

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

RENATO GARCIA PARO SILVA

**A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA A PARTIR DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AOS SERVIÇOS
ESSENCIAIS DE SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020)**

FRANCA

2023

RENATO GARCIA PARO SILVA

**A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA A PARTIR DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AOS SERVIÇOS
ESSENCIAS DE SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP Franca, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Linha de Pesquisa: Cidadania Social e Econômica e Sistemas Normativos

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Jete Jane Fiorati

FRANCA

2023

S586e	<p>Silva, Renato Garcia Paro</p> <p>A efetivação da cidadania a partir das políticas públicas de universalização do acesso aos serviços essenciais de saneamento básico (Lei nº 14.026/2020) / Renato Garcia Paro Silva. -- Franca, 2023</p> <p>101 p.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca</p> <p>Orientadora: Jete Jane Fiorati</p> <p>1. saneamento básico. 2. novo marco legal. 3. universalização. I. Título.</p>
-------	---

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

RENATO GARCIA PARO SILVA

**A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA A PARTIR DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AOS SERVIÇOS
ESSENCIAS DE SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP Franca, para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Tutela e Efetividade dos Direitos da Cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Jete Jane Fiorati

1º Examinador: _____

Profa. Dra. Elisabete Maniglia

2º Examinador: _____

Profa. Dra. Bárbara Mourão Sachett

Franca, 19 de setembro de 2023.

Para todas as pessoas que me inspiram
força e coragem, especialmente meus avós,
meus pais e meus filhos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, e não poderia ser diferente, agradeço à minha família e, em especial, à minha mãe Rosana Garcia Paro Silva e ao meu pai Rubens Virgilio Silva, por me darem a segurança e a liberdade necessárias para que eu pudesse traçar o caminho que escolhi. Sem vocês, o sonho jamais se tornaria realidade.

A minha irmã Fernanda e ao meu cunhado José Carlos, pelo apoio de sempre, assim como aos meus sobrinhos, que tanto amo, pelo brilho e alegria que nos renovam as esperanças.

Pela cumplicidade, lealdade e parceria de todos os dias, agradeço minha esposa Gisel Fernanda, e aos meus filhos queridos Sofia e Miguel, para quem vivo. Vocês iluminam meus dias.

Agradeço também aos meus avós pelo legado de luta, dedicação, perseverança e sabedoria deixados para mim, Luzia, Djalma, Maria e Rubens.

A Unesp Franca, que me acolheu como parte de sua história e ocupará para sempre um lugar muito especial no meu coração.

A todos os colegas da pós-graduação e professores, que com tantas trocas de experiência tornaram o caminho do mestrado muito mais tangível.

E, por fim, e, como se é de imaginar, nada menos importante: a minha orientadora, Professora Doutora Jete Jane Fiorati, grande jurista a quem agrago imensamente à confiança depositada em mim e na minha pesquisa, ao aprendizado que me proporcionou e à dedicação e paciência no processo, nada fácil, de orientação.

“O sucesso é a soma de pequenos esforços repetidos dia após dia.”

(Robert John Collier)

RESUMO

O presente trabalho estuda a formulação e implementação das políticas públicas de universalização do acesso à água potável e segura e esgotamento sanitário voltadas especialmente para as populações carentes. Pretendeu-se, assim, discutir e caracterizar as políticas públicas de universalização e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico diante dos novos paradigmas traçados pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que fixou o mais recente marco legal do saneamento básico no Brasil, dentro do contexto das principais normas e recomendações internacionais sobre a matéria, a exemplo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2015-2030 da ONU. Deste modo, o trabalho realiza um estudo pormenorizado envolvendo os dispositivos dos principais diplomas normativos concernentes à matéria, com enfoque na efetivação da cidadania por meio da materialização das políticas públicas que visam expandir e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento básico, em especial para as populações de baixa renda. Assim, o presente trabalho, desenvolvido a partir de uma extensa pesquisa teórica aliada à análise das principais diretrizes e normas vigentes, inclusive as de cunho internacional, pretende abordar como essa política pública de universalização e qualidade dos serviços de saneamento se implementa, se materializa, ou seja, como essa política pública se constrói por meio de ação prática, transformando ideias abstratas em ações concretas, analisando ainda o papel dos atores envolvidos nessa transformação e quais instrumentos e mecanismos de ação estatal foram ou estão sendo criados para a consecução dos objetivos, avaliando a eficácia desses instrumentos. Utilizando-se do método dogmático-jurídico e da pesquisa investigativo-dedutiva, o roteiro proposto permitiu a obtenção dos resultados de maneira confiável, o que viabilizou a adequada discussão, chegando-se à conclusão positiva de que o novo marco regulatório do setor é de fato um instrumento em favor da cidadania, trazendo mecanismos relevantes e eficazes de universalização dos serviços de saneamento básico, e em que medida isso acontece, principalmente para as populações mais vulneráveis. Por fim, registramos que o trabalho se insere na área de concentração ‘Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania’ e segue a linha de pesquisa ‘Cidadania Social e Econômica e Sistemas Normativos’ do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Câmpus de Franca/SP.

Palavras-chave: saneamento básico, novo marco legal, políticas públicas, universalização, populações carentes.

SILVA, Renato Garcia Paro Silva. **The effectiveness of citizenship from the government policies for universal access to essential basic sanitation services (Law nº 14.026/2020)**. 2023. 101F. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2023.

ABSTRACT

The current work studies the formulation and the implementation of the universalization accessibility of the public policies to safe drinking water and sanitary sewage, aiming specially the need population. Thus, it was intended to debate and characterize the public policies of universalization and the paradigms outlined by Federal Law number 14.026, of July 15th 2020, which established the most recent legal landmark of the basic sanitation in Brazil, within the context of the main standards and international recommendations about the subject, like the UN Sustainable Development Goals (SDG) – Agenda 2015-2030. This way, the work performs a detailed study involving the mechanisms of the normative diplomas concerning the subject and focusing the effectiveness of the citizenship via materialization of the public policies, which aims to expand and improve the quality of the basic sanitation services, specially for the low income population. Thereby, the current work, was developed from an extensive theoretical research, along with a review of the main guidelines and current standards, including those of address how this public policy of universalization and the quality of the basic sanitation services are established and are the materialized, in other words, how does this public policy is built by means of practical action, turning abstract ideas into concrete actions, and yet analyzing the role of the characters involved in this transformation, and which instruments and state action mechanisms were or being created for the achievement of the goals, and this way, evaluating the effectiveness of this instruments. Using the dogmatic-legal method and the investigative-deductive research, the proposed guide allowed the achievement in a reliable way, which enabled a proper argument, getting to a positive conclusion that, the new regulation mark of the sector is, in fact, a mechanism in favor of the citizenship, bringing forward relevant and effective actions of universalization of the basic sanitation services, and while it happens, it's mainly for the most vulnerable population. Finally, this work falls within the area of concentration ‘Normative Systems and Fundamentals of Citizenship’ and follow the search line ‘Social and Economic Citizenship and Normative Systems’ of the stricto sensu graduate program at the Faculty of Human and Social Sciences – Campus of Franca/São Paulo.

Key words: basic sanitation, new legal landmark, public policies, universalization, needy population.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
Art.	Artigo
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CF	Constituição Federal
DF	Distrito Federal
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 01 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO	17
1.1 Políticas Públicas e sua importância para o setor do saneamento básico	17
1.2 Direitos humanos e saneamento básico: Agenda 2015-2030 da ONU e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6	19
1.3 A interrelação entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nº 1, 6, 3, 10 e 17	22
1.4 A proposta de Emenda Constitucional nº 4/2018, do Senado Federal: inclusão do acesso à água potável e segura no rol de direitos fundamentais	25
CAPÍTULO 02 – POLÍTICAS PÚBLICAS NA LEI DO SANEAMENTO BÁSICO (Lei nº 11.445/2007)	30
2.1 As interfaces do setor de saneamento e a necessidade de articulação das políticas públicas	30
2.2 Saneamento e o direito à saúde	33
2.3 O novo marco legal do saneamento básico e as políticas públicas voltadas à universalização	39
2.4 Os princípios no contexto do novo marco do saneamento	43
2.5 Competências legais e constitucionais e a titularidade dos serviços de saneamento básico	45
2.6 Regulação e fiscalização do setor a partir do novo marco legal: o papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e as normas de referência	48

CAPÍTULO 03 – INSTRUMENTOS LEGAIS DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO	51
3.1 As metas de universalização e o panorama contratual da Lei nº 14.026/2020 ..	51
3.2 Governança no setor do saneamento: prestação regionalizada dos serviços	62
3.3 A universalização em áreas de vulnerabilidade social: a busca por soluções locais e particularizadas	66
3.4 Modicidade tarifária e a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços..	69
3.5 Política de subsídios tarifários e não tarifários	75
3.6 Restrição da interrupção do fornecimento dos serviços em casos de inadimplência dos usuários de baixa renda	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	90

INTRODUÇÃO

A desigualdade social continua sendo um dos temas mais preocupantes da sociedade contemporânea, encontrando-se presente nos diversos segmentos do organismo social, marcadamente na prestação de serviços públicos quando o tema é acesso e qualidade. Nesse cenário, a baixa renda ou a ausência dela é fator preponderante de exclusão dos serviços, o que merece uma atenção especial do Estado.

Diante desse contexto problemático, o Poder Público tem o dever de criar mecanismos contra a exclusão social, de modo a viabilizar que todos do povo tenham acesso a direitos e garantias mínimos, e a serviços públicos de qualidade, suficientes ao resguardo da dignidade humana e desenvolvimento pleno das potencialidades.

Uma interpretação sistemática do texto constitucional de 1988 leva à conclusão inelutável de que a dignidade da pessoa humana foi erigida à mandamento nuclear de todo o sistema jurídico pátrio. Do ponto de vista material, percebe-se a *“incorporação explícita de valores e opções políticas no texto constitucional, sobretudo no que diz respeito à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais”* (BARCELLOS, 2017).

A partir desse momento, considerando o conteúdo axiológico da Constituição, torna-se evidente que o Estado deve buscar soluções para combater toda e qualquer forma de exclusão social, por meio da formulação de políticas públicas específicas em cada área deficitária, viabilizando o exercício pleno da cidadania e o bem estar social, em estrito atendimento ao interesse público subjacente.

Importa, em nossos dias, sobretudo consagrar como objetivos educativos a promoção de um mais alto grau de participação pública, o atendimento das necessidades humanas básicas (não só as de sobrevivência como também as que, apesar de transcenderem a simples sobrevivência, mostram-se igualmente básicas) e a substancial melhoria da qualidade de vida da população. Isto requer um firme posicionamento de questionamento crítico da realidade prevalecente com vistas a transformá-la para melhor, para o bem comum.¹

¹ CANÇADO TRINTADE, A. A. Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Ed. Safe. Porto Alegre, 1993.

A prestação adequada e universal dos serviços públicos de saneamento básico está intimamente atrelada a esta ideia, em especial os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, tema central do presente trabalho.

Bem por isso, o legislador de 2020, ao editar a Lei nº 14.026, trouxe novos paradigmas para o desenvolvimento e sustentabilidade dos serviços públicos de saneamento básico, criando relevantes mecanismos de universalização, tais como: I) a política de subsídios tarifários e não tarifários; II) novos elementos para reforçar a aplicação do princípio da modicidade tarifária; III) restrição da interrupção no fornecimento dos serviços em caso de inadimplência; IV) concessão de benefícios e incentivos creditícios, fiscais e orçamentários, entre outros.

Em todas essas frentes, levando-se em conta o nível de renda da população atendida, de modo a que todos aqueles cidadãos que se encontrem em situação de vulnerabilidade econômica não sejam excluídos dos serviços, pelo contrário, que possam ter acesso a serviços de qualidade, mesmo sem condições financeiras de custeá-los integralmente, temas esses plenamente desenvolvidos no decorrer do trabalho.

