos principais fundamentos da organização estatal do Brasil foram estabelecidos: federalismo e presidencialismo (SILVA, 2021, p. 353), conformados juridicamente na primeira constituição republicana, promulgada em de 24 de fevereiro de 1891⁸⁰.

A forma federativa de Estado foi mantida nas constituições posteriores⁸¹ e ratificada na Constituição Federal de 1988. Nos termos da declaração constante do art. 1º da CRFB/88, a República Brasileira se organiza na forma de uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados-membros e Municípios e do Distrito Federal, todos autônomos entre si, conforme consignado no art. 18 da Constituição.

Quatro⁸² são seus membros: a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, contudo, são apenas três níveis: União, Estados e Municípios, uma vez que o Distrito Federal tem um *status* especial, congregando, em boa parte, tanto as competências típicas dos estados quanto aquelas dos municípios, além das competências comuns (SILVA, 2021, p. 358, 385).

O ente municipal se fez presente desde a primeira Constituição Republicana, no entanto, a CRFB/88 inova, sedimentando sua qualificação como unidade federativa, ao designá-lo expressamente como ente do regime federativo brasileiro, com o mesmo *status* jurídico que os Estados e a União, assegurando-lhe autonomia administrativa, organizativa, legislativa, financeira e tributária, consoante as competências que lhe são reservadas, no art. 30.

Por outro lado, como visto, nos debates sobre o Estado Federal, “competência” é sem dúvida um dos termos mais relevantes, a qual, a par dos debates sobre seu conteúdo, deve ser compreendida, na seara jurídica do federalismo, como o poder de tomar certas decisões (SILVA, 2021, p. 359).

Neste aspecto, conforme orienta José Afonso da Silva (1994, p. 93), a CRFB de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências

⁸⁰ A Carta de 1891 modelou uma federação bastante descentralizada, à imagem do EUA, no entanto, o modelo acabou deturpado, na prática, pelo abuso no manejo das intervenções federais. Cf. Barroso (2022, 1042-1045).

⁸¹ Anote-se, porém, que a tendência à centralização se manteve ao longo do século. A Carta de 1934 buscou combater o “ultrafederalismo”, fortalecendo a União; na Constituição de 1937, durante o Estado Novo, o federalismo desapareceu na prática; na Constituição de 1946, o pacto federativo foi restabelecido e fortalecida a autonomia financeira dos entes periféricos; nas Constituições de 1967 e 1969, por força do Golpe Militar de 1964, a centralização foi retomada, com rendas e competências centradas na União (Id. *Ibid.*, p. 1042-1045, 1045-1048).

⁸² Como observa, Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 358), a Constituição menciona diversas vezes o termo “territórios” no âmbito da federação, contudo, estes não pertencem à federação, e sim à União, nos termos do art. 18, § 2º.

que tenta refazer o equilíbrio das relações entre poder central e os poderes estaduais e municipais.

Virgílio Afonso da Silva também confirma que a Constituição Federal de 1988 procurou reconstruir e modernizar o federalismo brasileiro, inaugurando, pela primeira vez na história constitucional brasileira, um compartilhamento substancial de competências (legislativas, político-administrativas e tributárias) entre os integrantes da federação (SILVA, 2021, p. 353)⁸³.

Segundo Horta (2001, p. 230-231), a CRFB/88 manteve o modelo clássico da repartição de competências (modelo dual), agregando o modelo contemporâneo da repartição de competências, por influência do federalismo alemão, resultando na convivência dos poderes enumerados (arts. 21 e 22), dos poderes reservados (art. 25) e dos poderes mistos, incorporados, estes últimos ao campo da legislação concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24, incisos I a XVI).

Os poderes mistos são os característicos de um federalismo mais cooperativo, os quais, no contexto da CRFB/88, englobam também as competências comuns, compartilhadas entre todos os entes e previstas no art. 23, da CRFB/88.

Temos, assim, segundo o ente participante da repartição de competência e a forma como é distribuída, (i) competências privativas da União (arts. 21 e 22); dos estados (art. 25, §§ 2º e 3º); e dos municípios (art. 30, inciso I); (ii) competências residuais dos estados (art. 25, § 1º); (iii) competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23); e (iv) competências concorrentes da União, dos estados, do Distrito Federal (art. 24) e indiretamente dos municípios (art. 30, inciso II).

De outro lado, segundo a atividade que cabe ao ente da Federação, temos (i) as competências político-administrativas: privativas da União (art. 21); e comuns a todos os entes (art. 23); (ii) as competências legislativas: privativas da União (art. 22); concorrentes da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24); privativas do estados (art. 25, § 1º); e privativas dos municípios (art. 30, inciso I); e (iii) as competências tributárias dos entes distribuídas no título VI da CRFB/88 (arts. 153 a 156).

⁸³ Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 354) pondera, entretanto, que o federalismo da CRFB/88 é ao menos potencialmente um exemplo de federalismo cooperativo. Sua ressalva se dá por conta de uma certa tendência à centralização dos poderes nas mãos da União, impedindo uma estruturação de adequada, ou mesmo corroendo o caráter cooperativo do federalismo brasileiro. No mesmo sentido Luís Roberto Barroso (2022, 1045-1048) anota que a CRFB/88 se manteve consideravelmente centralista, fato que associado a práticas distorcidas e a uma jurisprudência ainda muito centralizadora por parte do STF, faz que o federalismo brasileiro ainda não esteja satisfatoriamente estruturado.

Como detalhado, as competências comuns inserem-se no contexto das competências político-administrativas, onde todos os entes devem se esforçar para realizar ao máximo aquilo que os incisos do art. 23 prescrevem, cujo parágrafo único, inclusive, prevê a possibilidade de que leis complementares fixem “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

No exercício das competências comuns, prevalece o exercício da competência conjunta de todos os entes, onde todos devem colaborar para a execução das tarefas previstas na Constituição, sob o pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, tal como observa Gilberto Bercovici (2002, p. 16-17):

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. **Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição.** E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. **A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum,** o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas (grifo nosso).

De igual modo, Alaôr Caffé Alves (2016, p. 152) sinaliza acerca da atribuição conjunta no caso de competências comuns, sob o fundamento de uma “solidariedade federativa”, em determinadas matérias que não podem ser tratadas de forma isolada, fragmentada ou independente:

Assim, no campo das competências comuns, há a possibilidade do exercício de competências privativas, mas não exclusivas. Nesse sentido, a competência comum administrativa dos Municípios em matéria de saneamento básico, de interesse local, poderá ser exercida pelo Estado se houver, para tanto, a devida autorização legal do Município.

É de grande importância esse conceito, visto que, no âmbito da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, **pode e deve existir a solidariedade federativa imprescindível à integração dos interesses públicos em determinadas matérias que não podem ser tratadas de forma isolada, fragmentada ou independente** (grifo nosso).

Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 365), por sua vez, ressalta a importância do papel da União como agente articulador das competências comuns, de forma a fomentar o exercício conjunto cooperativo, cuja articulação pode ocorrer tanto por via de incentivos como por meio

da legislação, procurando atrair a adesão de estados e municípios à políticas públicas coordenadas pela União:

Problemas que podem surgir no exercício de competências comuns são de outra ordem. Não são decorrentes de conflitos, mas de omissões ou sobreposições ineficientes. **Para evitar esses problemas, é frequente que, embora em tese não haja hierarquia no exercício de competências comuns, a União acabe assumindo um papel articulador. Sem essa articulação, o exercício de competências comuns por tantos entes distintos dificilmente poderia ser cooperativo.** Essa cooperação pode ser fomentada por políticas públicas coordenadas pela União, que, por meio de incentivos, procura atrair a adesão de estados e sobretudo de municípios, ou por meio da legislação (grifo nosso).

Outro fator relevante na cooperação é que, muitas vezes, a legislação sobre determinada questão é federal e as políticas públicas que nela se baseiam são realizadas pelos estados e municípios, tal como ocorre na seara do saneamento, representando justamente uma forma de regionalizar políticas públicas e, ao mesmo tempo, garantir alguma uniformidade em sua realização (SILVA, 2021, p. 373).

De outro lado, a Constituição Federal Brasileira se preocupou em oferecer ferramentas para que, de fato, a cooperação se materialize, seja de forma voluntária, seja de forma compulsória, objetivando a efetivação das políticas públicas.

Na linha da cooperação voluntária, dispôs sobre a possibilidade da gestão associada de serviços públicos, via convênios de cooperação ou consórcios públicos, nos termos do art. 241⁸⁴ da CRFB, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998.

Floriano de Azevedo Marques Neto (2006, p. 7270) esclarece que o dispositivo constitucional em questão constitui manifestação do federalismo de cooperação, pelo qual não apenas todos os entes devem concorrer para a promoção dos serviços essenciais, como também devem cooperar para auxiliar os entes com menor capacidade de ação:

Há que se entender a finalidade e os contornos exatos do dispositivo constitucional. Ele trata de formas de associação e de coordenação entre entes federativos no intuito de gerir serviços públicos de maneira conjunta ou coordenada, por meio do regimento da prestação dos serviços e da alocação de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais conforme as necessidades e possibilidades de cada um dos entes envolvidos. Trata-se, mais uma vez, de manifestação do **federalismo de cooperação**, pelo qual não apenas todos os entes devem concorrer para a promoção dos serviços públicos essenciais, como também devem cooperar para auxiliar os entes com menor capacidade de investimento e de ação, como é o caso dos Municípios de menor porte. O dispositivo pretende, portanto, permitir e incitar os entes federativos de maior porte (União e Estados) a contribuir com a prestação de tais serviços (grifo nosso).

⁸⁴ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Objetivando dar execução à gestão associada autorizada pela Constituição Federal, foi editada a Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, dispondo sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos. Esta veio a ser regulamentada pelo Decreto n.º 6.017, de 07 de janeiro de 2007.

Calha, aqui, a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2023, p. 578-580) acerca dos institutos envolvidos na gestão associada:

Assim, **convênios e consórcios** diferem da generalidade dos contratos administrativos porque, ao contrário destes, não há interesses contrapostos das partes, mas interesses coincidentes. Vejamos, agora, como diferem entre si.

De acordo com a Lei n.º 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto n.º 6.017/2007 –, que dispõe sobre normas gerais de contratações de consórcios públicos, tema previsto no art. 241 da Constituição –, depreende-se que estes são contratos realizados entre as pessoas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará.

[...]

Convênios, aos quais também se refere o art. 241 da Constituição, são contratos realizados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem que deles resulte criação de pessoas jurídicas – o que os faz distintos dos consórcios (grifo nosso).

Denota-se dos conceitos de ambos os instrumentos a voluntariedade em prol do interesse comum. Os consórcios públicos, porém, ganharam personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, dependendo de prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes interessados (art. 2º, inciso I e art. 4º, ambos do Decreto n.º 6.017/2007). Nos convênios de cooperação, ao contrário, não se constitui novo ente jurídico, contudo, o pacto firmado pelos entes da federação depende de ratificação ou prévia disciplina por lei editada por cada um dos entes (art. 2º, inciso VIII do Decreto n.º 6.017/2007).

Na seara da cooperação compulsória, por seu turno, a Constituição Federal dispõe que os estados-membros poderão instituir região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, via lei complementar estadual, para a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum de municípios limítrofes, nos termos do art. 25, § 3º da CRFB.

Esta decorre de problemas que não podem ser resolvidos no âmbito restrito e exclusivo de um município, já que extravasam os seus limites, exigindo soluções que só podem ser equacionadas a nível regional:

A instituição das regiões metropolitanas decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito, exclusivo e isolado de um dos Municípios que a conurbação recobre. É, por exemplo, o que se dá com o abastecimento de água, o tratamento de esgotos, o combate à poluição, os transportes, as vias de comunicação etc. (FERREIRA FILHO, 2022, p. 176 de 764).

Anote-se, porém, que a cooperação nem sempre é fácil, haja vista uma entrelaçada teia de competências comuns e concorrentes distribuídas entre os entes federados, corroborada por “herança patrimonialista renitente”, que impede que o serviço público seja visto como uma função, um compromisso com a cidadania, com a realização de objetivos sociais mais amplos, como adverte Barroso (2002, p. 267):

No Brasil, por força de uma herança patrimonialista renitente, o serviço público ainda não é visto como uma função, um compromisso com a cidadania, com a realização de objetivos sociais mais amplos. Ao contrário, é frequentemente tratado como mero instrumento de poder político – poder de ocupar o espaço público, de nomear aliados, de creditarem-se favores – ou fonte de arrecadação de recursos.

Acerca dessa entrelaçada teia de competências, no contexto dos direitos humanos fundamentais analisados, não se pode esquecer que é competência privativa da União instituir diretrizes nacionais para o saneamento básico (art. 21, inciso XX, da CRFB/88) e competência comum dos entes federados brasileiros a responsabilidade com a saúde pública; proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer uma de suas formas; promoção de programas de saneamento básico; e fiscalização da exploração dos recursos hídricos, na exata previsão dos incisos II, VI, IX e XI, do art. 23, da CRFB/88.

Por outro lado, as águas, ora são de bens de domínio público da União⁸⁵, ora são bens de domínio público do Estado-membro, conforme sua limitação territorial⁸⁶. Seu uso depende, portanto, de outorga dos referidos entes, conforme as águas sejam federais ou estaduais.

Além disso, compete à União legislar genericamente sobre águas (art. 22, inciso IV, da CRFB/88), bem como instituir o sistema nacional de recursos hídricos (art. 21, inciso XIX, da CRFB/88), o que o fez por meio da Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu o referido Sistema Nacional, oferecendo uma ampla estrutura administrativa para implementar e administrar a política nacional de recursos hídricos, sob a qual deverá se submeter a política nacional de saneamento básico, haja vista que o “uso” da água para abastecimento ou lançamento de esgotos depende de outorga do poder público competente (art. 12, incisos I e III, da Lei nº 9.433/1997).

Soma-se, ainda, ao debate, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, inciso VI, da CRFB/88).