Para melhor compreender o tema é preciso apontar a abrangência do conceito dos serviços em estudo². Ainda que a definição legal de saneamento básico, presente na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, em seu artigo 3º, inciso I³,

² O professor Thiago Marrara explica que a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico – LDNSB editada pelo Congresso Nacional em 2007 expandiu significativamente a definição de serviços públicos de saneamento, dividindo-os em quatro frentes, cada qual com infraestrutura e instalações operacionais distintas e sujeitas a modelos de gestão diferenciados dentro de um mesmo Município, sendo elas: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. *In*: Regionalização do saneamento básico no Brasil. OLIVEIRA [et.al.], 2022;

³ Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

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

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o

abranja diversos serviços, sendo eles: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas é certo que os dois primeiros se destacam em importância.

Deste modo, pela dimensão de cada um desses serviços, cada qual com infraestrutura e instalações operacionais distintas e modelos de gestão próprios, o trabalho se limitará a estudar os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, em atenção às disposições do novo marco que instituíram a prestação concomitante desses serviços como um princípio fundamental (artigo 2º, inciso XVI, da Lei nº 11.445/2007)⁴.

Dito isto, após a análise das políticas de saneamento elevadas à categoria global, em especial as decorrentes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – Agenda 2015-2030 – estudadas no primeiro capítulo, adentraremos nas políticas estabelecidas a título nacional, em especial as instauradas pelo recente marco do setor, a Lei nº 14.026/2020, que trouxe várias inovações legislativas, principalmente na Lei nº 11.445/2007, conhecida também como Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico – LDNSB.

Dessa forma, em termos de estruturação do trabalho, o primeiro capítulo destina-se ao estudo das políticas públicas de saneamento dentro do contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2015-2030 da ONU, com enfoque na categorização de direitos humanos dos serviços de saneamento. No capítulo segundo estudaremos as políticas de universalização estabelecidas pelo novo marco legal do setor, com análise conceitual do saneamento básico na atualidade e exposição de informações e dados estatísticos sobre a estruturação, acesso e qualidade dos serviços, analisando as interfaces do setor, competências, regulação e fiscalização. Por último, o terceiro capítulo tratará dos instrumentos legais criados e sua eficácia, analisando a materialização das

amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

⁴ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

políticas públicas de universalização do acesso à água e esgotamento sanitário em benefício das populações mais carentes.

Para o desenvolvimento do trabalho, realizamos uma extensa pesquisa teórica aliada à análise das principais diretrizes e normas vigentes, inclusive as de cunho internacional como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, com o intuito de contextualizar os dados coletados na pesquisa e compreender amplamente a formulação e implementação das políticas públicas de universalização do saneamento contempladas pelo novo marco legal, especialmente em benefício da parcela populacional mais necessitada.

Utilizando-se do método dogmático-jurídico, o trabalho se desenvolveu a partir da análise dos elementos internos das principais disposições normativas que repaginaram a sistemática dos serviços de saneamento básico no Brasil, abarcando aspectos ideológicos, doutrinários e conceituais, possibilitando a compreensão das relações jurídicas e do papel dos atores envolvidos na prestação desses serviços e os efeitos jurídicos produzidos por meio dos novos instrumentos e mecanismos recém criados pelo novo marco legal do setor.

Por último, a pesquisa investigativo-dedutiva permitiu a obtenção de variados dados empíricos e informações relevantes em fontes oficiais, que foram interpretados à luz da nova regulamentação do saneamento, viabilizando uma discussão produtiva, que culminou numa conclusão confiável no sentido de que o novo marco legal trouxe de fato reais perspectivas em termos de universalização dos serviços essenciais de água e esgoto, especialmente para as pessoas historicamente excluídas de baixo poder econômico-financeiro.

CAPÍTULO 01 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO

1.1 Políticas Públicas e sua importância para o setor do saneamento básico

Ponto central dos estudos envolvendo políticas públicas é compreender porque há e quais são as diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados. Busca-se compreender os processos de concretização/materialização, analisando as decisões e as consequências dessas decisões.⁵

Atualmente os estudos sobre políticas públicas concentram-se na fase de implementação, onde se desenvolvem mecanismos de análises de implementação, capacidades estatais e arranjos institucionais, observando-se que impera o entendimento na atualidade de que formulação e implementação não são fases distintas, mas processos decisórios contínuos.⁶

No caso específico do saneamento básico podemos citar como exemplo desses mecanismos desenvolvidos a Avaliação de Impacto Regulatório – AIR, auditorias, fiscalização das Agências Reguladoras e do poder concedente de serviços públicos, além da imprescindível participação popular.

É possível afirmar, assim, que o processo de implementação das políticas públicas é altamente interativo, envolvendo atores estatais e não estatais, o que se reflete claramente no setor do saneamento básico.

Há evidente participação de vários atores nas políticas públicas do setor, em cada fase⁷, a exemplo da participação dos agentes políticos e governamentais, das

⁵ LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas. In: Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. LOTTA, Gabriela (org.). Escola Nacional de Administração Pública - Enap. Brasília, 2019.

⁶ OLIVEIRA, V. E. e COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. LOTTA, Gabriela (org.). Escola Nacional de Administração Pública - Enap. Brasília, 2019.

⁷ Em interessante trabalho sobre o tema, Gabriela Lotta defende que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases:

a) Agenda: momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado. Busca-se compreender por que determinados temas se tornam objeto de atenção governamental ao longo do tempo;
b) Formulação: nesse momento as políticas públicas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre modelos e objetivos. Busca-se entender quais atores estavam envolvidos nesse processo, se a medida é radical ou incremental, o papel das coalizões e dos conflitos em torno do tema tratado;
c) Implementação: nesse momento os planos formulados se trarão realidade. Depende muito dos instrumentos de ação estatal. Busca-se compreender a diferença entre o que foi planejado e o que foi materializado, assim como o papel dos diversos agentes nesse processo de transformação;

Agências Reguladoras, do titular dos serviços, das entidades da sociedade civil organizada, como as associações e dos próprios cidadãos através de canais disponibilizados para efetivar o tão importante e necessário controle social.

Esclarecendo que muito embora os estudos venham se expandido na área das políticas públicas de saneamento em nível nacional, Léo Heller e José Esteban Castro registram que existe um déficit de contribuição efetiva ao conhecimento. Os autores ainda esclarecem que a visão empresarial aplicada aos serviços de saneamento não deve substituir o princípio desses serviços como um direito social da cidadania. Visando encontrar soluções para a superação desse quadro, os autores enfatizam o seguinte:

Acredita-se, em síntese, que um esforço para a construção teórica mais fundamentada sobre as políticas públicas de saneamento e para a avaliação de experiências empíricas, com consistência metodológica, pode contribuir para uma maior qualificação da formulação na área, para maior qualidade das reflexões e dos debates que envolvem esse campo, o que, no longo prazo, pode resultar em políticas públicas mais orientadas para os interesses da população, aumentando a efetividade e a eficiência das iniciativas. (HELLER e CASTRO, 2007)

O presente trabalho, assim, compreendendo a natureza de direito social da cidadania dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pretende estudar em essência a formulação e implementação das políticas públicas do setor existentes a nível internacional, em especial os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU – ODS e, notadamente, as inovações instauradas em nível nacional pela Lei nº 14.026/2020 no concernente à prestação dos serviços públicos às populações carentes.

Esse é de fato o grande desafio do presente trabalho: analisar como essa política pública de universalização e qualidade dos serviços de saneamento se implementa, se materializa, ou seja, como essa política pública se constrói por meio de ação prática, transformando ideias abstratas em ações concretas, analisando ainda o papel dos atores envolvidos nessa transformação e quais instrumentos de ação estatal foram criados para a consecução dos objetivos.

d) Avaliação: nessa fase os resultados das políticas públicas serão mensurados. Busca-se compreender quais instrumentos de avaliação foram utilizados, o papel dos atores envolvidos e os resultados alcançados em várias dimensões como eficiência, efetividade e eficácia. (LOTTA, 2019)

1.2 Direitos humanos e saneamento básico: Agenda 2015-2030 da ONU e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6

A importância que se dá ao acesso e qualidade dos serviços de saneamento básico, em especial ao esgotamento sanitário e, com maior intensidade, ao abastecimento de água potável - que receberá em pouco tempo o contorno de direito fundamental no ordenamento jurídico pátrio - encontra-se em perfeita sintonia com o movimento global para que o direito ao saneamento seja incluído no catálogo de direitos humanos.

Tal situação pode significar, em breve, a aceleração das políticas públicas comprometidas com os *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS), a agenda 2015-2030 da ONU, em especial os ODS nº 6, que tratam da água e saneamento básico, para dar continuidade e ampliar as metas traçadas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. (ZIMMER, 2021)

O ODS nº 6 visa “*garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos*”⁸. Dentro desse objetivo central, as Nações Unidas ainda estabelecem metas universais, como a Meta 6.1: “*Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos*”⁹; além de metas específicas para cada país. Para o Brasil, a Meta 6.1 pretende: “*Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água para consumo humano, segura e acessível para todas e todos*”.¹⁰

Analisando os indicadores brasileiros de cumprimento dessa meta específica, fica evidente que o grande problema nacional é mesmo de acesso ao serviço, onde existe grande parte da população excluída, historicamente a parcela mais vulnerável. Esta conclusão é possível pois a proporção da população que utiliza os serviços de abastecimento de água potável gerenciados de forma segura era de 97,9% em 2016 e 2017 e 98,2% em 2018.¹¹

Dito de outra forma, em termos de qualidade da água àqueles que tem o acesso assegurado, os indicadores mostram-se positivos, todavia, ainda há larga margem

⁸ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods6.html>>. Acesso em: 03/04/2023.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ Informação disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo6/indicador611>>. Acesso em: 03/04/2023.

para alcançar melhores índices. De seu turno, os dados inerentes ao acesso aos serviços são alarmantes:

No mundo, uma a cada três pessoas ainda não tem acesso a água potável e mais da metade da população não tem acesso ao saneamento. No Brasil, quase 35 milhões de brasileiros continua sem acesso a água e quase 100 milhões ao esgoto.¹²

Bem por isso, com vistas a sobrepujar o deficit de acesso global, o ODS nº 6 foi elaborado com o *“propósito de assegurar que o acesso à água e saneamento seja garantido para todas e todos, independente de condição social, econômica e cultural”*.¹³

Por sua vez, a Meta 6.3, estabelecida especialmente para o Brasil, pretende *“Até 2030, melhorar a qualidade da água nos corpos hídricos, reduzindo a poluição, eliminando despejos e minimizando o lançamento de materiais e substâncias perigosas, reduzindo pela metade a proporção do lançamento de efluentes não tratados e aumentando substancialmente o reciclo e reuso seguro localmente.”*¹⁴

Essa é, de fato, uma das metas mais importantes traçadas pelo ODS nº 6, merecendo especial atenção dos atores sociais envolvidos nos serviços de saneamento, pois o seu descumprimento afetará inevitavelmente o cumprimento das demais metas, principalmente as de abastecimento seguro de água potável.

O entendimento de tal assertiva fica mais claro quando estivermos diante de Municípios limítrofes, pertencentes a uma mesma bacia hidrográfica, e que dependam da captação de água do rio para abastecimento da população. Nesse exemplo, a ausência de tratamento adequado dos efluentes lançados pela municipalidade que estiver a montante prejudicará a qualidade da água captada pela localidade que estiver situada a jusante, colocando em risco a saúde da população, além de encarecer o tratamento da água coletada.

No Brasil, ainda que se vislumbre considerável melhora na proporção de corpos hídricos com boa qualidade ambiental, cujos indicadores estavam em 65,80% em

¹² Disponível em: <<https://www.fsp.usp.br/sustentarea/2020/09/05/ods-6-agua-e-saneamento-basico/>> Acesso em: 05/04/2023

¹³ idem

¹⁴ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods6.html>>. Acesso em: 27/02/2023.

2013, passando para 77,45% em 2018¹⁵, é certo que há um grande desafio pela frente no cumprimento dessa meta.

Visando superar o enorme desafio de combater a desigualdade de acesso aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e objetivando alcançar efetividade nas metas globais lançadas, foi que a Organização das Nações Unidas criou o Quadro de Aceleração Global do ODS 6.¹⁶

O ODS 6 Global Acceleration Framework “*é uma iniciativa unificadora que visa entregar resultados rápidos, em maior escala, com o objetivo de garantir a disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento para todos até 2030*”.¹⁷

A iniciativa, em suma:

(...) mobiliza agências da ONU, governos, sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas em torno de cinco ‘aceleradores’ interdependentes:

1. Financiamento – O financiamento otimizado é essencial para obter recursos para os planos do país.
2. Dados e informações – Dados e informações direcionam recursos e medem o progresso.
3. Desenvolvimento de capacidade – Uma força de trabalho mais qualificada melhora os níveis de serviço e aumenta a criação e retenção de empregos no setor de água.
4. Inovação – Novas práticas e tecnologias inteligentes irão melhorar a gestão dos recursos hídricos e de saneamento e a prestação de serviços.
5. Governança – A colaboração entre fronteiras e setores tornará o ODS 6 um assunto de todos.¹⁸

O Quadro foi pautado na Conferência da Água da ONU realizada em março de 2023, “*a fim de mobilizar uma resposta coordenada aos países e permitir um melhor envolvimento de todas as partes interessadas e setores*”¹⁹. De fato, o engajamento

¹⁵ Dados disponíveis em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo6/indicador611>>. Acesso em: 28/02/2023.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.unwater.org/publications/sdg-6-global-acceleration-framework>>. Acesso em 02/04/2023.

¹⁷ Disponível em <<https://www.unwater.org/our-work/sdg-6-global-acceleration-framework>>. Acesso em 04/04/2023.

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

de cada país e da comunidade internacional como um todo será fator determinante para se levar a cabo as novas iniciativas lançadas recentemente pela ONU.

Vale também o registro de que essas novas iniciativas não se encontram dissociadas da Recomendação da ONU em termos de cooperação internacional em favor dos países em desenvolvimento, através da Resolução 64/292, adotada pela Assembleia Geral em 18 de julho de 2010, que além de reconhecer o direito à água potável e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos, solicitou aos Estados e organizações internacionais que *“forneçam recursos financeiros e promovam o fortalecimento de capacidades e a transferência de tecnologia por meio de assistência e cooperação internacional, em particular aos países em desenvolvimento, a fim de intensificar os esforços para fornecer a toda a população acesso econômico a água potável e saneamento”*.²⁰

1.3 A interrelação entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nº 1, 6, 3, 10 e 17

O tema é tão rico que merece uma reflexão acerca da conjugação entre o ODS nº 6, que trata especificamente das metas globais referentes à água e saneamento básico, com o ODS nº 1, que visa acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares, também com o ODS nº 3, que busca assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar de todos, com o ODS nº 10, o qual pretende reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles e, por fim, com o ODS nº 17, na busca de fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.²¹

É evidente que o acesso justo e universal aos serviços de saneamento interfere diretamente na consecução dos demais ODS acima citados: *“A água e o*

²⁰ Disponível em:

<https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf>
> Acesso em 02/04/2023.

²¹ Conteúdo disponível em <<http://www.ods.cnm.org.br/agenda-2030>>. Acesso em 05/05/2022.

saneamento básico são recursos vitais e direitos humanos, cujos acessos são essenciais para a saúde, sustentabilidade ambiental e prosperidade econômica.”²²

Diante desse contexto fica evidente que as políticas públicas de saneamento se destacam em importância, ultrapassando as linhas de uma análise meramente dogmática. Trata-se, em verdade, de tema transversal, demonstrando as várias interfaces que norteiam os serviços de saneamento básico.

A propósito, é preciso ter cuidado com a possibilidade de adoção de uma política fragmentada de direitos humanos, principalmente quando embebida em uma visão que não se atente e se preocupe com o empobrecimento da população (ODS nº 1), sendo esta a grande causa de marginalização e exclusão social, elijando considerável parcela populacional da satisfação das necessidades humanas básicas, nas palavras do professor Antônio Augusto Cançado Trindade:

É à luz desta visão fragmentada que se vêm hoje forjando – na América Latina e alhures – modelos de “crescimento econômico” e planos de “modernização” que ditam os parâmetros de políticas sociais limitadas a fazer face a seus devastadores efeitos negativos, e incapazes assim de impedir e freiar o agravamento do empobrecimento da maioria da população e a marginalização e exclusão político-sociais de um considerável número de pessoas. Somente mediante uma visão integral e globalista dos direitos humanos poderemos precaver-nos e armar-nos intelectualmente contra tais distorções, lamentavelmente tão correntes em nossos dias, em todos os recantos do globo.²³

Tomados, assim, os devidos cuidados, ainda que não coincidam em números e em expectativa de execução, fica evidente que as políticas de universalização instauradas pelo novo marco do saneamento contribuem em grande medida com o combate às formas de exclusão dos serviços básicos de saneamento e, por consequência, com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em especial o de número 6.

Não há dúvidas, também, de que as taxas de progresso dos demais ODS precisam melhorar e, por consequência, auxiliar no atingimento das metas estampadas no

²² Disponível em: <<https://www.fsp.usp.br/sustentarea/2020/09/05/ods-6-agua-e-saneamento-basico/>> Acesso em: 05/04/2023.

²³ CANÇADO TRINDADE, A. A. Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Ed. Safe. Porto Alegre, 1993.

ODS 6. Toda essa expectativa, por óbvio, gira em torno do acesso e qualidade da água, a saber:

Cada vez mais vemos que a água está no centro das atenções e é tema recorrente de diversas discussões, ela tem relação direta com a agricultura, florestas, saúde, cultura e até mesmo religião. E como mencionado pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) “os recursos hídricos, bem como os serviços a eles associados, sustentam os esforços de erradicação da pobreza, de crescimento econômico e da sustentabilidade ambiental. O acesso à água e ao saneamento importa para todos os aspectos da dignidade humana: da segurança alimentar e energética à saúde humana e ambiental”.

(INSTITUTO ÁGUA SUSTENTÁVEL. 2021)²⁴

De fato, a gestão da água se destaca em importância, diante das multifuncionalidades e essencialidade para a vida e saúde em todo o planeta, configurando-se como fator determinante para atingimento das metas estipuladas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nº 1, 6, 3, 10 e 17 das Nações Unidas.

1.4 A proposta de Emenda Constitucional nº 4/2018, do Senado Federal: inclusão do acesso à água potável e segura no rol de direitos fundamentais

Diante da importância do tema, o Senado Federal Brasileiro aprovou em 31 de março de 2021 a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018, que inclui o acesso à água potável entre os direitos e garantias fundamentais, garantindo, assim, a todos, “*o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico*”²⁵, aguardando a aprovação na Câmara dos Deputados²⁶.

²⁴ Disponível em: <https://www.aguasustentavel.org.br/conteudo/blog/133-conheca-o-objetivo-de-desenvolvimento-sustentavel-6-agua-potavel-e-saneamento>. Acesso em: 14/02/2023

²⁵ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208>>. Acesso em 05 de março de 2022;

²⁶ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277279>>. Acesso em 05 de março de 2022. Na Câmara dos Deputados a PEC recebeu a numeração 6/2021. Em 07/04/2023 a PEC 6/2021 ainda aguardava parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC);

A propósito, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp já emitiu parecer no sentido de que *“a proposta quer garantir que o fornecimento de água potável a fatias mais carentes da sociedade não seja preterido em favor de interesses econômicos”*²⁷.

De todo modo, ainda que não encontre previsão de forma expressa no texto constitucional, o acesso à água potável e segura possui a conotação inegável de instrumentalidade para assegurar outros direitos fundamentais ali expressos, aliás, os mais importantes: a vida, a saúde e a dignidade humana. Por isso mesmo, o Estado tem o dever de promover e assegurar esse acesso a todos.

Isso só será possível, entretanto, se o Estado adotar uma visão integral de atendimento aos direitos humanos, incluindo o esgotamento sanitário e o abastecimento de água potável e segura dentro desse contexto, a saber:

Para que este continue a expandir-se e a fortalecer-se, impõe-se a visão integral dos direitos humanos, a abarcar todos os domínios da atividade humana (o civil, o político, o econômico, o social, o cultural). Nesta visão, os “novos direitos” (como o direito a um meio-ambiente sadio e o direito ao desenvolvimento) somam-se aos direitos “pré-existentes”, igualmente importantes, para ampliar e fortalecer a proteção devida, sobretudo aos mais fracos e vulneráveis.²⁸

Bem por isso, na ordem internacional, reconhecendo que a água potável e segura e o saneamento adequado são fundamentais para o desenvolvimento sustentável, para a redução da pobreza e para alcançar todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, *“Em 28 de Julho de 2010 a Assembléia Geral das Nações Unidas, através da Resolução A/RES/64/292 declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos.”*²⁹

Como direito humano declarado pela ONU, a água encontra-se no cerne de debates, palestras, estudos e conferências no país e no mundo todo, cada vez com maior

²⁷ Disponível em <<https://www.bibliotecasabesp.com.br/noticia/senado-aprova-pec-que-inclui-agua-potavel-como-direito-fundamental>>. Acesso em 05 de março de 2022.

²⁸ CANÇADO TRINTADE, A. A. Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Ed. Safe. Porto Alegre, 1993.

²⁹ Disponível em: <https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf> Acesso em 02/04/2023.

intensidade. Como é de saber notório, com o crescimento da população mundial, com a utilização intermitente da água doce em grande escala para fazer frente às atividades industriais, empresariais, domésticas e agrícolas, com a poluição como consequência lógica dessas atividades e, diante dos sinais cada vez mais evidentes de escassez desse recurso vital, pensar no futuro da água é tarefa de todos nós, inarredável, pois ela é responsável pela sustentabilidade da vida no planeta.

A propósito,

A Declaração Universal dos Direitos da Água, redigida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992, preconiza que o futuro da humanidade depende da preservação da natureza e dos recursos naturais, sendo a água um dos elementos primordiais e indispensáveis à manutenção e sobrevivência da vida na Terra, seja animal, vegetal ou humana. É um patrimônio natural disponível no ambiente, que exerce influência na atmosfera, no clima, na vegetação, na cultura e na agricultura. (CAPELLARI, 2018)

Ainda sobre a Declaração Universal dos Direitos da Água, em importante registro sobre a necessidade de utilização racional do recurso, ressaltou-se que “*Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia*”.³⁰

De maneira enfática, afirmou-se também que “*O equilíbrio e o futuro do nosso planeta dependem da preservação da água e seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra.*”³¹

Por último, sobre a Declaração Universal da Água, vale ainda o registro de que o documento encontra-se em perfeita sintonia com o disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que garante o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e

³⁰ Disponível em: <http://cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1483371864_ONU-Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20da%20C3%81gua.pdf>. Acesso em 07/04/2023.

³¹ Idem

futuras gerações³², ao prever que “*A água não é somente herança de nossos predecessores, ela é sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua Proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.*”³³

Tais conceitos estão intimamente relacionados com a tão almejada situação de segurança hídrica:

Segurança hídrica é definida como a capacidade da população de garantir o acesso sustentável à quantidade adequada e qualidade aceitável para os meios de subsistência, bem-estar humano e desenvolvimento sócio-econômico, para assegurar a proteção contra a poluição e os desastres relacionados com a água, e para a preservação dos ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política.