⁸⁵ Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais são bens de domínio público da União (art. 21, inciso III, da CRFB/88).

⁸⁶ Art. 26, inciso I, da CRFB/88.

Barroso (2002, p. 259) sintetiza bem esse complexo feixe de atribuições legislativas e político-administrativas dos entes federados brasileiros, na seara do saneamento básico:

Em síntese: é possível assentar que a Constituição de 1988 concentrou na **União** a maioria absoluta das *competências legislativas* em matéria de águas: desde a referência genérica a águas que consta do art. 22, IV, passando pela criação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX), a definição de critérios para a outorga de uso da água (art. 21, XIX), a proteção ambiental e o controle de poluição (art. 24, I) e as diretrizes para o saneamento básico (art. 21, XX).

Aos **Estados** compete tratar concorrentemente da proteção ambiental e controle de poluição, na forma como dispõem os parágrafos do art. 24. Os **Municípios** não mereceram qualquer menção específica nessa distribuição, salvo que remanesce, em todo tempo, sua competência geral para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, como lhe autoriza o art. 30, II, da Carta de 1988.

Quanto à atuação político-administrativa, continua sendo competência da **União** exercer a administração global dos recursos hídricos nacionais. À **União e aos Estados** compete a concessão da outorga para o uso da água, e todos os entes – **União, Estados e Municípios** – têm o poder-dever de proteger o meio ambiente e controlar a poluição (grifo do autor) (grifo nosso).

Anote-se, ainda, que tais atribuições devem estar em sintonia com a competência municipal genérica para organizar e prestar, diretamente ou por delegação, os serviços públicos de interesse local⁸⁷, na previsão do art. 30, inciso V, da CRFB/88, norma que procura realizar o denominado “princípio da subsidiariedade”, como orienta Barroso (2002, p. 261):

A norma procura realizar o denominado *princípio da subsidiariedade*, pelo qual todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo Município e se relacionem com a sua realidade de forma específica, estejam no âmbito de competência desse nível federativo. Resta, todavia, definir o que é *interesse local* (grifo do autor) (grifo nosso).

Relembre-se que a noção de subsidiariedade guarda relação com a matriz democrático-participativa, conformadora de um sistema político onde as decisões estariam sendo tomadas por instâncias políticas mais próximas dos cidadãos e, conseqüentemente, de forma mais direta e participativa.

Nessa seara, Ribas, Savioli e Pinheiro (2022, p. 114) ponderam que a estrutura do federalismo cooperativo impõe desafios inerentes a um sistema estruturado sobre duas colunas fundamentais: (i) a necessidade de coordenação dos entes na busca pelo interesse comum; e (ii) a garantia de autonomia de seus membros, razão pela qual destacam que embora a coordenação seja fundamental para o sucesso da política desenvolvida em caráter descentralizado, sua condução deve deixar um grau razoável de autonomia para o ente subnacional executar seu próprio programa de governo.

⁸⁷ Sem olvidar que o interesse “predominantemente” local pode se transformar em interesse comum, decorrente de problemas que extravasam o âmbito local, principalmente nos grandes aglomerados urbanos.

Essa concepção reforça a teoria de que o federalismo brasileiro, além de cooperativo, deve ser democrático, nos termos da diretriz do art. 1º da CRFB/88, que dispõe que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, cujos objetivos fundamentais direcionam-se ao bem comum em âmbito nacional, como construir uma sociedade, livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos (art. 3º, da CRFB/88).

Com aptidão, ainda, de ser um “federalismo cooperativo ecológico”, na lição de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017, p. 68-78), à luz do Estado Socioambiental edificado pela CRFB/88, sob o prisma do art. 225, da CRFB/88, conjugado às competências dos entes federados em matéria ambiental, sobressaindo um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos deveres de proteção ambiental, em verdade, “um pacto federativo ecológico com nítido propósito de, para além da consagração normativa de direitos e deveres ecológicos, conferir-lhes a necessária efetividade”.

Desta forma, é possível concluir que a Constituição Federal de 1988 consagra, em princípio, um federalismo cooperativo democrático, fomentando uma atuação cooperativa de todos os entes federados, seja por força do pacto federativo, como dever implícito a todos os entes federados na manutenção da integridade federal, seja por força da solidariedade, decorrente da estreita interdependência em inúmeras matérias e programas de interesse comum, a qual deve ser conduzida de forma conjunta e integrada, sem permitir que um ente se sobreponha às demais unidades e privilegiando as instâncias políticas mais próximas dos cidadãos.

3.3 UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS COMO DIRETRIZ DA REFORMA DE 2020

Como já assinalado no capítulo segundo, nos termos do conceito de serviço público ofertado pelo Professor Bandeira de Mello (2023, p. 620-622), este deve ser prestado sob um regime de Direito Público, ou seja, uma “unidade normativa” que proteja de modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade, bem como defenda a boa prestação, não apenas em relação a terceiros que possam obstá-la, como em relação ao próprio Estado ou delegatário que a esteja desempenhando.

Exatamente por se tratar de um regime jurídico-administrativo comporta princípios que inexoravelmente terão de comparecer quando se esteja perante uma atividade qualificável

como serviço público, onde a figura estelar não é seu titular nem o prestador dele, mas o usuário, ou seja, “é em função dele, para ele, em seu proveito e interesse que o serviço existe” (MELLO, 2023, p. 624).

Nessa senda, Mello (2023, 624-625) identifica os seguintes princípios que compõem o regime jurídico dos serviços públicos: (i) dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação; (ii) princípio da supremacia do interesse público (interesse da coletividade); (iii) princípio da adaptabilidade (atualização e modernização); (iv) princípio da universalidade; (v) princípio da impessoalidade (não discriminação); (vi) princípio da continuidade; (vii) princípio da transparência; (viii) princípio da motivação; e (ix) princípio da modicidade da remuneração; e (x) princípio do controle (interno e externo).

Precisamente sobre o princípio da universalidade, o citado autor esclarece que é aquele por força do qual o serviço é indistintamente aberto à generalidade do público, o qual deve ser conjugado com o princípio da modicidade da remuneração, para que o primeiramente efetivamente ocorra:

Aliás, em um país como o Brasil, no qual a esmagadora maioria do povo vive em estado de pobreza ou miserabilidade, é óbvio que o serviço público, para cumprir sua função jurídica natural, terá de ser remunerado por valores baixos, muitas vezes subsidiados (MELLO, 2023, p. 624)

Dessa forma, a universalidade não constitui em si “meta” de serviço público, já que inerente a todo serviço público como “dever ser”, exatamente por envolver atividade prestada sob regime de Direito Público, o regime jurídico-administrativo, o qual, quando inexistente, poderá configurar apenas serviço governamental.

Tomando por empréstimo o conceito de Faraco e Coutinho (2021, p. 380-383), “universalização” designa o objetivo de tornar acessível a toda população determinados serviços ou utilidades, normalmente organizados sob regime de serviços públicos, sem limitações decorrentes de condicionantes econômicas, geográficas ou culturais.

Mais, ainda, expressa o reconhecimento de que o acesso a tais serviços ou utilidades é imprescindível para que se tenha uma vida digna e para que o indivíduo possa exercer plenamente sua cidadania econômica e política, envolvendo, inclusive, a garantia da expansão do acesso mesmo quando não for possível sustentar a sua oferta a partir das receitas que os usuários poderiam suportar (FARACO; COUTINHO, 2021, p. 380-383).

Nessa diretriz, a universalização tem por perspectiva a maximização do bem-estar social. Políticas públicas dessa natureza são justificadas normalmente por fatores relacionados

à (i) externalidades positivas; (ii) relação positiva entre investimento, crescimento e desenvolvimento econômico; e (iii) os efeitos redistributivos da universalização.

No que respeita à expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as externalidades⁸⁸ positivas relacionam-se primordialmente com a redução ou prevenção de doenças e problemas de saúde, uma vez que a ampliação do acesso a tais serviços reduz gastos com serviços de saúde; custos associados ao afastamento do trabalho por motivo de enfermidade; além de incrementar a produtividade escolar.

Destacam-se também externalidades positivas relacionadas ao meio ambiente, haja vista a contribuição dos serviços de saneamento básico para a preservação dos recursos hídricos, essenciais para a vida humana e de outras formas de vida.

Sobre a importância da universalização dos serviços para o desenvolvimento econômico das sociedades, Bertocelli (2020, p. 18) anota que não há dúvidas de que o desenvolvimento econômico de um país está necessariamente atrelado às condições de seu quadro de saneamento básico, ultrapassando os benefícios sociais e de saúde pública e alcançando um retorno do ponto de vista econômico, considerando que o aumento do investimento em saneamento gera empregos diretos, proporciona melhor qualidade de vida aos cidadãos e ativa a economia em cadeia de valor, através da valorização imobiliária, turismo, aumento da produtividade do trabalho, redução do custo com saúde pública, entre outros.

Quanto aos efeitos redistributivos, políticas de universalização também podem ser utilizadas como instrumento de renda ou como política compensatória, desempenhando, assim, “o papel de um instrumento de ajuste por faixas de renda dos ganhos agregados decorrentes dos investimentos em infraestrutura física” (FARACO; COUTINHO, 2021, p. 394-397).

Nessa seara, a intervenção estatal se justifica para garantir que os serviços atinjam os usuários de baixa renda e as regiões remotas, corrigindo desigualdades, considerando a insuficiência dos mercados para prover a distribuição justa dos ganhos de produtividade e eficiência.

Não por outra razão que é diretriz da Política Federal de Saneamento Básico a adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade no atendimento, considerando fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, porte populacional municipal, áreas rurais e comunidades tradicionais e indígenas, disponibilidade hídrica e riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais (art. 48, inciso IX, da Lei nº 11.445/2007).

⁸⁸ Aqui entendidas como impactos gerados de forma espontânea.

Como se vê, a universalização não é um fim em si mesmo, revelando-se como fator importante para que outros benefícios intrínsecos sejam alcançados, de âmbito social e ambiental, em prol do bem-estar coletivo e do desenvolvimento econômico sustentável das sociedades.

Ademais, segundo Pinheiro (2020, p. 193), Celso Furtado e Amartya Sen convergem na visão de que as normas e instituições, entre outras coisas, ajudam a traçar os mundos possíveis das ações coletivas humanas no processo de desenvolvimento. Inclusive, observa que ambos os autores se vinculam à importância crucial da igualdade (ou equidade social) como um dos valores fundamentais do desenvolvimento, em que pese apresentarem argumentos diferentes, contudo, complementares, acerca do desenvolvimento nacional (PINHEIRO, 2020, p. 192).

Por oportuno, desde 2007, a universalização do acesso ao saneamento básico já se encontrava prevista como princípio fundamental da prestação de todos os serviços públicos de saneamento básico - abastecimento de água potável; esgotamento sanitário, incluídos o tratamento e a disposição final adequada dos esgotos sanitários; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas -, de modo que a reforma de 2020 ratifica o citado princípio, complementando-o com a previsão de que a prestação seja efetiva, conforme redação atual do inciso I, do art. 2º, da LNSB.

Acerca da efetividade, Ingo Sarlet (2021, p. 369) pondera que não se pode esquecer que nem a previsão constitucional de direitos sociais, nem sua positivação na esfera infraconstitucional têm o condão de, por si só, produzir o padrão desejável de justiça social, uma vez que fórmulas exclusivamente jurídicas não fornecem o suficiente instrumental para a sua concretização.

Nesta senda, o mesmo autor (2021, p. 370) adverte sobre a relevância das políticas públicas, sob o prisma do planejamento (direcionamento e coordenação) das atividades estatais, conjugando procedimentos adequados e eficientes, para fins de efetivos resultados, agregando-se, ainda, mecanismos de controle variados (sociais, políticos e jurídico-jurisdicionais) do próprio planejamento, mas acima de tudo de sua implementação.

Desse modo, o alcance da universalização também foi reformulado, de forma que a ampliação do acesso seja progressiva, alcançando todos os domicílios ocupados com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluído o tratamento e disposição final adequada deste último (art. 3º, inciso III, da LNSB).

Indo além, a reforma traz, ainda, metas expressas de universalização de 99% de abastecimento de água potável e 90% de coleta e tratamento de esgotos, até 31 de dezembro de 2033, para toda a população brasileira (art. 11-B, da LNSB).

Anote-se, por pertinência, que as metas de universalização têm origem no PLANSAB, lançado em 2013, projetado para o período de 2014-2033, que estima serem necessários mais de R\$ 350 bilhões de reais em investimentos para atender a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033.

O prazo, porém, está aquém da Agenda 2030 que almeja, no horizonte temporal até o ano de 2030, alcançar o “acesso universal e equitativo à água para consumo humano, segura e acessível para todos” (meta 6.1) e o “acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade” (meta 6.2), conforme as duas metas dirigidas à universalização, previstas no ODS 6.

Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA (2022, p. 14), a Meta 6.1 visa à universalização do abastecimento de água, mediante o fornecimento de água potável e segura aos domicílios, ou seja, livre de contaminação e disponível quando necessário em quantidade e qualidade suficientes às necessidades de consumo da população, de forma equitativa. E, a Meta 6.2, por sua vez, trata do afastamento do contato humano (coleta) e tratamento dos esgotos domésticos, disponibilidade de instalações adequadas que proporcionem hábitos de higiene à população, como a lavagem de mãos, e o fim da prática de defecação a céu aberto.

As referidas metas são monitoradas pelos indicadores “6.1.1 proporção da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura” e “6.2.1 proporção da população que utiliza serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura e instalações para lavar as mãos com água e sabão”, relativos à universalização do acesso à água e ao saneamento, respectivamente (ANA, 2022, p. 13).

Sobre a questão, a ANA, uma das responsáveis pelo monitoramento dos indicadores do ODS 6⁸⁹, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministérios do Governo Federal, relacionados à saúde e ao desenvolvimento regional, informa

⁸⁹ Que contempla no total 11 indicadores para as 8 metas.

que o indicador 6.1.1⁹⁰ alcança o resultado nacional de 97,4% e o indicador 6.2.1⁹¹ o resultado de 72,2% (ANA, 2022, p. 13).