(MELO, 2015)

A autora Marília Carvalho de Melo ainda explica que a segurança hídrica pode ser entendida inicialmente como a garantia de atendimento às necessidades essenciais do dia a dia, como saúde e alimento. Na sequência, visa garantir segurança econômica e social para a produção de bens e serviços necessários ao desenvolvimento e aumento da qualidade de vida da população. Por último, abarca a segurança ecológica, com ênfase na preservação da biodiversidade e manutenção dos ecossistemas naturais.³⁴

A Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, deu força normativa a todos esses aspectos ao estipular os objetivos de assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável, a prevenção

³² Art. 225, da CF/88. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

³³ Disponível em: <http://cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1483371864_ONU-Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20da%20%C3%81gua.pdf>. Acesso em 07/04/2023

³⁴ Segurança Hídrica. ENCOB-2015. Caldas Novas/GO. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/16265588-Seguranca-hidrica-encob-2015-caldas-novas-marilia-carvalho-de-melo-especialista-em-recursos-hidricos.html>>. Acesso em 08/04/2023.

e defesa contra eventos hidrológicos críticos e o incentivo à captação, preservação e aproveitamento de águas pluviais.³⁵

Muitas vezes, por ser objeto de conflitos e inúmeras disputas, principalmente concernentes a atividades lucrativas, acaba-se por se olvidar da essencialidade desse bem para o uso doméstico do ser humano, no que concerne à saúde, dignidade e própria vida:

O abastecimento de água e a disponibilidade de saneamento para cada pessoa deve ser contínuo e suficiente para usos pessoais e domésticos. Estes usos incluem, habitualmente, beber, saneamento pessoal, lavagem de roupa, preparação de refeições e higiene pessoal e do lar. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), são necessários entre 50 a 100 litros de água por pessoa, por dia, para assegurar a satisfação das necessidades mais básicas e a minimização dos problemas de saúde.³⁶

Nesse viés, muitos autores defendem que o acesso à água potável e segura, muito embora não esteja previsto de modo expreso no texto constitucional, figura naturalmente como um direito fundamental, por estar intimamente relacionado com a dignidade, saúde, vida e meio ambiente, encontrando tal posicionamento guardada no §2º do artigo 5º, da Constituição Federal, por estar previsto 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”*.

Nessa linha, Andrea Paula Andreassa defende que:

O direito à água potável como direito fundamental é decorrente do direito à vida reconhecido constitucionalmente, bem como do respeito à dignidade da pessoa humana. Não existe vida sem água. O acesso à água, em qualidade e

³⁵ Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais. (Incluído pela Lei nº 13.501, de 2017)

³⁶ Disponível em:

<https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf>
> Acesso em 02/04/2023.

quantidade suficientes ao atendimento das necessidades humanas insere-se entre os requisitos indispensáveis à existência de uma vida digna. (ESTUDOS DE DIREITO DO SANEAMENTO, 2020)

Por isso mesmo, por estarmos diante de um bem finito, de importância vital, que exige extrema diligência e racionalidade na sua gestão, quanto maior a proteção jurídica, administrativa e política que se possa dispensar à água, melhor para todos nós. Nesse prisma, o reconhecimento expresso da água potável e segura como direito fundamental no texto constitucional reforça a garantia do justo e equânime acesso, e da tão necessária qualidade e sustentabilidade ambiental.

CAPÍTULO 02 – POLÍTICAS PÚBLICAS NA LEI DO SANEAMENTO BÁSICO (Lei nº 11.445/2007)

Após o estudo das políticas públicas de saneamento dentro do contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2015-2030 da ONU, com enfoque na categorização de direitos humanos dos serviços de saneamento, passaremos a estudar, nesse capítulo, as políticas de universalização estabelecidas pelo novo marco legal do setor, com análise conceitual do saneamento básico na atualidade e exposição de informações e dados estatísticos sobre a estruturação, acesso e qualidade dos serviços, analisando as interfaces do setor, competências, regulação e fiscalização, o que nos proporcionará conhecimento para melhor compreender os relevantes instrumentos de efetivação discutidos no capítulo terceiro.

2.1 As interfaces do setor de saneamento e a necessidade de articulação das políticas públicas

Trazendo importante lição acerca das interfaces do setor de saneamento e da necessidade de articulação entre as políticas públicas para que se cumpra o princípio constitucional da eficiência, o qual obriga toda a administração pública, a professora Maria Luiza Machado Granziera explica que:

“É princípio fundamental da política de saneamento básico a sua articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.”³⁷

Ainda em favor da integração no planejamento entre políticas públicas diretamente relacionadas, como é o caso do saneamento e recursos hídricos, a professora argumenta que *“essa integração desde as etapas de planejamento, irá contribuir para a alocação de recursos adequados e capital humano necessário, de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade, e economicidade em benefício da sociedade”*. Mais do que isso, em razão da conotação de direito humano envolvendo o abastecimento de água

³⁷ GRANZIERA, M. L. M. A integração do planejamento nas políticas de saneamento e de recursos hídricos. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022.

potável e segura e o esgotamento sanitário, “*entende-se que o poder público não deve poupar esforços para que esse direito seja alcançado de forma universal e efetiva*”³⁸ em consonância com o princípio fundamental disposto no artigo 2º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007³⁹.

Há que se registrar, de igual modo, que tal pensamento alinha-se ao comando normativo erigido pelo novo marco do setor que qualificou a articulação das políticas públicas, e não as políticas públicas em si, como princípio fundamental. É o que dispõe o inciso VI⁴⁰, do citado artigo 2º, deixando clara a necessidade e obrigatoriedade de diálogo entre os setores do desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental, de recursos hídricos e de promoção da saúde, dentre outras de relevante interesse social.

Maria Granziera ainda defende que o novo marco legal do saneamento prevê instrumentos de gestão com a finalidade de diagnosticar o cenário atual, definir objetivos e metas e garantir que se atinjam esses objetivos por meio de programas, projetos e ações necessárias, a exemplo dos planos municipais e regionais de saneamento, assim como ocorre na maioria das políticas públicas⁴¹.

Acerca do tema, imagine-se a situação hipotética em que diversos municípios contíguos, pertencentes a uma mesma bacia hidrográfica, e que dependam do mesmo rio para o serviço de abastecimento de água da população, sendo certo também que os dejetos do esgoto coletado tenham como detinação final esse mesmo rio, e não

³⁸ Idem.

³⁹ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁴⁰ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁴¹ GRANZIERA, M. L. M. A integração do planejamento nas políticas de saneamento e de recursos hídricos. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022.

haja entre os municípios envolvidos uma elaboração conjunta de plano regional de saneamento básico.

Nessa situação hipotética fica evidente que os municípios que estejam à jusante do rio sofrerão com a qualidade de seus serviços de abastecimento de água potável e segura se os municípios que estiverem à montante não tratarem adequadamente dos resíduos sanitários que serão posteriormente depositados no rio, situação que claramente se agravaria sem o necessário diálogo entre as autoridades envolvidas, comprometendo até mesmo a saúde pública daquela população, que poderá sofrer com várias doenças de veiculação hídrica, a exemplo da febre amarela, hepatite A, esquistossomose, malária, cólera, diarreia, dentre outras.⁴²

Também corrobora desta ideia Patricia Regina Pinheiro Sampaio, lembrando a possibilidade de externalidade negativa no serviço de saneamento básico, dentro do contexto da prestação regionalizada, ao afirmar que:

A prestação regionalizada do serviço poderá ser um instrumento de maior coordenação entre diferentes municípios que se sirvam de uma mesma bacia hidrográfica, evitando-se que municipalidades que invistam e prestem um bom serviço à população sofram externalidades negativas (como poluição e consequente proliferação de vetores de doenças) decorrentes daqueles que, por razões diversas, não realizem uma provisão adequada.⁴³

A necessidade de interconexão entre as políticas públicas fica ainda mais evidente quando tratamos do acesso à água, que ganha dimensões de caráter continental. Vejamos:

As atividades conectadas com a formulação de políticas públicas e gestão das fontes e dos serviços de uso da água são multidimensionais, multiescalares e de caráter global. Embora a água, como elemento físico-natural, seja predominantemente local-regional, em sentido amplo inclui regiões internacionais. As dinâmicas dos processos físicos-naturais que determinam os estados, os fluxos, a disponibilidade, a qualidade e outras características da água, transcendem as fronteiras político-territoriais da maioria dos países. (CARLI, [et.al.], 2022)

⁴² Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/270998-especial-saneamento-4-doencas-provocadas-pela-falta-de-saneamento-05-51/>> . Acesso em 22/10/2022.

⁴³ SAMPAIO, P. R. P. Reforma do Marco Legal e o Incentivo à Prestação Regionalizada. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022.

Denota-se, assim, ser o saneamento básico uma área multilateral, com diversas facetas que obrigatoriamente precisam dialogar, sob pena de inviabilizar a tão esperada materialização das políticas públicas de todos os setores envolvidos, a exemplo da gestão de recursos hídricos, meio ambiente e saúde.

2.2 Saneamento e o direito à saúde

Enquanto o direito ao acesso à água potável e segura encontra-se tardiamente em vias de tornar-se um direito fundamental na ordem jurídica pátria⁴⁴, o direito à saúde ocupa de maneira bastante solidificada a posição de fundamentalidade.⁴⁵

A Constituição da República de 1988 dispõe em seção própria, dentro da regulamentação da Seguridade Social, sobre o direito à saúde, registrando a qualidade de universalidade do mesmo ao prever ser um direito de todos, e assegura o seu atendimento, por meio de obrigação estatal⁴⁶. Logo, é dever do Estado promover as ações e prestar os serviços de saúde, de forma universal e igualitária, conforme preceitua o artigo 196⁴⁷.

Esse importante mandamento constitucional ainda garante políticas públicas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos, para a promoção, proteção e recuperação da saúde, e é justamente nesse ponto que o direito à saúde se inter-relaciona de modo íntimo com o saneamento básico.

⁴⁴ Ainda que não tenham se concretizado formalmente como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, os direitos ao saneamento e à água potável foram reconhecidos como direitos humanos pela ONU, através da Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010. Disponível em: <https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf>. Acesso em 21/10/2022.

⁴⁵ A título de exemplo, a saúde está prevista como direito humano no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no artigo 12.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966, com grande influência no ordenamento jurídico pátrio. Esse último documento preceitua “o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental”.

⁴⁶ No mesmo sentido, o artigo 2º, da Lei 8.080/1990, preceitua que “A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”.

⁴⁷ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Isto fica evidente pelo fato de o saneamento básico envolver inúmeras atividades como a captação, o tratamento e a distribuição de água potável e segura para o consumo humano, assim como o esgotamento sanitário, que se resume à coleta, o tratamento e a destinação final dos dejetos, e também o manejo adequado dos resíduos sólidos e das águas pluviais, por configurarem medidas preventivas no resguardo da saúde da população, evitando a profusão de várias doenças, tais como dengue, febre amarela, hepatite A, esquistossomose, malária, cólera, diarreia, dentre outras.⁴⁸

O Instituto Trata Brasil aponta que somente em 2019 ocorreram no país mais de 273 mil internações por doenças de veiculação hídrica, e que a falta de acesso à água tratada e à coleta e tratamento de esgoto resultaram em mais de 2.700 mortes no mesmo ano. Já no ano de 2020, o país teve 174 mil internações e 1.900 óbitos pelos mesmos motivos.⁴⁹

Quanto ao acesso à água potável e segura, como direito humano, a ONU já se pronunciou no sentido de que “a água necessária para uso doméstico deve ser segura, ou seja, sem micro-organismos, substâncias químicas ou contaminantes radiológicos, que constituam uma ameaça para a saúde”.⁵⁰ E, visando facilitar a efetivação dessas medidas pelos Estados, a própria OMS edita diretrizes de ordem geral para a qualidade da água potável “que constituem uma base para o desenvolvimento de normas nacionais que, se forem devidamente implementadas, assegurarão a segurança da água potável”.⁵¹

Preocupando-se com a universalização do acesso à água e saneamento, a cartilha da ONU estabelece um padrão de custos dos serviços que entende razoável, não podendo ultrapassar 5% (cinco por cento) do rendimento familiar, a saber:

“As instalações e serviços de água e saneamento deverão estar disponíveis a preços razoáveis para todos, mesmo os mais pobres. Os

⁴⁸ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/270998-especial-saneamento-4-doencas-provocadas-pela-falta-de-saneamento-05-51/>> . Acesso em 22/10/2022.

⁴⁹ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/saude/audio/2021-10/falta-de-saneamento-basico-acarretou-em-273-mil-internacoes-em-2019>> Acesso em 23/10/2022.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf> . Acesso em 21/10/2022.

⁵¹ Idem.

*custos dos serviços de água e saneamento não deverão ultrapassar 5% do rendimento familiar, ou seja, estes serviços não deverão afetar a capacidade das pessoas adquirirem outros bens e serviços essenciais, incluindo alimentação, habitação, serviços de saúde e educação”.*⁵²

Ainda quanto aos custos, melhor é o entendimento de que o acesso aos serviços essenciais de saneamento representam um valioso investimento, reduzindo drasticamente as despesas com saúde e melhorando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da população.

A propósito, no 4º Seminário Internacional de Engenharia de Saúde Pública, realizado em 2013 pela Funasa, assentou-se como uma das principais diretrizes sobre o assunto que “*para cada R\$ 1,00 gasto com tratamento de esgoto e efluentes, são economizados R\$ 4,00 em saúde pública*”.⁵³

Por outro ângulo, a lei do Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei nº 8.080/1990 – de maneira bastante interessante enfatiza em seu artigo 3º que os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do país⁵⁴. Em outras palavras, é possível afirmar que a qualidade da saúde pública pode refletir a evolução social e o grau de civilidade de uma determinada sociedade.

O mesmo artigo 3º ainda elenca como fatores determinantes e condicionantes da saúde, dentre outros: a alimentação, a moradia, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer, o acesso aos bens e serviços essenciais e, como não podia ficar de fora, o meio ambiente e o saneamento básico.

Nota-se, assim, que as interfaces da saúde são inúmeras, e coincidem em boa medida com as multirrelações do saneamento básico. Bem por isso, o parágrafo único

⁵² Idem.

⁵³ Disponível em:

<https://ambientes.ambientebrasil.com.br/agua/artigos_aguas_urbanas/doencas_causadas_pela_falta_de_saneamento.html>. Acesso em 16/10/2022.

⁵⁴ Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.864, de 2013)

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

do citado artigo 3º interliga a saúde com todas as ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

Deste modo,

“a universalização do serviço público de saneamento básico pode representar também uma economia para o Estado, pois reduziria o número de internações no Sistema Único de Saúde (SUS) que têm como causa doenças que são facilmente evitadas se houver a coleta de esgoto e não houver a contaminação da produção de alimentos, por exemplo.”

(LAHOZ e DUARTE, 2015, p. 68)

No mesmo sentido, com redação determinada pelo novo marco do saneamento⁵⁵, a Lei nº 9.984/2000 que trata das atribuições da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), passou a prever que caberá a essa Agência Reguladora a edição de normas de referência sobre o reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública.⁵⁶

Em palavras bem claras, o legislador de 2020 pretendeu estreitar a conexão entre a regulação do setor de saneamento com o meio ambiente e a saúde pública e, de forma bastante salutar, determinou que as regras específicas sobre o tratamento do esgoto devem observar estritamente as normas que resguardam o meio ambiente e a saúde da população.

De fato, são inúmeros os dispositivos do novo marco do saneamento que destacaram a interface do setor com a saúde, não sendo objeto deste trabalho esgotar o tema, mas trazer à tona o que se evidenciou de mais importante sobre essa matéria.

Com esse propósito, vale registrar que as recentes alterações legislativas erigiram a princípio fundamental o respeito à saúde pública quando estivermos diante de toda e qualquer forma de prestação de serviços de saneamento básico, em especial o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo de resíduos

⁵⁵ Trata-se da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, objeto central de nosso estudo;

⁵⁶ Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

sólidos, o manejo das águas pluviais e o tratamento das redes, conforme passou a preceituar o artigo 2º, incisos III e IV, da Lei nº 11.445/2007.⁵⁷

Nesse mesmo viés, a articulação das políticas públicas, e não as políticas públicas em si, também foi arrolada como princípio fundamental no novo marco. É o que dispõe o inciso VI⁵⁸, do citado artigo 2º, deixando clara a necessidade e obrigatoriedade de diálogo entre os setores do desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental, de recursos hídricos e de promoção da saúde, dentre outras de relevante interesse social.

Nesse passo, chama a atenção que essa articulação entre as políticas públicas no plano nacional se equipara à mesma necessidade no plano internacional, conforme estudamos no item 1.3, do primeiro capítulo deste trabalho, ao interrelacionar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o ODS nº 6, que trata das metas globais referentes à água e saneamento básico, o ODS nº 1, que visa acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares, também o ODS nº 3, que busca assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar de todos, o ODS nº 10, que pretende reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles e, por fim, o ODS nº 17, na busca de fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.⁵⁹

Nesse cenário de dificuldade, em razão da enorme variedade de setores que devem interagir, foi que o novo marco do saneamento criou o instrumento da unidade regional de saneamento básico, dentro do contexto da prestação regionalizada. De maneira proativa, a unidade regional, instituída pelos Estados mediante lei ordinária,

⁵⁷ Art. 2º. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁵⁸ Art. 2º, inciso VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁵⁹ Conteúdo disponível em <<http://www.ods.cnm.org.br/agenda-2030>>. Acesso em 19/10/2022.

constituída de Municípios limítrofes ou não, visa atender exatamente às exigências de higiene e saúde pública, e também para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos.⁶⁰

Indo mais além no resguardo à saúde, o novo marco também determinou que a política pública de saneamento básico, formulada pelo titular dos serviços, deve definir parâmetros para o atendimento essencial à saúde pública, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água, conforme preceitua o artigo 9º, inciso III, da Lei nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020.⁶¹

Como visto, são inúmeras as proposições normativas do novo marco do saneamento que visam garantir e efetivar o direito fundamental à saúde. Inclusive, as políticas e ações a cargo da União, principalmente quando se fala em financiamento e governança, devem observar estritamente esses preceitos.⁶²

Verifica-se, assim, que os pressupostos de universalização e qualidade dos serviços de saneamento básico inaugurados pelo novo marco legal – Lei nº 14.026/2020 – se relevam em importância, justamente por contribuir com a eficácia das normas

⁶⁰ A lei 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, passou a prever o seguinte:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

(...)

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

⁶¹ Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

(...)

III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

⁶² Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...)

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de relevante interesse social direcionadas à melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento e à governança, com o saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

constitucionais de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e também de garantir acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde.

2.3 O novo marco legal do saneamento básico e as políticas públicas voltadas à universalização

Como visto, o setor do saneamento apresenta desafios de várias ordens, inclusive na seara jurídica, conjugando especificidades não encontradas em outros serviços prestados pelo Estado.

Gustavo Kaercher Louveiro e Egon Bockmann Moreira criticam a ausência de clareza normativa no setor de água e saneamento, principalmente quanto à titularidade dos bens e serviços, a saber:

Dentre as tarefas a serem vencidas, talvez a principal esteja no fato de que, se nos demais setores existe certa nitidez normativa quanto à titularidade dos bens e serviços, o mesmo não se passa no de água e saneamento. A Constituição não é precisa nesse sentido, eis que não traz uma atribuição exata – e o mesmo se diga sobre as legislações infraconstitucionais, oriundas de múltiplas fontes, positivadas em tempos distintos. Independentemente disso, existe a certeza quanto à necessidade, urgente, de serem universalizados tais serviços – o que é o coração do Novo Marco do Saneamento Básico – NMSB (Lei 11.445/2007, sobretudo com as modificações advindas da Lei 14.026/2020)⁶³

Adentrando em aspectos mais específicos da universalização, José Carlos de Oliveira, estudando a necessidade de padronização dos instrumentos contratuais, traz profunda reflexão sobre a universalização na realidade promissora estabelecida pelo novo marco:

“O Marco Legal do Saneamento Básico entrou em vigor no mês de julho de 2020 e, dentre outras inovações legislativas, destaca-se a necessidade de padronização dos instrumentos negociais (...) nos serviços de saneamento, visando à efetividade dos fundamentos e dos objetivos da República, materializados nas figuras das políticas públicas, como a universalização do acesso à água potável e ao saneamento básico. A inovação legal promove um dos objetivos do desenvolvimento sustentável – alcançar o acesso universal e qualitativo à água potável e segura para todos, e o saneamento básico – enfrentando o combate à pobreza e promovendo mecanismos sociais para a sua

⁶³ LOUVEIRO, G. K.; MOREIRA, E. B. Breves notas sobre a prestação concertada e integrada no Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB). In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022

erradicação, de proteção ambiental, de proteção da saúde e outras de interesse social relevante, como os mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda, destinadas à melhoria da qualidade de vida.”⁶⁴

Diante de tal explanação fica evidente uma preocupação do legislador de 2020 com a universalização dos serviços de saneamento básico de modo a que venham alcançar principalmente a parcela social mais vulnerável, ou seja, aquela parcela populacional que não possua capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Passando para a análise das políticas públicas específicas, ainda que pese respeitável posicionamento doutrinário em contrário⁶⁵, importa registrar, em primeiro lugar, que o Estado, na pessoa da União Federal, é o responsável por instituir as diretrizes do desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico e, diante disso, exercerá as funções de regulador, planejador e fiscalizador das políticas de saneamento. É o que se denota do art. 21, inciso XX, da Constituição da República de 1988⁶⁶.

Dito isto, numa perspectiva central, cabe a afirmação de que a política federal de saneamento básico dará prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso a esses serviços. É o que dispõe o artigo 48, inciso I⁶⁷, da Lei nº 11.445/2007. No mesmo sentido, o inciso IX⁶⁸ do mesmo artigo assegura a adoção de

⁶⁴ OLIVEIRA, J. C. O processo de contratação das empresas: licitação e contratos. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022

⁶⁵ O professor Rodrigo Pagani de Souza defende que “instituir diretrizes” nos termos do artigo 21, inciso XX, da CF/88 não correspondem necessariamente ao poder de legislar, mas representam, em regra “... parâmetros, padrões, com propósitos orientativos, embora não vinculantes. Não são normas jurídicas que, por sua natureza, se apresentam como vinculantes para seus destinatários, mas meras orientações.” Diretrizes para o saneamento básico e o papel da ANA no novo marco legal. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022

⁶⁶ Art. 21. Compete à União: [...] XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos;”

⁶⁷ Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;

⁶⁸ IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, considerados 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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, considerados, dentre outros fatores, o nível de renda da população.

De forma bastante interessante, o parágrafo único⁶⁹ do artigo 48 ainda dispõe que as políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de promoção da saúde, além de outras ações ali descritas de relevante interesse social, devem estar direcionadas à melhoria da qualidade de vida. Dispõe, ainda, que devem considerar a necessária articulação entre financiamento e governança com o saneamento básico.

O artigo 49, por sua vez, que trata dos objetivos da política federal de saneamento, visa alcançar a redução das desigualdades regionais, contribuir com a inclusão social e promover a saúde pública, ao lado da priorização dos planos, programas e projetos que visem à implantação ou ampliação das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, conforme estampado nos incisos I e II⁷⁰.

Nesse diapasão, argumenta o professor Aloísio Zimmer que “*o acesso aos serviços básicos não pode derivar apenas de situações de posse ou propriedade regulares, não abrangidos no conceito de universalidade*”⁷¹. Em outras palavras, é cediço que os serviços essenciais de saneamento básico igualmente devem ser disponibilizados para os casos de moradias ou assentamentos irregulares, isto é, àqueles que habitam em núcleos urbanos informais, sendo o Estado o último responsável pela efetivação desses serviços por meio das políticas públicas sob análise.