Por outro lado, a própria ANA (2022, p. 17; 24) pondera que “A despeito dos altos percentuais de acesso a serviços de água potável geridos de forma segura no Brasil, em 2019, ainda havia 5,5 milhões de pessoas sem acesso a estes serviços”, notadamente nas regiões Norte e Nordeste. Déficit ainda maior ocorre na seara do saneamento, onde 58,4 milhões de brasileiros ainda não utilizam os serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura.

Nessa perspectiva, diante do objetivo maior da universalização do acesso aos serviços e para que esta ocorra de forma equitativa, o Marco Legal atualizado elegeu como elemento instrumental ao alcance desse objetivo a “prestação regionalizada”, de forma a obter ganhos de escala e garantir viabilidade econômico-financeira dos serviços, conforme inciso XIV, do art. 2º, da LNSB, incluído pela Lei reformadora.

Como adverte Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), a política pública, como tipo ideal, além de visar objetivos definidos, deve expressar a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo para alcançá-los, de forma a lhe conferir maior consistência, diante de um quadro de escassez de recursos.

Diretrizes que reclamam uma atitude proativa dos Estados-Nação em sua governança, seja pelo aprimoramento das normas para sua gestão e administração, seja no fortalecimento das instituições que se dediquem a sua implementação, com reflexos nas respectivas políticas públicas setoriais, em prol do desenvolvimento.

Dessa forma, não se pode olvidar que a Lei nº 14.026/2020, ao atualizar o Marco Legal do saneamento básico brasileiro, introduziu, em princípio, significativas alterações, elegendo a prestação regionalizada como elemento instrumental da universalização dos serviços, além de metas expressas, a serem cumpridas em prazo determinado, em prol do desenvolvimento nacional, sem olvidar dos aspectos sociais e ambientais, para que esse ocorra de forma sustentável e sem discriminações.

⁹⁰ Cf. ANA (2022, p. 16): No Brasil, o indicador 6.1.1 foi calculado considerando a população urbana e rural residente em domicílios abastecidos por rede geral e, também, por outras formas de acesso à água, como captação de poços e cisternas, compreendendo aqueles com canalização interna.

⁹¹ Cf. ANA (2022, p. 23): O indicador 6.1.1 é dividido nos subindicadores 6.2.1a e 6.2.1b, sendo que o primeiro contempla parcela da população que tem acesso à rede coletora de esgotos sanitários e tratamento desses, ou fossas sépticas; e segundo foi contabilizada a população que possui banheiros no seu próprio domicílio.

3.4 FATORES DE ORDEM ECONÔMICA, TÉCNICA E AMBIENTAL JUSTIFICADORES DE UMA ATUAÇÃO CONJUNTA E INTEGRADA DOS ENTES FEDERADOS

Neste ponto do estudo, cumpre discorrer brevemente sobre fatores de ordem econômica, técnica e ambiental que justifiquem e reforcem uma atuação conjunta do entes federados.

Como fatores econômicos, podemos citar como exemplo as desigualdades regionais, evidenciadas pelos próprios déficits de atendimento dos serviços água e esgoto, em âmbito nacional, onde as regiões Norte e Nordeste destoam da média nacional. Agrega-se, ainda, a questão do vulto dos investimentos necessários para implantação de estações de tratamento e redes de captação e distribuição, além da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços que, muitas vezes, não é alcançada, em face do quantitativo populacional reduzido em determinada região ou mesmo quando a população local não possui capacidade financeira suficiente para arcar com o custo dos serviços.

Acerca dos fatores técnicos, ganha destaque a necessidade de integração de infraestruturas; internalização de externalidades negativas que ultrapassem as fronteiras de um único ente federado.

Anote-se que, em geral, os mananciais são comuns a diversos municípios, além disso, o próprio acesso aos recursos hídricos, muitas vezes, depende da integração das redes de abastecimento entre diversos municípios, figurando-se conveniente que sua exploração ocorra de forma racional e compartilhada.

Acrescente-se, ainda, que as várias atividades envolvidas nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, como a captação, tratamento, adução, reservação, distribuição e, posteriormente, recolhimento, condução e tratamento do esgoto, bem como sua disposição final indicam várias etapas que usualmente ultrapassam os limites territoriais de um dado município.

Dessa forma, o aproveitamento das estações de tratamento, tanto de água como de esgoto e a interligação das redes de distribuição e de coleta, para diversos Municípios, trazem benefícios econômicos e técnicos, privilegiando a economicidade e eficiência do recursos naturais.

Nessa diretriz, Alexandre Santos Aragão (2017, p. 239-240) confirma essa necessária articulação entre os entes federados, como uma exigência da própria atividade, decorrente de fatores técnicos e econômicos:

A articulação entre os diversos entes da federação seria uma exigência da própria atividade, tanto em decorrência de limites naturais de disponibilidade de recursos hídricos como para um melhor aproveitamento da infraestrutura existente e da maximização dos investimentos realizados no setor.

Ademais, a inadequação da prestação dos serviços de esgotamento sanitário em um determinado município enseja problemas ambientais e de saúde pública que afetam comunidades próximas, principalmente nos casos em que se verifica o fenômeno da conurbação.

Assim, é preciso garantir que um município isoladamente não obstrua todo o esforço comum para viabilidade e adequação dos serviços no contexto do agrupamento regional, com consequências para a saúde pública de toda a região.

Ainda, quanto aos aspectos ambientais, o esaurimento dos recursos hídricos e a poluição destes justificam e reforçam a necessidade de uma atuação conjunta, amparada na própria conjugação de responsabilidades decorrentes do federalismo, no intuito de evitar que esses fatores avancem ou, ao menos, sejam amenizados.

Sob o prisma ambiental, Barroso (2002, p. 259), citando Franceys, ratifica que a proteção ambiental e o controle da poluição são temas intimamente relacionados ao saneamento, uma vez que sua insuficiência implica em contaminação do solo e das fontes de água:

A falta de esgotamento sanitário adequado, etapa final do saneamento, é uma das principais causas de contaminação do solo e das fontes de água, **de modo que a proteção ambiental e o controle da poluição são temas intimamente relacionados ao saneamento** (grifo nosso).

Dessa forma, fatores de ordem técnica, econômica sinalizam que a efetividade das políticas públicas depende, muito vezes, da comunhão e coordenação de esforços entre os entes federados, seja diante da necessidade real de integração de infraestruturas, seja em razão do vulto dos investimentos necessários, sinalizando que uma partilha dos custos viabilizaria economia de escala para a política pública, e mais, ainda, quando a atuação integrada atua como fator determinante para a preservação ambiental.

3.5 GESTÃO COMPARTILHADA DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Finalmente, cumpre adentrar na gestão compartilhada dos serviços de água e esgoto e seus mecanismos de atuação, com destaque para a “prestação regionalizada dos serviços”, instrumento renovado e atualizado pela Lei nº 14.026/2020, materializando uma verdadeira integração dos instrumentos de cooperação previstos constitucionalmente.

Incentivada de forma ampla na legislação infraconstitucional do setor (LNSB), a prestação regionalizada se põe à disposição dos entes públicos, como meio para potencializar sua capacidade de ação, favorecendo substancialmente à formalização de arranjos institucionais em escala regional.

Nessa diretriz, a Lei nº 14.026/2020 propõe nova definição para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento, não mais centrada na figura do prestador⁹² e sim nos municípios que integram determinada região.

Seu objetivo declarado é obter ganhos de escala⁹³ e garantir viabilidade econômico-financeira dos serviços, para assim alcançar a almejada universalização, contemplando os municípios mais carentes (art. 2º, inciso XIV, da LNSB), como sinaliza a doutrina:

Considerando o caráter heterogêneo da oferta de infraestrutura de saneamento no país, a nova legislação trouxe um leque de modelos jurídico-institucionais possíveis para o atingimento da almejada universalização. Com efeito, a pertinência – e viabilidade – de cada opção deverá ser avaliada pelo gestor à luz das especificidades locais e do déficit de saneamento na região (VIANA, 2021, p. 261).

A lei torna possível a prestação desses serviços de maneira regionalizada, ou seja, Municípios podem unir esforços técnicos e financeiros, para que um ou mais dos componentes do serviço de saneamento seja prestado de forma conjunta às suas respectivas populações (LEVIN, 2021, p. 337).

Ainda, permite-se a utilização dos subsídios⁹⁴ cruzados que facilitam a implementação dos serviços em municípios cuja rentabilidade do operador é, em tese, menor do que em municípios de maior visibilidade no mercado do setor. Em outros termos, impede-se que municípios menores e de menor capacidade rentável sejam excluídos do mercado setorial, no

⁹² A prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico já encontrava previsão na LNSB, antes de sua reforma pela Lei nº 14.026/2020. Na redação anterior, a prestação regionalizada era definida como aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares.

⁹³ No sentido que a reunião de municípios pode reduzir custos e tornar o serviço mais atrativo para concessionários privados.

⁹⁴ A LNSB, na redação da Lei nº 14.026/2020, define os subsídios como “instrumentos econômicos de política social que contribuem para a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico por parte de populações de baixa renda” (art. 3º, inciso VII, da LNSB).

caso da prestação indireta dos serviços e, assim, desprovidos de serviços fundamentais (DAL POZZO; FACCHINATTO, 2021, p. 358).

No contexto dos blocos regionais a serem formados, a titularidade dos serviços é reformulada, de modo que possa ser exercida pelos Estados, em conjunto com os Municípios, ou seja, uma competência compartilhada entre os membros dos dois níveis federativos, uma vez que, em conjunto, irão instituir novo ente regional, com poder decisório na condução dos serviços, de modo a atender o interesse comum da agregação regional.

Como se vê, com a prestação regionalizada, a cooperação federativa avança na gestão compartilhada dos serviços, albergando exatamente essa possibilidade de uma nova entidade territorial, de caráter intergovernamental, conduzir o planejamento, a organização e a execução das funções públicas de interesse comum.

A estrutura colegiada, necessária para a gestão compartilhada, por sua vez, poderá ser implementada tanto por acordo, mediante convênios, quanto de forma vinculada, na instituição dos agrupamentos de municípios, por força de Lei Complementar Estadual.

Na nova diretriz, a prestação regionalizada passa a ser conceituada como “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um município (art. 3º, inciso VI, alíneas “a”; “b”; e “c”, da LNSB), podendo ser estruturada através de três modalidades: i) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião ou; ii) unidade regional de saneamento básico; e iii) bloco de referência.

Para Gustavo Kaercher Loureiro et al. (2022, p. 12), a prestação regionalizada advinda com a Lei nº 14.026/2026 para além de ser institucionalizada através de uma das figuras do art. 3º, inciso VI, da LNSB, deve contemplar unificação regulatória (que envolve unificação de planejamento, regulação *stricto sensu* feita por um único ente, fiscalização unificada etc.), e, sobretudo, unificação da (efetiva) prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário sob o manto de um único contrato:

a prestação regionalizada verifica-se quando a criação de regiões metropolitanas, microrregiões, unidades regionais de saneamento e consórcios intermunicipais servir para estruturar a oferta de serviços de saneamento num território supramunicipal que tenha escala, viabilidade econômico-financeira e contemple áreas menos privilegiadas. E que se exprima num único contrato lastreado num único arranjo jurídico-regulatório (que envolva regulação, fiscalização, planejamento etc. comuns).

Feitos tais esclarecimentos, adentra-se na modelagem da prestação regionalizada. A primeira espécie alberga exatamente a hipótese constitucional de cooperação federativa compulsória, prevista no § 3º do art. 25 da CRFB, através da formação de “região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião”, instituída pelos Estados, mediante lei complementar,

“composta de agrupamento de municípios limítrofes”, nos termos do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015⁹⁵.

Importante lembrar que o fenômeno metropolitano decorre de aspectos fático-urbanístico (núcleos urbanos que se fizeram contíguos), que mereceram a proteção do direito, cujos requisitos gerais de instituição encontram-se fixados no citado dispositivo constitucional: (i) instituição por lei complementar estadual (requisito formal); (ii) contemplar municípios limítrofes (requisito geográfico material); e (iii) finalidade de integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum (requisito teleológico-material).

Colhe-se da doutrina de José Afonso da Silva (1994, p. 568), a diferença entre os agrupamentos regionais contemplados na diretriz constitucional:

Região Metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município pólo. **Microrregiões** formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade. **Aglomerados urbanos** carecem de conceituação, mas, de logo, se percebe que se trata de áreas urbanas, sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista, ou não (grifo nosso).

De forma mais detalhada, o Estatuto Metropolitano traz a definição de região metropolitana e aglomeração urbana, omitindo-se quanto à definição de microrregião, em que pese albergada pelo Estatuto, quando instituída com fundamento em funções públicas de interesse comum e com características predominantemente urbanas (art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei nº 13.089/2015).

Assim, de acordo com a Lei nº 13.089, a região metropolitana encontra-se delineada com os contornos que lhe deu a CRFB/88, constituída para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 2º, inciso VII). A aglomeração urbana, por sua vez, caracteriza-se sob o viés de complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (art. 2º, inciso I, da Lei nº 13.089/2015).

Em uma análise minuciosa sobre esses arranjos regionais, Alaôr Caffé Alves (2011) destaca a configuração de uma nova figura em nossa federação, de caráter administrativo

⁹⁵ O Estatuto da Metrópole decorre da competência da União para prescrever normas gerais de direito urbanístico (art. 24, inciso I, da CRFB/88), bem como para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, inciso XX, da CRFB/88), objetivando uniformizar a instituição e a gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em todo o território nacional.

territorial e intergovernamental, de âmbito regional, com a tarefa de gestão das funções públicas de interesse comum:

Na verdade, o poder constituinte inaugurou uma nova figura em nossa federação, constituída por ente público administrativo regional, de caráter territorial e intergovernamental, sem força legislativa, mas com estrutura suficiente para garantir a integração indispensável ao tratamento das funções públicas de interesse comum.

No contexto regional, Alaôr Caffé (2011) enuncia que a competência das funções públicas de interesse comum é compartilhada entre Estado criador da unidade territorial e os municípios que a integram, mediante um condomínio legislativo, cujo exercício da titularidade se dá por meio da entidade pública administrativa organizada a nível regional (criada pela lei complementar estadual), de caráter intergovernamental, com participação paritária dos entes envolvidos:

Aqui, o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para reger sobre os serviços públicos de interesse regional. Entretanto, mediante um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes complementares e supletivas), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser o titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (local).

Neste sentido, não poderá o Estado, ao criar a figura regional em apreço, gerenciar solitária e exclusivamente as funções públicas de interesse comum, posto que ofenderia expressamente o texto constitucional. A titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum (incluindo os serviços correspondentes) é, pois, da entidade pública administrativa (autarquia) organizada a nível regional, de caráter intergovernamental, onde representantes do Estado e dos municípios envolvidos deverão, de forma paritária, participar das funções normativas, diretivas e administrativas correspondentes.

O mesmo autor (ALVES, 2011) adverte que o agrupamento de municípios é compulsório, não podendo o ente local subtrair-se à figura regional, considerando a configuração de situações definidas pela necessidade de se proverem “funções públicas de interesse comum”. Sobre estas, esclarece que se contrapõem, de modo singular, ao conceito de “interesse local”, diante de problemas urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supralocais, compreendendo, do ponto de vista do nosso ordenamento, as seguintes figuras conceituais-positivas:

1) a "função pública" que não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.). As funções públicas não correspondem apenas às determinações de direito subjetivo público, mas também aos deveres das autoridades para com as comunidades integradas, realizando o binômio "poder-dever";

2) o "interesse comum", que implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos. Esse vínculo gera a exigência de uma interdependência operacional, conforme certos objetivos comuns, cujos critérios poderão variar em termos de disposições geográficas dos fatores naturais; de bacias hidrográficas; de peculiaridades do sítio urbano; de controle ambiental; de fontes de recursos naturais; de dimensões das infra-estruturas urbanas; de disponibilidade ou capacidade de mobilizar grandes aportes financeiros ou potenciais técnicos; de racionalização administrativa; de operação de sistemas de efeitos ou impactos difusos; de economias de escala; de deseconomias de aglomerações etc.

De outro lado, sinaliza que a autonomia municipal deve ser preservada, porém, harmonizada com as exigências da ação pública a nível regional, com o fito de neutralizar, quando for o caso, as decisões político-administrativas entre si discrepantes ou desconformes com as necessidades emergentes do agrupamento e, particularmente, com o objetivo de orientar seu desenvolvimento integrado e sustentável (ALVES, 2011).

Ao que se percebe, a grande controvérsia da prestação dos serviços na seara metropolitana é a questão da titularidade dos serviços, uma vez que serviços de "interesse local", de competência municipal, na exata previsão do art. 30, inciso V, da CRFB/88, passariam, por força do "interesse comum" reconhecido⁹⁶, à competência conjunta dos Estados e municípios envolvidos.

No entanto, é exatamente esse interesse comum que impulsiona a cooperação federativa e, por consequência, sua gestão de forma compartilhada, em sede dos serviços de saneamento, que ora se analisa.

Anote-se que o STF, de longa data, vem se debruçando sobre a discussão acerca da titularidade dos serviços de saneamento básico, gerada essencialmente por força da configuração da prestação dos serviços no Brasil, com prevalência das Companhias Estaduais de Saneamento Básico na sua execução, onde se questionava se o Estado teria competência para regulá-lo.

⁹⁶ Alaôr Caffé Alves (2011) observa "que o vínculo regional não pode ser criado pelo Estado ao seu talante, de modo arbitrário, se não houver uma situação objetiva que justifique a necessidade daquele provimento de funções públicas de interesse comum."

Ao contrário da pretensão estadual, a jurisprudência do Supremo entendeu que o saneamento básico é um serviço de interesse predominantemente local, cabendo, ao município, enquanto titular do serviço, regulá-lo⁹⁷.

Na ADI 2077/BA (BRASIL/STF, 2019), a decisão pautou-se nas regras constitucionais de distribuição de competências legislativas e no “princípio da predominância do interesse”, ora a acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CRFB, art. 22), ora a permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CRFB, arts. 24 e 30, inciso I).

José Afonso da Silva (1994, p. 418) já alertava que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes federados na vigente Constituição é o da predominância do interesse, segundo o qual cabe à União as matérias de interesse nacional, aos Estados as de interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

De modo a corroborar a titularidade municipal, agrega-se ao “princípio da predominância do interesse”, o “princípio da subsidiariedade”, segundo o qual, no campo federativo, somente na hipótese de o nível mais individual não poder realizar a tarefa é que essa há de ser transposta para um nível de agrupamento superior (TAVARES, 2023, p. 1872), ou seja, deve prevalecer a menor instância administrativa com capacidade para prestar os serviços adequadamente.

André Ramos Tavares (2023, p. 1877) anota que o princípio da subsidiariedade se encontra expresso no Tratado de Maastricht⁹⁸, de 1992, em seu art. 3º e, ainda, presente na Constituição Alemã, de 1949, em seu art. 23, com a redação de 1990.

Pondera, ainda, que serve de apoio à subsidiariedade o critério da proporcionalidade, de forma que a intervenção superior somente é justificada quando a instância inferior não se encontra em condições suficientes à justa realização de um interesse comum (TAVARES, 2023, p. 1877).

À toda evidência, privilegia-se o município por encontrar-se mais próximo dos interesses e demandas dos cidadãos. No entanto, quando o ente municipal for incapaz de prestar, isoladamente, determinado serviço público, ou mesmo quando obstar o atendimento do interesse de várias comunidades, restará descaracterizado o “interesse local”, que cede lugar ao “interesse comum”.

⁹⁷ Merece destaque sobre a questão os precedentes: ADI 2340, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 6/3/2013, DJe de 16/09/2013; ADI nº 2077/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 30/08/2019, DJe de 16/09/2019.

⁹⁸ O Tratado de Maastricht foi assinado em 1992 pelos países-membros da Comunidade Europeia, instituindo a União Europeia e estabelecendo a livre circulação de pessoas e produtos.

Neste sentido, foi o entendimento do STF, na ADI 1842/RJ (BRASIL/STF, 2013), em que se discutia a constitucionalidade de lei complementar estadual que havia instituído a região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, bem como de lei estadual que dispôs sobre o regime de prestação dos serviços de transporte ferroviário e metroviário e de saneamento básico, sob a alegação de transferência indevida da transferência das funções e serviços de competência municipal ao Estado⁹⁹.

Ao julgar, o Supremo assentou que o colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado detém o *status* de poder concedente e de titular dos serviços de saneamento básico, quando prestados em sede de regiões metropolitana, em face da configuração do “interesse comum”:

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto (BRASIL/STF, 2013, grifo nosso).

Sobre o “interesse comum”, esclareceu que “inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais”:

3. Autonomia municipal e integração metropolitana.

A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988).

A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou

⁹⁹ Arguiu-se afronta ao princípio democrático e ao equilíbrio federativo (art. 1º; 23, I; e 60, § 4a, I, da Constituição Federal); à autonomia municipal (art. 18 e 29 da Constituição Federal); ao princípio da não-intervenção dos estados nos municípios (art. 35 da Constituição Federal), bem como o rol de competências municipais, discriminadas no texto constitucional vigente (arts. 30, I, V e VIII, e 182, § 1a, da Constituição Federal).

aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais (BRASIL/STF, 2013, grifo nosso).

Pode-se dizer que se trata de decisão paradigma, por meio do qual o STF se propôs a pacificar a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico, quando prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, após mais de duas décadas que a matéria havia chegado ao Supremo.

O acórdão assentou, ainda, que para o adequado atendimento do “interesse comum”, a integração poderia ocorrer tanto de forma voluntária, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, com fundamento no art. 241 da CRFB/88, como compulsoriamente, exatamente nos termos de lei complementar que institui as aglomerações urbanas:

4. Aglomerações urbanas e saneamento básico.

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal (BRASIL/STF, 2013).

A decisão do Supremo recebeu forte influência da doutrina de Alaôr Caffé Alves, conforme se verifica do voto de vista do Ministro Ricardo Lewandowski, bem do voto de vista

do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, a quem coube a redação do acórdão, o qual avançou, também, na modelagem da questão no direito comparado, discorrendo sobre diversos modelos que permitem a integração de comunidades locais para a prestação da função de saneamento básico, como em Nova Iorque, Toronto e o modelo dos *kreise* na Alemanha.

Do voto-vista do Ministro Lewandowski (BRASIL/STF, 2013, p. 237), colhe-se, ainda, o seguinte trecho, por evidenciar a clara preocupação do STF quanto à necessidade de integração das funções públicas de interesse comum:

As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

Caminhou, assim, o Supremo com o objetivo de fortalecer o espírito de cooperação federativa do art. 25, 3º, da CRFB/88, conciliando a função do Estado de integração das funções públicas de interesse comum com a autonomia municipal, que restou preservada, haja vista o exercício conjunto da titularidade e da gestão dos serviços, por meio do colegiado a ser instituído.

A tese foi acolhida pela lei reformadora do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), ao prever que a titularidade passa a ser conjunta, entre Estado e municípios envolvidos, quando o serviço é prestado em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, em caso de “interesse comum”, ou seja, quando evidenciada “a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada” (art. 8º, inciso II c/c art. 3º, inciso XIV, ambos da LNSB).

A Lei nº 14.026/2020, no entanto, foi além e acrescentou um novo requisito à integração: o efetivo compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre dois ou mais Municípios.

Ademais, a Lei pacificou a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico, superando sua incerteza, ao prever expressamente a titularidade dos Municípios e Distrito Federal, em caso de “interesse local”, assim considerado “as funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município” (art. 8º, inciso I c/c art. 3º, inciso XV, ambos da LNSB), em sintonia com o disposto no art. 30, incisos I e V, da CRFB/88.

Pede-se dizer que a Lei nº 14.026/2020 ao destacar a existência de “interesse local” e “interesse comum” respeitou os contornos constitucionais, pois assegurou sua titularidade única, no caso de “interesse local”, e titularidade conjunta, no caso de “interesse comum”.

A gestão compartilhada, por sua vez, será materializada por intermédio de estrutura de “governança interfederativa”¹⁰⁰, objetivando o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, conforme as disposições do Estatuto Metropolitano.

Em sede de Embargos de Declaração na ADI 1842 (BRASIL/STF, 2020), opostos com a finalidade de esclarecer como será a governança entre os entes federativos, o Supremo entendeu que não há omissão quanto à eficácia e abrangência da decisão, sob o fundamento de que não cabe ao Poder Judiciário a elaboração de políticas públicas.

Não se pode olvidar, assim, que o grande desafio para a cooperação federativa, por meio da prestação regionalizada dos serviços, é exatamente como materializar essa necessária gestão compartilhada, diante de uma realidade nacional que ainda se mostra resistente à cooperação entre os entes federados e, muitas vezes, mais direcionada à competição.

O Estatuto Metropolitano, no entanto, fornece diretrizes iniciais, fixando que um novo ente deve ser criado para gestão, qual seja, a estrutura de “governança interfederativa”, a qual além de contar com representantes de todos os entes federados integrantes do arranjo regional em sua gestão (compartilhamento de decisões e responsabilidades na governança das funções públicas de interesse comum), deve preservar a respectiva autonomia desses (art. 8º c/c art. 7º-A e art. 6º, inciso III, todos da Lei nº 13.089/2015)

A jurisprudência do STF, sem avançar no desenho institucional a ser adotado pela região metropolitana, por entender que extrapola sua competência¹⁰¹, vem se posicionando pela inconstitucionalidade de normas estaduais que contemplem concentração acentuada de poderes do sistema gestor, em detrimento da autonomia dos municípios, conforme se verifica do julgamento conjunto das ADI’s 6573/AL e 6911/AL¹⁰² (BRASIL/STF, 2022):

2. No julgamento da ADI nº 1.842, a Corte se posicionou sobre a titularidade do interesse público metropolitano, afastando as posições extremadas que alocavam esta titularidade quer seja no Município, quer seja no conjunto de Municípios, quer seja no Estado-federado. Prevaleceu a tese da competência e da titularidade conjuntas, a qual implica que deva existir, no seio da região metropolitana, estrutura colegiada assecuratória da participação dos Municípios. **Ainda que o Supremo Tribunal**

¹⁰⁰ O termo “governança interfederativa” encontra previsão no Estatuto da Metr pole, correspondendo ao “compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa ao em termos de organiza ao, planejamento e execu ao de fun oes p blicas de interesse comum, mediante a execu ao de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estrutura ao financeira, de implanta ao, de opera ao e de gest o (art. 2º, inciso IX).

¹⁰¹ Conforme assentou o STF, nos embargos de declara ao   ADI 1842/RJ, “n o cabe ao Poder Judici rio a elabora ao de pol ticas p blicas”.

¹⁰² A ADI 6573 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a ADI 6911 foi ajuizada pelo Partido Progressistas. Ambas questionavam pontos da Lei Complementar estadual 50/2019, que disp e sobre o sistema gestor da Regi o Metropolitana de Macei , inclusive, sobre a atribui ao de 60% do poder de voto ao estado em inst ncia colegiada deliberativa, com o argumento de viola ao da autonomia municipal.

Federal não tenha definido, de maneira positiva, o desenho institucional a ser adotado pelas regiões metropolitanas, assentou-se a proibição de que as instituições colegiadas concentrem poder decisório em um só ente-federado.

3. Os arts. 8º e 14 da Lei Complementar nº 50/2019, do Estado de Alagoas, violam a Constituição da República, naquilo que concerne à autonomia dos Municípios, **uma vez que o Estado-federado concentra sessenta por cento dos votos na Assembleia Metropolitana e no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, unificando em si, de facto, todo o poder decisório da empreitada comum** (grifo nosso).