⁶⁹ Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de relevante interesse social direcionadas à melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento e à governança, com o saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁷⁰ Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:
I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda, a inclusão social e a promoção da saúde pública; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁷¹ ZIMMER, A. Direito Administrativo do Saneamento Básico: um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). 1ª ed. Porto Alegre: 2022.

Ainda nesse sentido, o mesmo autor esclarece que o baixo grau de financiamentos disponíveis para as instalações de saneamento acaba por privilegiar aqueles que habitam em zonas residenciais de maior poder aquisitivo, em detrimento da parcela social mais vulnerável economicamente que acessa serviços de baixa qualidade ou nenhum serviço, realidade essa que pretende ser mudada com a edição do novo marco legal⁷².

O que se evidencia dessas importantíssimas explicações é que a promoção das políticas de universalização de acesso aos serviços de saneamento básico visa assegurar uma melhor qualidade de vida para essas populações menos favorecidas economicamente, modificando concretamente a realidade social em que se inserem, inclusive no concernente a questões de saúde pública, consagrando o princípio nuclear da Constituição vigente: a dignidade da pessoa humana.

Dando força a essas conclusões, já destacou o professor Aloísio Zimmer que:

A inclusão oficial do direito de acesso à água potável e ao serviço de esgotamento sanitário nos catálogos de direitos humanos poderia estabelecer um marco político e jurídico capaz de viabilizar um processo mais acelerado de universalização desses serviços básicos. Quando se reconhece uma prerrogativa legal, existe uma possibilidade de responsabilizar o Estado e/ou o agente público que, por ação ou omissão, negligencie a confirmação de tais direitos.⁷³

O desenvolvimento válido e regular dessas políticas públicas, assim, tem o condão de efetivar a cidadania dessa parcela populacional menos favorecida economicamente, em grande parte habitante de núcleos urbanos informais constituídos de imóveis irregulares.

A partir dessas perspectivas, as metas de universalização, estabelecidas de maneira objetiva pelo novo marco, passam a fazer sentido, principalmente diante dos mecanismos criados para sua efetiva materialização, em favor, obviamente, desse contingente populacional economicamente vulnerável, que historicamente se encontra excluído desses serviços essenciais, como se verá detidamente no terceiro capítulo.

⁷² ZIMMER, A. Direito Administrativo do Saneamento Básico: um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020). 1ª ed. Porto Alegre: 2022

⁷³ *idem*

2.4 Os princípios no contexto do novo marco do saneamento

Com a perspectiva de demonstrar a importância e atualidade do tema, torna-se válido adentrar em aspectos centrais da universalização e, nesse ponto, os princípios, como em qualquer obra científica, não poderiam ficar de fora. É importante ressaltar que a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 já destacava a universalização do acesso como um dos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico (artigo 2º, I)⁷⁴, sendo que a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 acrescentou ao texto legal inúmeros outros princípios, abaixo referidos.

Humberto Ávila destaca com maestria a importância dos princípios, ao lado das regras, para completude do sistema jurídico. Em suas palavras:

Um sistema não pode ser composto somente de princípios, ou só de regras. Um sistema só de princípios seria demasiado flexível, pela ausência de guias claros de comportamento, ocasionando problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder. E um sistema só de regras, aplicadas de modo formalista, seria demasiado rígido, pela ausência de válvulas de abertura para o amoldamento das soluções às particularidades dos casos concretos. Com isso se quer dizer que, a rigor, não se pode dizer nem que os princípios são mais importantes do que as regras, nem que as regras são mais necessárias que os princípios. Cada espécie normativa desempenha funções diferentes e complementares, não se podendo sequer conceber uma sem a outra e a outra sem a uma.⁷⁵

Nessa linha, dando relevante importância aos princípios, o novo marco positivou os mandamentos de universalidade, integralidade, equidade, sustentabilidade e solidariedade, conforme se depreende das disposições do alterado artigo 2º. Nesse prisma, acrescentou-se a referido artigo, na qualidade de princípios, por exemplo, a efetiva prestação do serviço (inciso I), o acesso aos serviços em conformidade com as necessidades de cada um (inciso II)⁷⁶, a prestação dos serviços de forma adequada à saúde

⁷⁴ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁷⁵ AVILA, H. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007

⁷⁶ II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente (inciso III)⁷⁷, a articulação com outras políticas públicas, como a de combate e erradicação da pobreza, visando a melhoria da qualidade de vida (inciso VI)⁷⁸, a capacidade de pagamento dos usuários e a redução dos custos (inciso VIII)⁷⁹, a prestação regionalizada dos serviços com vistas a gerar ganhos de escala, viabilizar técnica e economicamente a prestação dos serviços e garantir a universalização (inciso XIV)⁸⁰ e a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (inciso XVI)⁸¹.

Nos parece que a reforma legislativa de 2020 pretendeu claramente conceder força normativa a tais princípios que passaram a ser positivados no texto legal, os quais receberam ainda a nomenclatura de princípios ‘fundamentais’. Tal pensamento, aliás, encontra respaldo no que Robert Alexy entende por princípio. Para ele, princípios são:

Normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.⁸²

Desta feita, a ideia de concretude de tais comandos normativos fica evidente, sendo certo que os atores envolvidos na prestação dos serviços de saneamento, a partir de agora, possuem o dever de levar a cabo a efetivação de tais princípios, dentro,

⁷⁷ III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁷⁸ VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁷⁹ VIII - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁸⁰ XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁸¹ XVI - prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁸² ALEXY, R.; SILVA, L. V. A. da (Trad). Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.

obviamente, das possibilidades fáticas, jurídicas e conjunturais. Mas o que não poderão fazer atualmente é simplesmente se furtarem ao cumprimento de tais comandos, sem as devidas e satisfatórias justificativas.

Por outro ângulo, Marçal Justen Filho argumenta que após a edição da Constituição de 88 difundiu-se no país a ideia de que uma disciplina legislativa recheada de princípios seria a solução mais adequada para os problemas da realidade, e que esse enfoque muitas vezes é levado além dos limites do recomendável e adequado, configurando uma concepção identificada como “principiologismo”.

O autor não nega a importância normativa dos princípios constitucionais, nem ignora que os valores compõem a estrutura do direito, mas adverte que é fundamental reduzir a indeterminação normativa e argumenta que:

A multiplicação de princípios reduz a segurança jurídica. A potencial contradição de soluções propiciadas por múltiplos e diversos princípios amplia o risco de interpretações distintas e conflitantes entre os órgãos administrativos e as instituições de controle. Ainda que a Lei 13.655/2018 tenha introduzido restrições a esse posicionamento abstrato, o principiologismo continua a se constituir em uma solução simplista para problemas jurídicos relevantes.⁸³

Deste modo, com as ponderações e cuidados necessários, é possível concluir que os dezesseis incisos que passaram a fazer parte do artigo 2º da Lei 11.445/2020, qualificados como princípios fundamentais, contribuirão inegavelmente com os objetivos de expansão do acesso e melhoria da qualidade e efetivação dos serviços, em especial para a parcela da população mais vulnerável. Em outras palavras, o novo marco conferiu proteção especial, através da positivação de relevantes princípios, para aqueles que não possuem condições econômicas de arcar com os custos dos serviços.

2.5 Competências legais e constitucionais e a titularidade dos serviços de saneamento básico

Quando se pretende estudar aspectos de um serviço público, como no caso a universalização, se torna praticamente obrigatória a análise acerca de sua titularidade.

⁸³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2021.

Os serviços públicos de saneamento básico, nesse aspecto, apresentam particularidades não aferíveis em outros serviços, seja por conta da variedade de interlocutores, seja em razão das barreiras geográficas e limites territoriais dos entes federativos envolvidos.

A controvérsia acerca da titularidade não abarca situações de evidente interesse local, em que de maneira tranquila a titularidade dos serviços seria atribuída aos Municípios, por conta da norma estampada no artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal⁸⁴. O problema surge, então, quando as necessidades e desafios dos serviços se tornam regionais ou mesmo transfronteiriços.

A propósito,

Uma vez instalada a Região Metropolitana, e caso ela diga respeito ao setor de água e saneamento, dá-se, de pleno direito, a transferência normativa da titularidade dos bens e serviços pertinentes a tal setor econômico (que passa a ser condominial, comum, entre Estado e Municípios, ou atribuído a entidade interfederativa própria: uma autarquia, por exemplo). Essa ordem de gestão compartilhada instala-se de modo vinculado aos Municípios, que não dispõe de discricionariedade para abdicar da participação na Região Metropolitana, nos termos da lei complementar estadual que a constituir.⁸⁵

A variedade de comandos constitucionais também enriquecem o debate. Conforme preceitua a Carta da República, compete à União instituir diretrizes ao setor de saneamento⁸⁶. Por sua vez, a tarefa de promover programas é atribuída, como competência comum, concomitantemente à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios⁸⁷. Especificamente quanto aos Municípios, o constituinte reservou o papel de prestar e organizar os serviços de interesse local (artigo 30, inciso V).

⁸⁴ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

⁸⁵ Gustavo Kaecher Louveiro e Egon Bockmann Moreira. Breves notas sobre a prestação concertada e integrada no Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB). In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

⁸⁶ Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

⁸⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Como é possível verificar, *“inexiste atribuição normativa, nítida e certa, que impute a apenas uma das pessoas políticas a única responsabilidade pelo setor de água e saneamento”*⁸⁸. Também é preciso ter em mente que *“as metas de universalização são deveres atribuídos a todas as pessoas políticas”*⁸⁹ o que nos leva a concluir que a titularidade e responsabilidade pelos serviços de saneamento básico, de maneira acertada, precisa ser aferida caso a caso, a depender da extensão dos serviços, território abrangido, entes envolvidos e forma de prestação.

Por sua vez, de maneira conclusiva, Thiago Marrara defende que a nova redação do artigo 8º⁹⁰ da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, com as alterações advindas da Lei nº 14.026/2020, dirimiu a controvérsia que existia sobre a titularidade dos serviços ao estabelecer dois cenários de diferenciação: I) o que diz respeito a ‘serviços de saneamento básico de interesse local’, sob titularidade exclusiva dos Municípios e; II) ‘serviços de saneamento básico de interesse comum’ os quais possuem titularidade compartilhada entre Estados e Municípios envolvidos, nos casos de unidades regionais, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual.⁹¹

É também o que defende Raul Miguel Freitas de Oliveira. Em referência às ADIs 1.842-5/RJ e 2.077/BA, o autor afirma que o novo marco do saneamento *“assimilou a posição do Supremo Tribunal Federal quanto ao exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, reconhecendo a natureza de interesse local, quando se trata de Município isolado”*. Por sua vez, quando estivermos diante de

IX - promover programas de construção de morádias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

⁸⁸ Gustavo Kaecher Louveiro e Egon Bockmann Moreira. Breves notas sobre a prestação concertada e integrada no Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB). In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁹¹ MARRARA, T. Regionalização do Saneamento Básico no Brasil. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e demais arranjos cooperativos, haverá um partilhamento de competência com o Estado, por conta do interesse comum.⁹²

2.6 Regulação e fiscalização do setor a partir do novo marco legal: o papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e as normas de referência

A nova normatividade setorial inaugurada pela Lei nº 14.026/2020 conclamou relevantes instrumentos para obter uniformidade da regulação em âmbito nacional, como a previsão de edição de normas de referência pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, buscando aumentar a segurança jurídica entre todos os atores envolvidos na prestação dos serviços de saneamento.

As normas de referência tem o condão de traçar diretrizes uniformes para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, servindo como norte para a elaboração das normas específicas de regulação a serem formuladas pelas agências reguladoras infranacionais, de âmbito estadual, regional e municipal, entidades essas que exercerão diretamente a fiscalização e regulação dos serviços de saneamento.

A atividade regulatória exercida de maneira responsável pode ser considerada um grande trunfo para alavancar melhores resultados, *“pois padroniza a atuação e dá diretrizes específicas sobre como os operadores públicos e privados podem proceder. Com isso, é possível reduzir riscos, aumentar a governança no saneamento e vencer outros desafios.”*⁹³

Nessa linha, com vistas a atrair maior vulto de investimentos e viabilizar a inovação do setor, foram criados mecanismos para tornar possível uma atividade regulatória responsável e democrática.