A doutrina também confirma que a gestão conjunta passa a ser denominada “governança interfederativa”, onde as licitações e concessões necessárias à execução dos serviços de saneamento, por exemplo, devem ser realizadas pelo novo ente instituído, ou seja, decisões compartilhadas pelos entes federados que compõem a unidade territorial (LEVIN, 2021, p. 346).

De acordo com o Estatuto da MetrÓpole, a “governança interfederativa” conta, ainda, com representação da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, inclusive, compondo a estrutura colegiada deliberativa (art. 7º, inciso V c/c art. 8º, inciso II, ambos da Lei nº 13.089/2015).

Retornando à nova estruturação da prestação regionalizada, advinda com a Lei reformadora, as outras duas modalidades priorizam a formação de blocos de municípios, “não necessariamente limítrofes”, a serem organizados, inicialmente, pelos estados, por meio de lei ordinária e, de forma subsidiária, pela União, em caso de omissão legislativa estadual.

Os blocos a serem formados pelos estados serão designados de “unidade regional de saneamento básico” e terão como requisitos não cumulativos: (i) atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública; ou (ii) dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos (art. 3º, inciso VI, alínea “b”, da LNSB).

Além disso, devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, com vista ao aumento da escala dos serviços. A adesão dos municípios, porém, é facultativa quando não configurado o “interesse comum”, inclusive, aqueles titulares não contemplados na lei ordinária poderão optar por aderir, com o intuito de gozar das vantagens da integração (§2º, do art. 8º c/c art. 8º-A, ambos da LNSB).

Assim, para a criação da unidade regional de saneamento básico, não se faz necessário, em princípio, o “interesse comum” que justifica a criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e enseja a uma titularidade conjunta. De modo que a aceitação do Município decorre de sua competência discricionária, fundamentada em critérios de conveniência e oportunidade, centrados principalmente na necessidade de tornar a prestação

do serviços técnica e economicamente viável, ou seja, objetivando um aumento de escala com vista a viabilizar uma concessão conjunta¹⁰³ (LEVIN, 2021, p. 348).

Quanto à gestão compartilhada da unidade regional de saneamento básico, esta observará também a estrutura de “governança interfederativa” do Estatuto da Metrópole (§ 3º, do art. 8º, da LNSB), já analisada, cuja Lei nº 13.089/2015, inclusive, foi alterada pela Lei nº 14.026/2020, prevendo sua aplicação ao referido arranjo.

Por outro lado, em caso de omissão legislativa estadual, a União atuará de forma subsidiária, conforme previsão do § 3º, do art. 52, da Lei nº 11.445¹⁰⁴, e em sintonia como os objetivos da política federal de saneamento básico (inciso XIV, do art. 49, da LNSB), instituindo os “blocos de referência” para a prestação regionalizada dos serviços.

O agrupamento envolve municípios não necessariamente limítrofes e seu objetivo é o mesmo da unidade regional de saneamento básico, aumento de escala do serviço, permitindo que localidades carentes de recursos técnicos e financeiros se associem com urbes maiores, a fim de viabilizar o acesso de toda a população ao saneamento de qualidade (LEVIN, 2021, p. 349).

A gestão compartilhada dos serviços, nesse caso, será por meio de “gestão associada”, assumindo feição voluntária e negocial, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme a previsão do art. 241 da Constituição Federal e seguindo as normas gerais da Lei de Consórcios Públicos – Lei n 11.107, de 06 de abril de 2005 (art. 3º, inciso II, da LNSB).

Note-se que a gestão associada, embora de adesão facultativa, foi tratada na lei reformadora como a segunda hipótese de titularidade conjunta – a primeira se refere à titularidade conjunta entre Estados e municípios no caso de “interesse comum” materializado de forma compulsória. Na gestão associada, a titularidade será exercida por autarquia intermunicipal, representando os interesses dos municípios integrantes do consórcio intermunicipal.

Percebe-se que tanto na unidade regional de saneamento básico, como no bloco de referência, a agregação voluntária dos titulares, não se dá exatamente por contiguidade, como nos arranjos metropolitanos e seus similares, mas, sim, pelo perfil das necessidades dos Municípios envolvidos, de forma a atender às exigências de higiene e saúde pública ou dar

¹⁰³ Alexandre Levin (2021, p. 348) observa que o agrupamento de municípios pode resultar em aumento de escala, tornando a execução dos serviços atraente para a iniciativa privada, o que, muitas vezes, não ocorre na hipótese de prestação individualizada.

¹⁰⁴ Art. 52. [...] § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos, advinda com o aumento da escala dos serviços.

Pode-se concluir, assim, que a prestação regionalizada, para além de sua compulsoriedade, no caso de interesse comum supralocal, quando constatada a inviabilidade de solução isolada ou o impacto da ação individual de saneamento em municípios limítrofes, corresponde também a um instrumento de agregação de municípios superavitários e deficitários, em termos de sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, ou mesmo agregação técnica, em caso de higiene e saúde pública, de forma voluntária, quando o interesse comum assume feição voluntária e negocial.

As concessões vindouras deverão, necessariamente, observar a nova conformação regional que venha a ser definida, de modo a viabilizar a universalização dos serviços em todos os 5.570 municípios brasileiros, inclusive, os 3.770 municípios que possuem menos de 20 mil habitantes, concentrando apenas 14,8% da população nacional (IBGE, 2021).

Por oportuno, o Supremo Tribunal Federal já confirmou a constitucionalidade da prestação regionalizada, além de reconhecer seus instrumentos como institutos legais de cooperação, conforme se verifica do julgamento conjunto das ADI's 6492, 6536, 6.583 e 6.882¹⁰⁵ (BRASIL/STF, 2020), que apreciou a validade da Lei nº 14.026/2020, que atualizou a LNSB:

Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. Direito Constitucional, Administrativo e Regulatório. Lei 14.026/2020. Atualização do Marco Legal Do Saneamento Básico.

[...]

Temáticas Apreciadas. Primeiro Pilar da Lei 14.026/2020. (1) **Os Instrumentos de prestação regionalizada versus a autonomia política e financeira dos Municípios. Constitucionalidade dos institutos legais de cooperação** (grifo nosso).

A União, por sua vez, aparece como principal indutora de todo o processo de cooperação federativa, por meio da prestação regionalizada, haja vista o interesse nacional envolvido na seara do saneamento (art. 21, inciso XX, da CRFB/88).

Acresce-se, ainda, que a União deve participar, em conjunto com os demais entes, do planejamento das ações de saneamento e de sua execução, considerando a competência do Sistema Único de Saúde para participar da referida Política Nacional (art. 200, inciso IV, da

¹⁰⁵ As ações foram ajuizadas pelo Partido Democrático Trabalhista (ADI 6492), pelo Partido Comunista do Brasil, Partido Socialismo e Liberdade e Partido dos Trabalhadores (ADI 6536), pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ADI 6583) e pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (ADI 6882). Prevaleceu o entendimento do relator, ministro Luiz Fux, de que as alterações, que abrangem diretrizes para o saneamento básico e instituem normas gerais para a contratação desses serviços pela administração pública, visam aumentar a eficácia na prestação dos serviços de saneamento básico.

CRFB/88), o que pode se dar de forma direta, ou mesmo indireta, sob a forma de custeio e investimentos e, ainda, auxílio técnico.

Neste aspecto, sobressaem como diretrizes da política federal de saneamento básico direcionadas à prestação regionalizada: (i) a colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; e (ii) o estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados (incisos VI e XI do art. 48, da LNSB).

E, como objetivo da política federal, dentre outros, a promoção de alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa (art. 49, inciso VII, da LNSB).

Sobre a questão, Bertocelli e De Rolt (2021, p. 300) destacam que a Lei nº 14.026/2020 priorizou as formas de prestação regionalizada dos serviços, uma vez que municípios não participantes de regiões metropolitanas, unidades regionais ou blocos de referência retêm sua titularidade, porém não terão prioridade no recebimento de investimentos da União, conforme as novas condicionantes para acesso a recursos federais, previstas no art. 50, da LNSB, dentre as quais, o requisito da “estruturação de prestação regionalizada” (inc. VII), avançando na adesão pelos titulares à estrutura de governança federativa (inc. VIII).

Inclusive, quanto aos recursos não onerosos, sua alocação priorizará os investimentos de capital que tenham destinação regional, quando a sustentabilidade econômico-financeira do bloco não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, bem como os investimentos que se destinem aos municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços, conforme nova redação conferida ao § 1º, do art. 50, da LNSB.

Bertocelli (2022, p. 40) identifica o mecanismo adotado pela União como a técnica do *spending power* e a define, com apoio em Garofano, como o “condicionamento do acesso a recursos da União à adesão e implementação, pelos demais entes federados, de projetos ou programas que traduzam políticas públicas nacionais”.

Ademais, o fomento a *novel* política pública do saneamento básico não se limitou ao incentivo à regionalização, avançando sobre o alcance de metas de desempenho e eficiência; a observância das normas de referência da ANA; o cumprimento da redução dos índices de perdas de água na distribuição; o fornecimento de informações ao sistema nacional sobre saneamento básico; e a regularidade da operação a ser financiada.

A regulamentação, por sua vez, coube ao Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020), que dispôs sobre 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.

Este teve por objetivo conferir exequibilidade à prestação regionalizada, estipulando o prazo inicial até 31/03/2022, para que os municípios estivessem inclusos em um dos mecanismos voluntários de prestação regionalizada, via: (i) adesão às unidades regionais, criadas pelos Estados; (ii) adesão aos blocos de referência eventualmente criados pela União; ou (iii) formalização de consórcios públicos ou instrumentos de gestão associada, sob pena de ficarem impossibilitados de receber recursos federais.

Relembre-se que o outro mecanismo de prestação regionalizada ocorre de forma compulsória, por força de lei complementar estadual, instituindo região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com a finalidade de integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Dessa forma, o cumprimento da prestação regionalizada nessa hipótese estaria satisfeito com a aprovação da respectiva lei complementar, a qual, entretanto, nos termos do Estatuto da Metrópole, deve ser precedida de estudos prévios de viabilidade e audiências públicas que envolvam todos os municípios da unidade territorial, em respeito à autonomia municipal e aos interesses da população diretamente interessada.

Contudo, com o advento do Decreto nº 11.030, de 1º de abril de 2022 (BRASIL, 2022), que alterou o Decreto nº 10.588, o prazo foi estendido até 31/03/2023 (art. 7º, inciso II e seu § 1º, do Decreto nº 10.588/2020), permitindo a continuidade do acesso aos recursos federais, nas seguintes hipóteses: (i) o Poder Executivo estadual não tenha submetido projeto de lei de regionalização à assembleia legislativa; (ii) o processo de adesão dos municípios às unidades regionais de saneamento ainda esteja em curso; (iii) a proposta de regionalização ou o estudo para a concessão regionalizada dos serviços esteja em desenvolvimento com apoio do Governo Federal; (iv) o projeto de lei submetido pelo Poder Executivo estadual tratando da regionalização ainda esteja em tramitação na casa legislativa; ou (v) as ações e os investimentos requeridos sejam componente de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BERTOCCELLI, 2022, p. 68).

Registre-se que, recentemente, o referido Decreto foi revogado pelo Decreto nº 11.467, de 05 de abril de 2023 (BRASIL, 2023), expedido pelo novo Presidente da República, que tomou posse em 01/01/2023, passando a dispor sobre a prestação regionalizada, o apoio técnico e financeiro da União e a alocação dos recursos federais.

No que respeita à prestação regionalizada, o novo Decreto observa os requisitos previstos na LNSB, porém, estende seu prazo até 31/12/2025 (art. 15, do Decreto nº 11.467/2023), o que, por certo, vai desacelerar o processo de prestação regionalizada, com prejuízos prováveis à política de universalização dos serviços.

Outra alteração digna de nota, trazida com o novo Decreto nº 11.467/2023, refere-se à possibilidade da entidade de governança interfederativa, no caso de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, autorizar a descentralização da prestação dos serviços à empresa estatal que integre a administração do respectivo Estado, conforme previsão do § 13º, do art. 6º, do referido Decreto.

Ao que parece, a norma confirma, sob o fundamento da titularidade conjunta (art. 8º, inciso II, da LNSB), a possibilidade da delegação dos serviços à entidade que integre a administração do Estado, sem prévia licitação, equiparando-se, para tanto, à prestação direta, ou seja, o Estado, enquanto um dos titulares dos serviços, na seara compartilhada, poderia delegá-lo a ente de sua administração, o que, contudo, depende da aquiescência dos demais titulares envolvidos.

A referida matéria, no entanto, encontra-se em discussão no STF, sob o manto da ADI 7335 PB (STF, 2023), ajuizada pela Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON/SINDCON), para questionar dispositivos da Lei Complementar nº 168/2021, do Estado da Paraíba, que preveem a prestação direta de serviços de saneamento básico pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa), uma sociedade de economia mista, em microrregiões do estado, sob o fundamento de ofensa da regra da prévia licitação (livre concorrência), abrindo precedente para o monopólio estadual.

Por fim, pode-se concluir que a prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a ser implementada pelos Estados e Municípios, e de forma subsidiária, pela União Federal, sob a indução e coordenação desta, viabiliza uma atuação conjunta dos entes federados na condução desses serviços, albergando o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, a ser implementada através de mecanismos constitucionais de cooperação, seja de forma compulsória, seja de forma voluntária, sob o prisma da eficiência dos serviços públicos, visando a almejada universalização.

CONCLUSÃO

Sob a perspectiva de que a água é essencial para a sobrevivência planetária e de que o saneamento assegura a preservação desse bem vital e, por consequência, a sua fruição, garantindo, ainda, o bem-estar da pessoa humana, ou seja, um viver com dignidade, o objetivo central desta dissertação foi compreender a importância de mecanismos de cooperação para a efetividade dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento, no contexto dos Estados-Nação, bem como na seara dos entes federados nacionais, e qual seria o fundamento jurídico que respaldaria essa atuação cooperativa.