Essa atividade regulatória, assim, tem o potencial de ampliar a universalização do acesso, prevendo metas de expansão e qualificação, mediante o controle da efetiva prestação dos serviços e a diminuição das perdas, buscando em última

⁹² OLIVEIRA, R. M. F. Titularidade dos Serviços de Saneamento na Lei do Marco Legal do Saneamento Básico. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

⁹³ Disponível em: < <https://blog.brkambiental.com.br/ods-6/>>. Acesso em 20/01/2023.

análise o resguardo da dignidade humana, a efetivação da cidadania e a realização da justiça social.

Ainda, a fiscalização do cumprimento dessas metas se dará de forma regular pelo ente público concedente e anualmente pela Agência Reguladora competente, conforme previsão expressa no §5^o⁹⁴ do artigo 11-B, da Lei nº 11.445/2007, com possíveis consequências sancionatórias e até mesmo a declaração de caducidade da concessão (§7^o)⁹⁵. Deste modo, o novo marco previu a obrigatoriedade das metas de universalização nos contratos e também a forma de fiscalização, acarretando verdadeira efetividade no atingimento das metas.

Mais do que isso, a inclusão do artigo 10-B⁹⁶ na Lei nº 11.445/2007 criou a chamada “barreira econômica” à continuidade dos contratos pré-existentes ao novo marco, tendo em vista que os contratos novos ou já em vigor estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033 (ZIMMER, 2021).

⁹⁴ Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
(...)

§ 5º O cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento deverá ser verificado 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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁹⁵ § 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁹⁶ Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

O artigo 11, incisos II⁹⁷ e V⁹⁸ da Lei nº 11.445/2007 vão nesse mesmo sentido, pois passou-se a exigir, por meio desses dispositivos, a existência de estudo que demonstre a viabilidade técnica e econômica-financeira da prestação dos serviços, com regulamentação no Decreto Federal nº 10.710/2021, em consonância com o plano de saneamento básico, juntamente com a existência de um cronograma de execução das metas de universalização.

Em palavras claras, o novo marco conseguiu trazer à tona comandos normativos que tem potencialidade de efetivamente alterar a realidade, atingindo as metas de universalização do artigo 11-B: em primeiro lugar, todos os contratos precisam prever as metas de universalização e o cronograma de execução das mesmas; segundo, o prestador ou concessionário precisa demonstrar sua capacidade técnica e econômica de atingir as metas; por último, haverá fiscalização efetiva do poder concedente e da Agência Reguladora competente, com a possibilidade de aplicar sanções, inclusive declarar a caducidade da concessão por descumprimento das metas.

⁹⁷ Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

(...)

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

⁹⁸ V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

CAPÍTULO 03 – INSTRUMENTOS LEGAIS DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

3.1 As metas de universalização e o panorama contratual da Lei nº 14.026/2020

Muito embora as metas de universalização dos serviços essenciais de saneamento básico estipuladas na legislação federal de 2020 não coincidam em número e prazo com as metas estipuladas no ODS 6 (Agenda 2015-2030), estudadas no primeiro capítulo, é inegável a contribuição para o atingimento delas.

É importante registrar que as metas firmadas no ODS 6 são muito mais ousadas. Em termos de acesso à água e saneamento básico, pretende-se garantir disponibilidade e manejo sustentável para todos, até 2030.⁹⁹

Por outro lado, em âmbito nacional, a Lei Federal nº 14.026/2020 tem o condão de assegurar que 99% (noventa e nove por cento) da população tenha acesso a água tratada e 90% (noventa por cento) disponha de coleta e tratamento de esgoto. O prazo final, por sua vez, é até 31 de dezembro de 2033, conforme passou a prever o artigo 11-B¹⁰⁰, caput, da Lei federal nº 11.445/2007.

Nesse momento do trabalho, passaremos a analisar as novas metas trazidas pelo marco regulador do setor, por meio da Lei Federal nº 14.026/2020 que, apesar de não tão abrangentes como as metas das Nações Unidas, não deixam de ser ousadas considerando-se a conjuntura social e econômica do Brasil, e de que forma essas metas se inserem na estrutura contratual vigente.

⁹⁹ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods6.html>>. Acesso em: 03/04/2023.

¹⁰⁰ Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Quanto às metas de universalização, o artigo 10-A, inciso I¹⁰¹, acrescentado à Lei nº 11.445/2007, passou a prever a obrigatoriedade nos contratos de prestação dos serviços de saneamento de cláusulas que contenham metas de expansão dos serviços e de qualidade na prestação, dentre outras, sob pena de nulidade.

Essas metas, por sua vez, devem estar necessariamente alinhadas de forma proporcional, considerando-se o prazo de vigência dos contratos, aos objetivos de universalização previstos no artigo 11-B da mesma lei, no sentido de buscarem atingir 99% (noventa e nove por cento) da população com água tratada e 90% (noventa por cento) com coleta e tratamento de esgotos, até 31 de dezembro de 2033.

Fica claro que a existência dessas metas nos contratos passa a ser condição de validade dos mesmos, abrangendo, inclusive, os contratos firmados antes do novo marco, conforme disposição expressa no §1º do artigo 11-B, cabendo nessas hipóteses a repactuação das cláusulas econômicas e financeiras resguardando o equilíbrio dos contratos e a sustentabilidade prestacional. Aliás, o legislador de 2020 foi enfático ao determinar a repactuação de todos os contratos em vigor, concedendo o prazo até 31 de março de 2022¹⁰², de modo a que passem a incluir as metas de universalização.

Fato jurídico que merece destaque, nesse prisma, diz respeito à obrigatoriedade de inclusão nos contratos em vigor das cláusulas que prevejam as metas de universalização, e de igual modo o cronograma de execução. Tal conclusão é possível a partir da norma disposta no artigo 11, inciso V¹⁰³, da LDNSB, que afirma ser essa

¹⁰¹ Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁰² § 1º Os contratos em vigor que não possuem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁰³ Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

(...)

V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

previsão indispensável, qualificando-a como condição de validade dos contratos. Para os contratos existentes, a hipótese é de convalidação.

Merece destaque a inclusão nos contratos do cronograma de execução das metas, configurando um inegável avanço na atividade de fiscalização, a qual será exercida concomitantemente pelo titular do serviço, na posição de poder concedente, pela agência reguladora responsável e pelo controle popular. É certo que a existência de um cronograma facilitará a aferição acerca do atingimento pontual e gradual das metas, ensejando a aplicação de medidas sancionatórias, inclusive caducidade¹⁰⁴ do contrato, caso seja demonstrado o descumprimento.

Bem por isso, o §2º, inciso II¹⁰⁵, do artigo 11, fala na obrigação de inclusão nos contratos de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, facilitando a aferição de adimplência caso a caso. O §5º¹⁰⁶ do mesmo artigo, por sua vez, proíbe a distribuição de lucros e dividendos pela empresa concessionária prestadora dos serviços de saneamento quando estiver descumprindo as metas e o cronograma de execução das metas previamente estabelecido.

¹⁰⁴ A propósito, o §7º do artigo 11-B da LDNSB regulamenta que:

§ 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁰⁵ Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

(...)

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

(...)

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

(...)

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁰⁶ § 5º Fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Ainda quanto aos contratos em vigor, o artigo 10-B¹⁰⁷ estabeleceu a chamada cláusula de barreira, com aplicação inclusive sobre contratos provenientes de processos licitatórios regulares, pela qual os prestadores deverão comprovar sua capacidade econômico-financeira, por recursos próprios ou mediante contratação de dívida, viabilizando o atingimento das metas de universalização previstas no citado artigo 11-B (99% água e 90% esgoto) até 31 de dezembro de 2033.

A capacidade técnica e econômico-financeira a ser exigida, por sua vez, precisa estar no respectivo plano de saneamento básico do titular dos serviços¹⁰⁸, fundamentada em estudo anterior, de modo a que haja perfeita transparência do que se exigirá exatamente do prestador contratado, sendo este mais um ponto importante trazido em termos de segurança jurídica pelo *novel* diploma.

Vale fazer uma ressalva aos contratos em vigor quando da promulgação da nova lei, e que forem provenientes de licitação e já preverem metas de universalização, mas diferentes das estipuladas no artigo 11-B. Nesses casos, preceitua o §2º¹⁰⁹ que os contratos serão preservados tal qual se encontrem, cabendo outrossim aos titulares dos

¹⁰⁷ 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁰⁸ É o que dispõe o artigo 11, inciso II, da Lei nº 11.445/2007, a saber:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

(...)

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁰⁹ § 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no **caput** deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no **caput** deste artigo, incluídas as seguintes: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - prestação direta da parcela remanescente; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

serviços buscarem alternativas para atingir as metas gerais, a exemplo da prestação direta, licitação complementar e aditamento contratual.

Posto isso, o panorama contratual instaurado pela Lei nº 14.026/2020 se sobrepõe em importância, configurando um relevante instrumento em favor da universalização dos serviços públicos de saneamento no Brasil.

O novo marco, em homenagem ao postulado da segurança jurídica, bem como visando atrair investimentos relevantes para o setor, aboliu a figura das pactuações precárias, a exemplo dos contratos de programa, convênios e termos de parceria, exigindo expressamente que a contratação seja precedida de devido processo licitatório¹¹⁰, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal¹¹¹.

Dito isto, é preciso abrir um parêntese para esclarecer que os dispositivos legais supramencionados induzem ao entendimento de que os contratos de programa foram de todo abolidos das contratações envolvendo a prestação de serviços de saneamento básico, o que não corresponde à realidade.

Nesse passo, explica o professor Wladimir Antônio Ribeiro que a reforma legislativa pretendeu em verdade coibir o mau uso do instituto, quando utilizado para violar a regra de obrigatoriedade de licitação prevista no artigo 175 da CF, nos casos de permissão e concessão de serviços públicos para empresas públicas ou sociedade de economia mista, a exemplo das Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB, em regime de exploração de atividade econômica, com intuito de lucro, o que não abrange os casos em que haja prestação direta dos serviços por colaboração interfederativa, ou

¹¹⁰ É o que passou a estabelecer o art. 10, caput, da Lei nº 11.445/2007, a saber:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Assim como e §8º do artigo 13, da Lei de Consórcios Públicos (lei nº 11.107/2005):

§ 8º Os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão observar o art. 175 da Constituição Federal, vedada a formalização de novos contratos de programa para esse fim. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹¹¹ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

mesmo mera organização dos serviços (com guarida no art. 241 da CF), valendo-se do contrato de programa, sem que haja excedente econômico. Em suas palavras:

Contudo, o *mau uso* do contrato de programa, sem licitação, para prestar serviço público *em regime de exploração de atividade econômica*, com intuito de lucro, esse sim viola o disposto no artigo 175 da Constituição Federal, porque este regime de prestação de serviços exige a forma de concessão e permissão, com prévia licitação, inclusive para não configurar concorrência desleal de ente público com os privados, já que disputam no mercado o acesso ao excedente econômico. (...) A dicção do texto legal é de vedar o *contrato de programa* quando substituível pelo contrato de concessão. Nas hipóteses em que o contrato de programa não é opção ao contrato de concessão, porque possui objeto que é inviável ao contrato de concessão (a exemplo da organização dos serviços e exercício das funções de regulação), a vedação não alcança essa situação e o contrato de programa pode ser utilizado, mesmo que em tema de interesse de serviços públicos de saneamento básico.¹¹²

Questão que se mostra latente é a possibilidade de estatais de saneamento atenderem a regiões metropolitanas ou microrregiões a partir de contratos sem licitação, o que na visão do setor privado é uma afronta ao novo marco legal. O tema ganhou relevância diante da assinatura pelo Presidente da República de dois decretos que validam essa possibilidade¹¹³, entretanto, a Câmara dos Deputados aprovou Projeto de Decreto Legislativo que suspende os dois decretos presidenciais.¹¹⁴

No Senado Federal, enquanto havia discussão sobre o Projeto de Decreto Legislativo já aprovado na Câmara, os senadores desistiram de votar o projeto que derrubaria os dois decretos, pois a Presidência da República anunciou a revogação dos decretos e a edição de novos que atenderiam as exigências do Congresso Nacional,¹¹⁵ o que de fato veio a ocorrer, com a revogação dos dois decretos pela Presidência publicada no Diário Oficial da União no dia 13 de julho deste ano, ocasionando a retirada de pauta

¹¹² RIBEIRO, W. A. O contrato de programa. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022.