Em âmbito global, a preocupação com a efetividade dos direitos humanos à água e ao saneamento advém de um quadro de crise hídrica que se anuncia, fruto do crescimento populacional, do desenvolvimento econômico e das alterações nos padrões de consumo, evidenciando que o mundo provavelmente irá enfrentar um déficit hídrico global de 40% até 2030, em um cenário “sem alterações” (*business-as-usual*).

Agrega-se ao cenário uma distribuição desigual dos recursos hídricos, com destaque para o continente Africano, onde 14% da população (cerca de 160 milhões de pessoas) vive atualmente em condições de escassez de água; para os Estados Árabes, onde 86% da população, ou quase 362 milhões de pessoas, vive em condições de escassez ou escassez absoluta de água; e para a região da Ásia e do Pacífico, que enfrenta a menor disponibilidade de água *per capita* do mundo, considerando que abriga 60% da população mundial, mas detém apenas 36% dos recursos hídricos mundiais.

O referido quadro é agravado por uma crescente poluição dos rios, estimando-se que, em âmbito global, cerca de 80% de todas as águas residuais e municipais são lançadas no meio ambiente sem qualquer tratamento prévio, com efeitos prejudiciais para a saúde humana e para os ecossistemas.

No cenário nacional, por sua vez, a inquietação com a efetividade dos direitos fundamentais à água e ao saneamento decorre do ainda deficitário estágio dos serviços públicos de água e esgoto, em que pese o real crescimento do setor experimentado na década de 1970. De fato, em pleno século XXI, o saneamento básico ainda é um grave problema no Brasil, onde mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso à rede coletora de esgoto; mais de 36 milhões de brasileiros não tem acesso à rede de abastecimento de água; 50% do esgoto nacional gerado não recebe o necessário tratamento antes de ser despejado nos corpos d'água; e para cada 100

litros de água captada e tratada no Brasil, 40,3% são perdidos em razão de rompimentos, furtos e outros danos na rede de distribuição.

No entanto, a renovação da temática no contexto nacional advém da alteração do Marco Legal do setor, por meio da Lei nº 14.026/2020, a qual vem sendo identificada por parte da doutrina como o “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, que dentre outras novidades impôs metas de universalização para o saneamento nacional até o ano de 2033, quando 99% da população brasileira deverá ter acesso à água potável e 90% acesso ao tratamento de esgoto, fundamentadas em uma profunda remodelação da política pública do setor.

A fim de alcançar o objetivo geral proposto, buscou-se, inicialmente, como primeiro objetivo específico, analisar a configuração jurídica do direito humano fundamental à água potável e ao saneamento e a trajetória histórica de sua afirmação no cenário internacional.

Para tanto, uma parcela do primeiro capítulo foi dedicada ao estudo da evolução histórica dos direitos humanos, onde, de forma preliminar, justificou-se a opção terminológica da utilização da expressão “direitos humanos fundamentais”, a fim de evidenciar uma unidade essencial e indissolúvel entre direitos humanos e direitos fundamentais, sem olvidar, contudo, a distinção no campo da positivação, para que não se perca de vista a dimensão internacional e a dimensão constitucional positiva, quando se fizer necessária.

Discorreu-se especificamente sobre a evolução dos direitos humanos, evidenciando os momentos históricos que deram ensejo aos direitos de liberdade, igualdade e solidariedade e a estreita relação destes com a formação do Estado Moderno, desde o Estado Liberal, passando pelo Estado Social, até o Estado Democrático e Social de Direito, no qual o paradigma da democracia e da solidariedade passaram a reger o mundo.

Com apoio na teoria da *dinamogenesis* dos valores, adentrou-se na classificação histórica dos direitos humanos em dimensões sob o lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade, Fraternidade, onde primeiro se afirmaram os direitos de liberdade, direitos civis e políticos, de matriz individualista; após, os direitos sociais, em prol de uma igualdade material; e, em sequência, os direitos de solidariedade e fraternidade, “os direitos dos povos ou dos seres humanos”, nos quais se evoca a preocupação com a paz, a autodeterminação dos povos, o desenvolvimento, o meio ambiente, a qualidade de vida, a comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Avançou-se na análise da legislação internacional, sendo possível confirmar que água e o saneamento encontram-se inseridos no sistema protetivo global das Nações Unidas, como direitos distintos, porém, inclusos, no mesmo estatuto jurídico, qual seja, o direito a um nível

de vida adequado, um viver com dignidade, que encontra previsão no art. 25 da DUDH e no art. 11 do PIDESC.

Evidenciou-se que o caráter declaratório internacional assumiu a feição de normas de *soft law*, onde a água é tratada como um bem público fundamental para a vida e para a saúde, enquanto o saneamento relaciona-se ao esgotamento sanitário, essencial à salubridade ambiental e proteção das reservas de água potável, sendo que ambos demandam uma atuação direta do Estado, através de políticas públicas aptas a lhes garantir efetividade.

Identificou-se marcos importantes sobre a trajetória do compromisso internacional ao direito humano à água e ao saneamento, os quais guardam estreita relação com a preocupação mundial com o meio ambiente, iniciada na década de 1970.

Dentre esses, destacam-se o Comentário Geral nº 15, do CDESC (2002), enquadrando o direito à água nos artigos 11 e 12 do PIDESC; a Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU (2010), reconhecendo o direito à água potável e ao saneamento como direitos humanos essenciais para o pleno gozo do direito à vida e de todos os outros direitos humanos; e o ODS 6 da Agenda 2030 da ONU (2015), fixando metas promissoras até 2030, de acesso universal e equitativo à água potável e acesso adequado e equitativo ao saneamento e higiene para todos.

Nessa seara, confirmou-se a importância dos instrumentos de *soft law*, para acelerar a implementação do amplo acesso à água potável e ao saneamento adequado ao redor do globo, uma vez que desempenham papel importante na formação de uma *opinio juris* da comunidade internacional, com consequente consolidação de um costume internacional, ressalvando-se, porém, que ainda se encontra pendente uma declaração expressa dos direitos em questão, no Sistema Global da ONU, por um instrumento de *hard law*, com força vinculante e obrigacional aos Estados-Parte, como ocorre com os Tratados.

Assim, dentro do contexto da evolução trigeracional dos direitos humanos, observou-se que os direitos à água e ao saneamento podem ser enquadrados como direitos humanos de segunda dimensão, sob uma perspectiva prestacional, com aptidão de assegurar uma igualdade material. No entanto, avançam sobre a tutela ambiental, considerando os impactos da escassez de água e da falta de saneamento sobre o meio ambiente, demandando uma tutela compartilhada e integrada dos direitos sociais e dos direitos ecológicos, agrupados sob o rótulo genérico de “direitos fundamentais socioambientais”, como leciona Sarlet.

Dessa forma, concluiu-se, com apoio na doutrina de Guerra Filho, que os direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento “gestados” inicialmente como direitos humanos de segunda dimensão (igualdade), sob uma perspectiva prestacional, assumem uma nova dimensão na ordem jurídica que traz direitos da geração sucessiva, passando a ter como

pressuposto os direitos humanos de terceira dimensão (solidariedade), como meio de entendê-los de forma adequada e, principalmente, para melhor realizá-los, ou seja, devem ser examinados sob uma perspectiva solidária e difusa, alargando sua compreensão à promoção social, ao desenvolvimento econômico e à preservação ambiental, ou seja, sob o tripé do desenvolvimento sustentável.

O segundo objetivo específico foi apurar os impactos da crise hídrica global sobre os direitos analisados, tendo por diretriz alcançar o terceiro objetivo específico, qual seja, investigar a relevância de uma cooperação internacional solidária dos Estados-Nação para a efetividade dos direitos em questão e qual seria o seu fundamento jurídico de validade.

Neste aspecto, como forma de materializar a crise hídrica mencionada, apresentou-se dados do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2021, que sinalizam um estresse hídrico crescente em vários países do mundo, nos principais aquíferos mundiais, nos reservatórios de água subterrânea, acarretado principalmente pelo crescimento populacional, desenvolvimento econômico e alterações nos padrões de consumo da sociedade contemporânea.

O quadro é agravado com a precariedade do estágio de saneamento no mundo globalizado, principalmente em países menos desenvolvidos, onde há escassez de infraestrutura de saneamento e tratamento de águas residuais, com conseqüente poluição das reservas de água mundiais, evidenciando que a efetividade dos direitos humanos à água e ao saneamento está longe de ser alcançada, notadamente para uma parcela da população mundial que vive nos países mais carentes.

Anotou-se, assim, a impotência dos Estados nacionais, fechados em sua soberania, para resolução de questões de ordem global, que ultrapassam fronteiras e atingem todo o planeta, ensejando o repensar do papel dos atores globais, sob a perspectiva da responsabilidade de cada Estado-Nação para problemas mundiais, primordialmente de ordem ambiental, como a questão da água e do saneamento.

Nesse contexto, pontuou-se, com apoio na doutrina de Sarlet e Fensterseifer, que a responsabilidade dos Estados-Nação nasce por força do valor da solidariedade, a qual expressa a necessidade fundamental de coexistência que, no âmbito jurídico, incorpora-se como dever de cooperação, impulsionando para uma responsabilidade alargada sobre a coletividade como um todo, inclusive, objetiva, ultrapassando a ideia restrita de reciprocidade decorrente de uma cultura contratualista.

A ideia de solidariedade, por sua vez, nasce exatamente por força dessa conexão ecológica mundial, pois ações prejudiciais ao ambiente, em âmbito local, trarão efeitos para

além das fronteiras dos Estados nacionais, impactando, inclusive gerações futuras, razão pela qual a solidariedade deve ser pensada tanto em sua dimensão presente quanto futura, implicando em deveres de proteção do Estado – tarefas do Estado -, bem como na forma de deveres fundamentais dos particulares, na preservação de um patamar ecológico mínimo.

A cooperação internacional, nessa seara, evidencia-se como aplicação prática da solidariedade. Sobre a questão, discorreu-se sobre a relevância do modelo de Estado Constitucional proposto pelo Professor alemão Peter Häberle, o Estado Pós-Nacional, qual seja, o “Estado Constitucional Cooperativo”, sob o pilar da cooperação e integração internacional e supranacional, na efetividade dos direitos humanos.

Pontuou-se que esse novo paradigma estatal tem por um de seus fundamentos a “solidariedade estatal de cooperação” ou “cooperação para além das fronteiras” - onde a assistência mútua entre os Estados é encarada como corresponsabilidade -, ao lado das normas universais de direitos humanos.

Avançando, confirmou-se que a cooperação internacional é afirmada, desde 1945, na Carta das Nações Unidas, ratificada na DUDH e reiterada na Agenda 2030, tendo por fundamento uma solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis, com a participação de todas nações e partes interessadas. Ademais, encontra previsão no Comentário Geral nº 15, do CDESC, que trata especificamente do direito humano à água, o qual expressa que os Estados têm obrigações para além de suas fronteiras, devendo cooperar na realização plena do direito humano à água em outros países.

Concluiu-se, portanto, que o efetivo enfrentamento dos problemas ambientais, nestes incluídos a própria disponibilidade hídrica e, ainda, o saneamento, como instrumento de preservação e conservação dos recursos hídricos, exige uma atuação articulada e cooperativa dos Estados-Nação, no âmbito internacional, a qual encontra fundamento jurídico no valor da solidariedade, como imperativo ético e jurídico do dever de cooperação, onde a soberania, inclusive, pode ser relativizada, diante compromissos universais, sem olvidar, ainda, que essa cooperação deve se estender aos inúmeros atores públicos e privados, nos mais diferentes planos e instâncias políticas (local, regional, nacional, comunitária e internacional).

Como quarto objetivo específico, procurou-se delimitar o panorama do direito fundamental à água potável e ao saneamento no Brasil, desde sua conformação constitucional até sua configuração como política pública relevante a cargo do Estado, em prol de direitos sociais, com enfoque para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Por meio de uma interpretação axiológica das diretrizes constitucionais, confirmou-se o *status* jurídico-constitucional de direito fundamental dos direitos em questão, avançou-se sobre as competências constitucionais sobre a matéria, com destaque para a competência da União para instituir as diretrizes nacionais e a de todos os entes, em conjunto, o dever de promover a melhoria das condições de saneamento básico, mediante cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos a serem fixados em lei complementar, além de adentrar na questão da titularidade dos serviços e seus questionamentos, centrados em torno da interpretação das expressões “interesse local” e “funções públicas de interesse comum”.

Discorreu-se, ainda, sobre os contornos dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, como instrumentos de efetivação/materialização dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento, sob o enfoque da política pública nacional de saneamento básico, destacando suas características como serviços prestados em rede, exemplo típico de “monopólio natural”, quando a exploração econômica mais eficiente é aquela desenvolvida por um único operador, uma vez que a existência de dois operadores pode conduzir à redução da participação de cada um deles no mercado e gerar preços mais elevados.

Acerca dos desafios a serem superados, confirmou-se déficits preocupantes, principalmente nos serviços de esgotamento sanitário e tratamento de esgoto, na seara nacional. Quanto ao abastecimento de água, o quadro nacional é mais favorável, contudo, as regiões Norte e Nordeste ainda apresentam índices de atendimento destoantes da média nacional. Ademais, verificou-se que os avanços no setor caminham de forma lenta. Outro fator agravante é o índice de perda de água na distribuição, o qual atinge o elevado percentual de 40,3%, quando nos encontramos em um estágio de crise hídrica mundial em constante avanço.

Dessa forma, confirmou-se que os direitos fundamentais à água e ao saneamento, no Brasil, permanecem sem efetividade integral, ou parcialmente assegurados, principalmente em relação à população menos favorecida e aquela residente fora do contexto urbano.

Por fim, o quarto objetivo específico foi encerrado com a análise do arranjo jurídico institucional da Política Nacional de Saneamento Básico, onde foram identificados quatro estágios ou fases marcantes do histórico normativo do saneamento: (i) o período generalista; (ii) o do PLANASA; (iii) o de regulação estruturada; e (iv) o do marco legal de 2020, correspondendo este à atualização da LNSB, por meio da Lei nº 14.026/2020.

Quanto a último período, adentrou-se na investigação da tramitação legislativa da Lei nº 14.026 até a identificação de seus principais pilares, concluindo que a Lei nº 14.026/2020,

ao dispor sobre metas expressas de universalização dos serviços de água e esgoto aliadas a metas de conservação dos recursos naturais, dá um passo importante à efetividade dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento, conjugada a uma nova consciência nacional acerca da essencialidade e escassez dos recursos hídricos.

O quinto objetivo específico foi traçado com a meta de compreender o federalismo brasileiro e sua aptidão ao fomento de parcerias públicas. Neste aspecto, evidenciou-se inicialmente, as características de um Estado Federal, avançando na concepção de que atualmente prevalece um “federalismo cooperativo” em substituição ao federalismo clássico marcado pelo retraimento e reservas nas relações intergovernamentais.

Com apoio nas obras de Raul Machado Horta, Ingo Wolfgang Sarlet e Gilberto Bervovici, concluiu-se que a Constituição Federal de 1988 consagra, em princípio, um federalismo cooperativo democrático, fomentando uma atuação cooperativa de todos os entes federados, seja por força do pacto federativo, como dever implícito a todos os entes federados na manutenção da integridade federal, seja por força da solidariedade, decorrente da estreita interdependência em inúmeras matérias e programas de interesse comum, a qual deve ser conduzida de forma conjunta e integrada, sem permitir que um ente se sobreponha às demais unidades e privilegiando às instâncias políticas mais próximas dos cidadãos.

Com aptidão, ainda, de ser um “federalismo cooperativo ecológico”, na lição de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, à luz do Estado Socioambiental edificado pela CRFB/88, sob o prisma do art. 225, da CRFB/88, conjugado às competências dos entes federados em matéria ambiental, sobressaindo um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental, em verdade, “um pacto federativo ecológico com nítido propósito de, para além da consagração normativa de direitos e deveres ecológicos, conferir-lhes a necessária efetividade”.

O sexto objetivo específico preocupou-se em investigar a importância de uma cooperação dos entes federados nacionais para a efetividade dos direitos analisados. Neste aspecto, procurou-se explicitar os fatores advindos com políticas públicas de universalização, especificamente quanto aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais como: (i) externalidades positivas relacionadas à saúde, trabalho, educação, meio ambiente; (ii) relação positiva entre investimento, crescimento e desenvolvimento econômico, como geração de empregos, melhora da qualidade de vida, valorização imobiliária, turismo; e (iii) os efeitos redistributivos da universalização, ou seja, garantir que os serviços atinjam os usuários de baixa renda e as regiões remotas, corrigindo desigualdades.

Sob a diretriz da reformulação da política pública nacional de saneamento básico, implementada pela Lei nº 14.026/2020, esclareceu-se que diante do objetivo maior da universalização do acesso aos serviços e para que esta ocorra de forma equitativa, a “prestação regionalizada” foi eleita como elemento instrumental ao alcance desse objetivo, de forma a obter ganhos de escala e garantir viabilidade econômico-financeira dos serviços.

Avançou-se, assim, sobre fatores de ordem econômica, técnica e ambiental que justificam e reforçam uma atuação conjunta do entes federados, o que permitiu concluir que a efetividade das políticas públicas depende, muito vezes, da comunhão e coordenação de esforços entre os entes federados, seja diante da necessidade real de integração de infraestruturas, seja em razão do vulto dos investimentos necessários, sinalizando que uma partilha dos custos viabilizaria economia de escala para a política pública, e mais, ainda, quando a atuação integrada atua como fator determinante para a preservação ambiental.

Por fim, o sétimo objetivo específico adentrou na análise da anunciada atuação conjunta dos entes federados, a ser implementada através dos mecanismos de cooperação constitucionais favoráveis a uma gestão compartilhada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com destaque para a “prestação regionalizada dos serviços”, instrumento renovado e atualizado pela Lei nº 14.026/2020, materializando uma verdadeira integração dos instrumentos de cooperação previstos constitucionalmente.

Seu objetivo declarado é obter ganhos de escala e garantir viabilidade econômico-financeira dos serviços, através da formação de blocos de municípios, tanto de forma compulsória, como voluntária. A primeira hipótese alberga exatamente a cooperação federativa compulsória, prevista no § 3º do art. 25 da CRFB, através da formação de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, instituída pelos Estados, mediante lei complementar, composta de agrupamento de municípios limítrofes. A segunda hipótese contempla a integração de forma voluntária, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, com fundamento no art. 241 da CRFB/88, a qual veio a ser renovada na Lei nº 14.026/2020, contemplando, ainda, a unidade regional de saneamento básico, a ser implementada pelos Estados, por meio de lei ordinária, bem como os blocos de referência, a serem implementados pela União, em caso de omissão legislativa estadual.

Anotou-se que a pretensão é alcançar todos os municípios brasileiros, no contexto da expansão dos serviços de água e esgoto, inclusive, os mais carentes que não possuem sustentabilidade econômico-financeira para arcar com os custos dos serviços, de forma a reunir esforços técnicos e financeiros, para que um ou mais componentes do serviço de saneamento

seja prestado de forma conjunta às suas respectivas populações, onde as concessões vindouras deverão, necessariamente, observar a nova conformação regional que venha a ser definida.

Observou-se que é exatamente essa atuação conjunta que dá ensejo à gestão compartilhada dos serviços, contemplando uma titularidade compartilhada e a possibilidade de uma nova entidade territorial, de caráter intergovernamental, conduzir o planejamento, a organização e a execução das funções públicas de interesse comum, materializada por intermédio de estrutura de “governança interfederativa”.

Com apoio na doutrina de Alaôr Caffé Alves, foi possível compreender que problemas urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supralocais, muitas vezes, dão ensejo a um agrupamento compulsório de municípios, diante da necessidade de se proverem “funções públicas de interesse comum”, ensejando uma atuação conjunta a nível regional, entre municípios e Estado federado, sem, contudo, supressão da autonomia municipal, que será assegurada por meio da participação paritária dos entes envolvidos.

Concluiu-se, assim, que a prestação regionalizada, para além de sua compulsoriedade, no caso de interesse comum supralocal, quando constatada a inviabilidade de solução isolada ou o impacto da ação individual de saneamento em municípios limítrofes, corresponde também a um instrumento de agregação de municípios superavitários e deficitários, em termos de sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, ou mesmo agregação técnica, em caso de higiene e saúde pública, de forma voluntária, quando o interesse comum assume feição voluntária e negocial.

Nessa diretriz, confirmou-se que a prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a ser implementada pelos Estados e Municípios, e de forma subsidiária, pela União Federal, sob a indução e coordenação desta, viabiliza uma atuação conjunta dos entes federados na condução desses serviços, albergando o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, a ser implementada através de mecanismos constitucionais de cooperação, seja de forma compulsória, seja de forma voluntária, sob o prisma da eficiência, visando a almejada universalização.

Por derradeiro, concluiu-se pela confirmação da hipótese inicial, segundo a qual a cooperação se apresenta como mecanismo essencial à materialização dos direitos humanos fundamentais à água potável e ao saneamento, demandando uma atuação conjunta e coordenada dos Estados-Nação, no contexto internacional, sob o fundamento jurídico da solidariedade, como dos entes federados brasileiros, no contexto nacional, sob o fundamento jurídico do

federalismo cooperativo democrático, para resolução de problemas comuns que ultrapassam fronteiras territoriais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. vol. 3, p. 295-394, mar. 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. Questões urbanas regionais: Estado, Municípios e Regiões metropolitanas no Brasil. Articulações jurídicas e conflitos institucionais. In: MENDES, Gilmar Ferreira, CARNEIRO, Rafael Araripe (Coords.) **Gestão pública e direito municipal** [livro eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP).

ARAGÃO, Alexandre Santos de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 – Novo marco regulatório do saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 35-53.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos** [livro eletrônico]. 4 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo** [livro eletrônico]. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: RIL, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **A Ética é possível num mundo de consumidores?** Tradução: Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? equívocos do globalismo: resposta à globalização**. Tradução: André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo, vol. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação [Mestrado Profissional]. Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; DE ROLT, Amanda Pauli. Regionalização, Cooperação e Estruturas de Governança Interfederativa no Novo Marco Legal do Saneamento Básico. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al (Coords.). **Novo marco regulatório do saneamento básico: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 291-313.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento Básico: a evolução jurídica do setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 17-33.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **ANA divulga avaliação das agências reguladoras infranacionais sobre a capacidade econômico-financeira de prestadores dos serviços de água e esgoto em mais de 2,7 mil municípios**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-divulga-avaliacao-das-agencias-reguladoras-infranacionais-sobre-a-capacidade-economico-financeira-de-prestadores-dos-servicos-de-agua-e-esgoto-em-mais-de-2-7-mil-municipios>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores**. 2 ed. Brasília: ANA, 2022. Disponível em: [https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c93c5670-f4a7-4de6-85cf-c295c3a15204/attachments/ODS6 Brasil ANA 2ed digital simples.pdf](https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c93c5670-f4a7-4de6-85cf-c295c3a15204/attachments/ODS6%20Brasil%20ANA%202ed%20digital%20simples.pdf). Acesso em: 02 mai. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). **Acordo de gestão compartilhada de Fernando de Noronha é marco de um novo federalismo, diz advogado-geral da União**. Brasília, DF: AGU, Notícias, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/acordo-de-gestao-compartilhada-de-fernando-de-noronha-e-marco-de-um-novo-federalismo-diz-advogado-geral-da-uniao>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.162, de 2019**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213200>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2021**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2277279>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 08 jan. 2023.

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](#)).

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021**. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Decreto/D10710.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.030, de 1º de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/D11030.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.467, de 05 de abril de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, 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, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm#art19. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991**. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Brasília, DF: Senado Federal, [1991]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-226-12-dezembro-1991-358251-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional. **Exposição de Motivos ao projeto de lei que atualiza o marco legal do saneamento**. Brasília, DF: Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional, [2019]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node018gxunsr8bqjrdtiq0ae2sz355390689.node0?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento [2019]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Consehos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf. Acesso em: 06 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS)**. Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto 2022. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento, ano de referência 2022. Disponível em: https://arquivos-snis.mdr.gov.br/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2022.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS). Painel do Setor Saneamento**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional. [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018**. Brasília, DF: Senado Federal, [2021]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842/RJ**. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux, Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes, julg.: 06 mar. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2077/BA**. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Redator do Acórdão: Min. Joaquim Barbosa, julg.: 30 ago. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750833017>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Concessionárias de água e esgoto questionam prestação de serviços de saneamento por empresa estadual na PB**. 2023.

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=501091&ori=1>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842/RJ**. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Embargante: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Embargado: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes, julg.: 23 nov. 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6492/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Constitucional, Administrativo e Regulatório. Lei 14.026/2020. Atualização do Marco Legal do Saneamento Básico. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intimado: Presidente da República. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, julg.: 02 dez. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760946124>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6573/AL**. Ação direta de inconstitucionalidade. Organização político-administrativa. Região metropolitana de Maceió. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Intimado: Governador do Estado de Alagoas. Relator: Min. Edson Fachin, julg.: 16 mai. 2022. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762107550>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6911/AL**. Ação direta de inconstitucionalidade. Organização político-administrativa. Região metropolitana de Maceió. Requerente: Partido Progressista. Intimado: Governador do Estado de Alagoas. Relator: Min. Edson Fachin, julg.: 16 mai. 2022. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762737238>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Org.). **Manual para elaboração de dissertação**. Campo Grande: Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LUCENA, Micaella Carolina de; REIS, João Henrique Souza dos. O princípio 4 da declaração do Rio-92: integração e desenvolvimento sustentável. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; DE SOUZA, Maria Claudia Antunes; SANTIAGO, Mariana Ribeiro (Orgs.). **Meio ambiente e desenvolvimento: os 25 anos da declaração do Rio de 1992**. São Paulo: IDHG, 2018, p. 94-113.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; REIS, João Henrique Souza dos. Razões para a utilização de normas de soft law no direito internacional do meio ambiente. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Salvador: RBDI, 2018, v. 4. n. 1, p. 83-103, jan./jun. 2018.

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.); LIMA, Rafaela de Deus (Org.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente. Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. São Paulo: IDHG, 2020, p. 22-41.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. A convergência na tutela do direito humano à saúde e ao meio ambiente para concretização do objetivo 3 da Agenda 2030. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Coord.); LIMA, Rafaela de Deus (Org.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente. Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. São Paulo: IDHG, 2020, p. 83-104.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. A cooperação internacional solidária no contexto do desenvolvimento sustentável para a efetivação da Agenda 2030. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio (Coord.); LIMA, Rafaela de Deus (Org.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente. Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. São Paulo: IDHG, 2020, p. 669-684.

CARLOS, Édison. Transformar em realidade a solução para o saneamento básico. setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 11-13.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. **Decisão judicial e políticas públicas: limites, controle e medidas judiciais** [livro eletrônico]. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DAL POZZO, Augusto Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. O novo marco regulatório do saneamento básico e os modelos de emparceiramento com a iniciativa privada: a concessão e a parceria público-privada. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 389-409.

_____. A prestação regionalizada no Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al (Coords.). **Novo marco regulatório do saneamento básico: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 353-366.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos direitos humanos. In: **Instituto de Estudos Avançados da USP**. São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

ESPADA, Gildo Manuel. História da evolução do direito humano à água. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Porto Alegre, n. 40, ago. 2019. p. 80-100.

FARACO, Alexandre D.; COUTINHO, Diego R. A universalização dos serviços regulados. In: SILVA, C. M. D.; PINHEIRO, L. F. V. **Direito Administrativo-direito da Infraestrutura** [livro eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERREIRO FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional** [livro eletrônico]. 42 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FGV CERI. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**. 2022. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2023-03/atualizacaocartilha-do-saneamento_ago22.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.

FUNDACE/FEA-RP/USP. Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia. MANESCO. Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques. Sociedade de Advogados. **Manual de Comprovação da capacidade econômico-financeira**. Diretrizes, requisitos e procedimentos para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de saneamento, conforme o Decreto Federal nº 10.710/2021. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/10/Manual-Decreto-10710-Comprova%C3%A7%C3%A3o-de-capacidade-econ%C3%B4mico-financeira.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

GOMES, Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil** [livro eletrônico]. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Globo, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; FERREZ, Daniela Malheiros. O papel do saneamento básico na proteção dos recursos hídricos. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; OLIVEIRA, Carlos Alberto de (Org.). **Novo marco do saneamento básico no Brasil**. 1. ed. Indaiatuba/São Paulo: Editora Foco, 2021. p. 3-12.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: RCS Editora, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HORTA, Raul Machado. O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. v. 17, n. 19/20, p. 223-249, jan.-dez. 2001. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras Jurídicas, 2001.

IBDH. Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Comitê DESC em sua 67ª sessão na sede da ONU em Genebra. Disponível em: <http://ibdh.org.br/comite-desc-67-sessao/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

INFOMONEY. Por Felipe Alves. **Com escassez no horizonte, água é opção de investimento no mercado financeiro**. 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/onde-investir/com-escassez-no-horizonte-agua-e-opcao-de-investimento-no-mercado-financeiro/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. 5 ed. em e-book baseada na 13 ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

KLEIN, Aline Lícia. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de direito administrativo: funções administrativas do Estado** [livro eletrônico]. v. 4. Coordenação: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 2 ed. em e-book baseada na 2. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

LEVIN, Alexandre. Instrumentos jurídicos de prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico – gestão integrada de acordo com o novo Marco Regulatório de Saneamento Básico no Brasil. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al (Coords.). **Novo marco regulatório do saneamento básico: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 337-351.

LOUREIRO, Gustavo Kaecher; FERREIRA, Eden José; COELHO, João Paulo Soares. **Prestação regionalizada sim. Regionalização não**. In: Publicações do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: CERI FGV, 2022. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/prestacao-regionalizada-sim-regionalizacao-nao>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Direito constitucional brasileiro** [livro eletrônico]: **volume 2: organização do Estado e dos poderes**/coordenador Clèmerson Merlin Clève; coordenadora assistente 1ª edição Ana Lucia Pretto Pereira; coordenadora assistente 2ª edição Daniela Urtado; assistente de pesquisa 2ª edição: Diego Kubis Jesus. 2. ed. em e-book baseada na 2. ed. impressa. vários autores. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O marco legal do saneamento no Brasil. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 7247-7293, maio 2006. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10442/15620>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MARTINS, Flávio. **Direitos sociais em tempos de crise econômica**. 1.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos** [livro eletrônico]. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** [livro eletrônico]. 36 ed. atualizada com a participação de Carolina Zancaner Zockun, Marurício Zockun e Weida Zancaner. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MENDEZ ROCASOLANO, Maria; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Direitos Humanos, conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito** [livro eletrônico]. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente** [livro eletrônico]. 5. ed. e-book baseada na 12. ed. impressa [2021]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MORIN, Edgar. **Conhecimento, ignorância, mistério**. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

NASCIMENTO, Carlos Alexandre; SODRÉ, Antonio; CASTILHO, Rafael. A economia política do novo marco legal do saneamento: do público vs. privado para as parcerias público-privadas. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 423-440.

NEGRINI NETO, João; NEGRINI, Maria Carolina. Princípios do marco legal do saneamento Básico, com as alterações determinadas pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 105-115.

OLIVEIRA, José Carlos de. O processo de contratação das empresas: licitação e contratos. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; OLIVEIRA, Carlos Alberto de (Org.). **Novo marco do saneamento básico no Brasil**. 1. ed. Indaiatuba/São Paulo: Editora Foco, 2021. p. 105-113.

OMS. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Nova Iorque: ONU, 1946. Disponível:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5733496/mod_resource/content/0/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde%20%28WHO%29%20-%201946%20-%20OMS.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

OMS. **Guidelines on sanitation and health**. Genebra: OMS, 2018. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274939/9789241514705-eng.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

ONU. **Agenda 2030**. Nova York: 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

ONU. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <https://sdgs.un.org/publications/agenda21>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 28 abr. 1945.

ONU. **Comentário Geral nº 15 = Observación general nº 15: El derecho al agua.** (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Ginebra: ONU, 2003. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf?view=1>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ONU. **Declaração de Dublin.** Irlanda, 1992. Disponível em: http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf. Acesso em 02 jan. 2023.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena.** Conferência Mundial Sobre os Direitos Humanos. Viena, 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).** Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 02 jan. 2023.

ONU. FAO/AQUASTAT, Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAO's Global Information System on Water and Agriculture. **Total renewable water resources per inhabitant in 2017 (m³/year).** Disponível em: <https://www.fao.org/aquastat/en/geospatial-information/maps/>. https://firebasestorage.googleapis.com/v0/b/fao-aquastat.appspot.com/o/PDF%2FMAPS%2FTRWR.Cap_eng.pdf?alt=media&token=740ece5d-72a4-404d-9685-6f9c5b6c3fac. Acesso em 02 jan. 2023.

ONU. HUMAN RIGHTS. United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.** New York: 18 dez. 1979. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ONU. HUMAN RIGHTS. United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner. **Convention on the Rights of the Child.** New York: 20 nov. 1989. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ONU. **Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento,** Catarina de Albuquerque. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, A/HRC/12/24, 2009. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/144/40/PDF/G0914440.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ONU. **Johannesburg Declaration on Sustainable Development.** Johannesburg, 2002. Disponível em: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)**. Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ONU. **Programa de Ação da Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento**. Cairo: 1994. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ONU. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2021**. Unesco: 2021. Disponível em: <https://materiais.pactoglobal.org.br/valor-da-agua-fatos-e-dados>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 10 november 1980 n. 35/18. Proclamation of the Internacional Drinking Water Supply and Sanitation Decade**. New York: 10 nov. 1980. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/390/37/IMG/NR039037.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 n. 64/292. The human right to water and sanitation**. New York: 28 jul. 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ONU. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 n. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Nueva York: 25 set. 2015. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>. Acesso em: 19 jan. 2023.

ONU. **Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 29 de septiembre de 2016 n. 33/10. Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento**. Geneva: 05 out. 2016. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/850266?ln=en>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2018 n. 73/226. Midterm comprehensive review of the implementation of the International Decade for Action, “Water for Sustainable Development”, 2018–2028**. New York: 20 dec. 2018. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/460/07/pdf/N1846007.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ONU. **The future we want**. Rio de Janeiro: 20-22 jun. 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

PABÓN, Javier Orlando Aguirre. **Dignidad, derechos humanos y la filosofía práctica de Kant**. Bogotá (Colombia): Universitas, n. 123, julio-diciembre 2011, p. 45-74.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Desenvolvimento, planejamento e combate às desigualdades no Brasil: notas sobre o papel das instituições a partir das contribuições teóricas de Celso Furtado e Amartya Sen. In: MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Orgs.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. 358 p. Capítulo 5, p. 165-199.

PEQUENO, Marconi. O fundamento dos direitos humanos. In: Maria de Nazaré Tavares et al. **Direitos humanos: capacitação de educadores**. v. 1: Fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos da educação em direitos humanos. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2017/06/Direitos-Humanos-Capacitação-de-Educadores-volume-1-Convênio-nº-224-2007.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

PEREIRA, Taís Mariana Lima. **Saneamento como direito humano e dever do Estado: uma análise a partir do contexto de Mato Grosso do Sul**. 2022. Dissertação [Mestrado em Direito]. Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul.

PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lídia Maria. Novo Marco Legal do Saneamento Básico: uma contribuição para a efetividade do direito à água potável e ao saneamento no Brasil. Prismas Jurídicos. Rio de Janeiro/RJ: **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**: Auditorium/Tribunal Regional Federal da 2. Região, v. 26. n. 55, jul./out. 2022, 122 p., p. 84-119.

PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lídia Maria. A reformulação da Política Nacional de Saneamento Básico sob a diretriz da universalização dos serviços. In: GORCEZEVSKI, Clovis; LEAL, Mônia Clarissa Henning (Org.). **Direito & Políticas Públicas II**, UNISC, 1. ed. Porto Alegre: Free Press, 2022, 728 p., p. 487-517.

PINTO, Alyre Marques; RIBAS, Lídia Maria. O direito humano à água e ao saneamento sob a perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle. **Revista da AGU. 30 anos da Advocacia-Geral da União**. Brasília/DF: EAGU, v. 22, n. 01, jan./mar. 2023, 224 p., p. 197-224.

PIOVEZAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PIOVEZAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RIBAS, Lídia Maria; SAVIOLI, Anna Beatriz; PINHEIRO, Hendrick. A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 107-137, mai./ago. 2022.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. 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%20di%20reito%20social.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

SANDOVAL, Daniela; ACOCELLA, Jéssica. Os desafios do saneamento e os incentivos para os avanços do setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O novo marco regulatório do saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 56-69.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. rev. e atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, L. G. B.; MITIDIERO, D. F. **Curso de direito constitucional** [livro eletrônico]. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza** [livro eletrônico]. 5. ed. em e-book baseada na 7. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental** [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SHELTON, Dinah L. **Soft Law**. Handbook of international law. George Washington University Law School. Routledge Press, 2008.

SIEGEL, Seth M. **Faça-se a água: a solução de Israel para um mundo com sede de água = Let there be water: Israel's solutions for water-starved world**. Tradução: Silvia Waisse. São Paulo: EDUC, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional** [livro eletrônico]. 21 ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.

TRATA BRASIL. Instituto Trata Brasil. **As despesas das famílias brasileira com água tratada e coleta de esgoto**. São Paulo: Trata Brasil, 2021. Disponível em:

https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_Completo-2.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

TRATA BRASIL. Instituto Trata Brasil. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**. São Paulo: Trata Brasil, 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

UNEP. United Nations Environment Programme. **Stockholm Declaration**. Stockholm: 16 jun. 1972. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jan. 2023.

VIANA, Camila Rocha Cunha. Federalismo e Saneamento Básico: Articulação de competências na prestação regionalizada dos serviços. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al (Coords.). **Novo marco regulatório do saneamento básico: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 245-261.

ZIMMER, Aloísio. **Direito administrativo do saneamento: um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020): Novo Marco Legal do saneamento básico** [livro eletrônico]. 1. ed. Porto Alegre: Evangraf, 2021.

APÊNDICE

PRINCIPAIS MARCOS DA TRAJETÓRIA DO COMPROMISSO INTERNACIONAL AO DIREITO HUMANO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO

JUNHO 1972	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em Estocolmo/Suécia (água identificada como um recurso natural que deveria ser protegido)
MARÇO 1977	Conferência da ONU sobre a Água em Mar del Plata/Argentina (primeiro encontro especializado para tratar os problemas da água; seu Plano de Ação reconhece a água como um direito, aliada a uma série de recomendações para avaliação, eficiência, controle, planejamento, gestão e cooperação dos recursos hídricos)
DEZEMBRO 1979	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (abordagem do direito à água e ao saneamento para as mulheres na zona rural, em prol da igualdade entre homens e mulheres que participem e se beneficiem do desenvolvimento rural)
NOVEMBRO 1980	ONU declara o decênio 1981-1990 como a Década Internacional da Água Potável e do Saneamento
NOVEMBRO 1989	Convenção sobre os Direitos da Criança (abordagem do direito à água e ao saneamento para as crianças em prol do mais alto padrão de saúde possível)
JANEIRO 1992	Conferência Internacional sobre a Água e Desenvolvimento Sustentável em Dublin/Irlanda (reconhece o valor econômico da água, reiterando o direito básico de todos os seres humanos do acesso ao abastecimento e saneamento a custos razoáveis)
JUNHO 1992	Agenda 21 - fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro/Brasil - Cimeira do Rio/Cúpula da Terra (tendo como foco o desenvolvimento sustentável, a Agenda 21 reitera que o abastecimento de água potável e o saneamento ambiental são vitais para proteger o meio ambiente, melhorar a saúde e reduzir a pobreza)
SETEMBRO 1994	Programa de Ação da Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo/Egito (sob a diretriz da necessidade de uma nova parceria global, reitera o direito à água e ao saneamento)
SETEMBRO 2000	Declaração do Milênio das Nações Unidas (dentre os oito ODM's, fixou a meta de reduzir para metade a percentagem de pessoas que vivem sem um acesso sustentável à água potável até 2015)
SETEMBRO 2002	Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo/África do Sul (reafirma o compromisso de acelerar o acesso à água limpa e ao saneamento)
NOVEMBRO 2002	Comentário Geral da ONU nº 15 (enquadra o direito à água nos artigos 11 e 12 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais -PIDESC)
JULHO 2010	Resolução da Assembleia Geral da ONU – A/RES/64/292 (reconhece o direito à água potável e ao saneamento como direitos humanos essenciais para o pleno gozo do direito à vida e de todos os outros direitos humanos)

JULHO 2012	“O Futuro que Queremos” – fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no Rio de Janeiro/Brasil - Rio+20 (reafirma o compromisso do direito humano à água potável e ao saneamento)
SETEMBRO 2015	AGENDA 2030 DA ONU (Plano de Ação da ONU para as pessoas, o planeta, a prosperidade, a paz e a parceria global – criação do ODS 6 , fixando metas promissoras até 2030, de acesso universal e equitativo à água potável e acesso adequado e equitativo ao saneamento e higiene para todos)
DEZEMBRO 2018	ONU declara o período de 2018-2028 como a Década Internacional para a Ação: Água para o Desenvolvimento Sustentável

Tabela 1 - Principais marcos da trajetória do compromisso internacional ao direito humano à água potável e ao saneamento.

Fonte: elaboração da autora.