¹¹³ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/pgr-defende-que-stf-nao-julgue-acao-contra-servicos-de-estatais-de-saneamento-sem-licitacao/>. Acesso em 05/08/2023.

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/971423-MINISTRO-DAS-CIDADES-DEFENDE-DECRETOS-SOBRE-SANEAMENTO-EDITADOS-POR-LULA>. Acesso em 05/08/2023.

¹¹⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/07/11/lula-anuncia-edicao-de-decretos-sobre-marco-do-saneamento-e-evita-votacoes-no-congresso>. Acesso em 05/08/2023.

da votação do Projeto de Decreto Legislativo no Senado que suspenderia os dois decretos.¹¹⁶

A discussão sobre a derrubada dos decretos presidenciais no Congresso Nacional se fundamentou justamente contra a inovação da ordem jurídica por via inadequada e no fato de que possivelmente as interpretações normativas a partir de então estariam mergulhadas em indesejável insegurança jurídica, desestimulando a iniciativa privada e afastando investimentos imprescindíveis para o alcance das metas trazidas pelo novo marco legal.

Mas o debate já havia ganhado destaque com a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7335 – intentada em janeiro deste ano pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON em face da Lei Complementar (LCE) 168/2021 do Estado da Paraíba, visando combater a possibilidade de prestação direta por companhia de saneamento sob controle estadual – no caso a Cagepa - e a situação de completo monopólio dos serviços de saneamento básico no Estado da Paraíba.¹¹⁷

Vale o registro, nesse passo, acerca dos argumentos centrais entabulados na ADI 7335, destacando que:

(...) a exposição de motivos da Lei nº 14.026, de 2020, enfatiza que o legislador fez uma opção expressa por prestigiar a concorrência pelo mercado e a realização de investimentos privados como estratégia para alcançar as metas de universalização estipuladas e que, para tanto, engendrou diversos mecanismos para impedir a continuidade da situação predominante de prestação dos serviços de saneamento por empresas públicas estaduais sem a realização de prévia concorrência.¹¹⁸

Após a propositura de referida ação na Corte Suprema, a Assembléia Estadual da Paraíba revogou os dispositivos da Lei Complementar Estadual que autorizavam a prestação direta e o Estado da Paraíba pediu a extinção do processo no STF por perda superveniente de objeto, opinião seguida pelo Procurador-Geral da República

¹¹⁶ Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2023-07/lula-revoga-dois-decretos-sobre-saneamento-basico>. Acesso em: 05/08/2023.

¹¹⁷ Informações contidas no despacho do Ministro Relator André Mendonça na ADI 7335. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355659234&ext=.pdf>. Acesso em 05/08/2023

¹¹⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355659234&ext=.pdf>. Acesso em 05/08/2023

Augusto Aras.¹¹⁹ Todavia, a associação autora da ação sustenta sua continuidade, alegando fraude processual na tentativa de encerramento prematuro do processo, até porque o julgamento procedente da ADI afetaria por via transversa os dois decretos presidenciais editados no mesmo sentido da lei estadual revogada, decretos esses que já se encontram revogados pela própria Presidência da República, conforme anteriormente anunciado.¹²⁰

O problema, então, se originou por conta da titularidade dos serviços de saneamento que ganhou contornos mais claros após a edição do novo marco. Como estudado no item 2.5 do segundo capítulo deste trabalho¹²¹ no sentido de que a titularidade dos serviços é preponderantemente local, ou seja, dos Municípios, mas ganha a roupagem de co-titularidade ou partilhamento de titularidade com os Estados quando estivermos diante de regiões metropolitanas e demais arranjos cooperativos, por conta do interesse comum.

A partir daí surgiu a brecha de que as empresas estatais de cunho estadual prestariam em verdade serviços na forma direta nas microrregiões, unidades regionais e regiões metropolitanas, pois nesses locais o Estado também é titular dos serviços e, por conta disso, poderia prestar diretamente os serviços de saneamento por meio das empresas sob seu domínio.

A interpretação é razoável, mas não completa. Isso porque deixou de fora o ponto do excedente econômico ou lucro, quase sempre existente na prestação dos

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/pgr-defende-que-stf-nao-julgue-acao-contra-servicos-de-estatais-de-saneamento-sem-licitacao/>. Acesso em 05/08/2023.

¹²⁰ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2023-07/lula-revoga-dois-decretos-sobre-saneamento-basico>. Acesso em: 05/08/2023.

¹²¹ De maneira conclusiva, Thiago Marrara defende que a nova redação do artigo 8º da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, com as alterações advindas da Lei nº 14.026/2020, dirimiu a controvérsia que existia sobre a titularidade dos serviços ao estabelecer dois cenários de diferenciação: I) o que diz respeito a ‘serviços de saneamento básico de interesse local’, sob titularidade exclusiva dos Municípios e; II) ‘serviços de saneamento básico de interesse comum’ os quais possuem titularidade compartilhada entre Estados e Municípios envolvidos, nos casos de unidades regionais, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual. É também o que defende Raul Miguel Freitas de Oliveira. Em referência às ADIs 1.842-5/RJ e 2.077/BA, o autor afirma que o novo marco do saneamento “*assimilou a posição do Supremo Tribunal Federal quanto ao exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, reconhecendo a natureza de interesse local, quando se trata de Município isolado*”. Por sua vez, quando estivermos diante de Municípios integrantes de regiões metropolitanas e demais arranjos cooperativos, haverá um partilhamento de competência com o Estado, por conta do interesse comum.

serviços e, conforme estudado acima, o Professor Wladimir Ribeiro¹²² professa que nessas condições a opção pela abertura de mercado e livre concorrência se mostra imprescindível, por conta de vários preceitos constitucionais que regem a ordem econômica nacional, incluindo a prestação de serviços públicos de natureza econômica, sem que haja qualquer tipo de privilégio às empresas estatais não extensíveis ao setor privado.

A propósito, não podemos nos olvidar de que a necessidade de investimentos é fator imprescindível para o atingimento das metas traçadas pelo novo marco. O Ranking do Saneamento de 2023¹²³ nos mostrou que as grandes cidades com piores índices de universalização investem muito abaixo do necessário, algumas apenas dezesseis reais por habitante, quando os valores estipulados giram em torno de duzentos reais anuais per capta segundo o Plansab.

Posto isso, é inegável que os investimentos privados são extremamente importantes e a abertura do mercado para ampla concorrência tem se mostrado como o melhor modelo a ser seguido, pelo menos por ora, no contexto do marco atual.

Feitas essas ressalvas, por fim, há que se registrar a possibilidade absolutamente excepcional de alongamento do prazo de atingimento das metas de universalização para a data limite de 1º de janeiro de 2040, quando no contexto da prestação regionalizada os estudos para a realização do processo licitatório indicarem a inviabilidade econômico-financeira da universalização para 31 de dezembro de 2033, havendo necessidade de anuência da agência reguladora competente e observância do princípio da modicidade tarifária.¹²⁴

É possível afirmar, assim, que diante das disposições contratuais estabelecidas pelo novo marco, há uma real perspectiva de expansão dos serviços de

¹²² RIBEIRO, W. A. O contrato de programa. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022

¹²³ Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Press-release-ATUALIZADO-Ranking-do-Saneamento-2023-2.pdf>. Acesso em 24/07/2023.

¹²⁴ É o que estipula o §9º do artigo 11-B da LDNSB, a saber:
§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

saneamento nos próximos anos, mas o problema da universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil é mais complexo do que se possa imaginar.

O Professor Aloísio Zimmer elaborou a situação hipotética em que as metas do art. 11-B, *caput*, fossem alcançadas no tocante à coleta e tratamento de esgoto, com atendimento de 90% (noventa por cento) da população até 2033. Em reflexão, expõe o eminente autor o seguinte:

“Suponhamos, agora, que os 10% não atendidos correspondam exatamente à parcela mais pobre, que vive nos locais mais fragilizados dessa região. Não é exagero dizer que se trata de uma “falsa solução”, pois ignora quem deveria estar em primeiro lugar na ordem de prioridade.”
(ZIMMER, 2021)

De fato, ainda que audaciosas as metas e mecanismos de efetivação trazidos pelo novo marco, há que se admitir que o problema ainda não estará de todo solucionado, exigindo-se dos estudiosos e pesquisadores da área um enorme esforço e dedicação para que um dia o problema do acesso e qualidade dos serviços de saneamento estejam liberados de toda e qualquer forma de exclusão.

Entretanto, de maneira bastante interessante, reconhecendo que os problemas de cada região podem ser diametralmente diferentes, muitas vezes extrapolando a responsabilidade e capacidade do operador local, o novo marco traz uma solução aberta, permitindo soluções individualizadas, conforme previsto no §4º, do artigo 11-B. Vejamos:

§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Nesse ponto, o legislador passou a prever a possibilidade de utilização de alternativas e métodos descentralizados para a universalização dos serviços em zonas de imóveis irregulares, a exemplo dos núcleos urbanos informais. Pretende-se, com essa premissa normativa, viabilizar possíveis soluções particularizadas para o acesso aos

serviços de saneamento em zonas especiais, historicamente excluídas dos serviços, como já ocorre nos sistemas para tratamento de água e esgoto em comunidades isoladas.¹²⁵

Por fim, com vistas a trazer uma abordagem da evolução histórica das 100 cidades mais populosas do Brasil, o Instituto Trata Brasil publicou o Ranking do Saneamento em março de 2023¹²⁶, com base nos indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), referentes ao ano de 2021. Chama a atenção, em referido estudo, a observação quanto ao tratamento do esgoto:

o tratamento dos esgotos é o indicador que está mais distante da universalização nas cidades, mostrando-se o principal gargalo a ser superado. Imagine o volume de 5,5 mil piscinas olímpicas . Essa é a carga poluente de esgoto não tratado no Brasil despejado irregularmente nos rios, mares e lagos todos os dias (quase 2 milhões de piscinas olímpicas por ano), que corrobora para a degradação do meio ambiente e, principalmente, impacta negativamente a saúde da população.

Por sua vez, quanto ao investimento per capita, observou-se enfaticamente que:

É particularmente ilustrativo observar o indicador de investimento per capita médio entre 2017 e 2021: praticamente nenhum município dentre os 20 piores investiu mais do que R\$ 100,00 por habitante. Isso é preocupante ao se levar em consideração que, segundo o Plansab, o patamar necessário para se atingir a universalização é superior ao dobro deste valor, isto é, R\$203,51. O baixo nível de investimentos explica, portanto, a manutenção dos indicadores desses municípios em níveis precários. Por exemplo, entre os 20 piores, a coleta média é de 29,25%, muito abaixo da meta de 90% até 2033.

Fica evidente, com dados alarmantes sobre investimento per capita e sobre coleta e tratamento de esgoto, muito aquém do ideal para atingimento das metas do novo marco, que ainda falta conscientização e vontade política para que os objetivos traçados sejam de fato alcançados no prazo estipulado pelo novo marco do saneamento.

O que também se evidenciou é o grave quadro de discrepância nos indicadores envolvendo as vinte melhores cidades, com proponderância da região sul e sudeste, e as vinte piores colocadas, situadas predominantemente nas regiões norte e nordeste, sendo certo que as políticas federais precisarão conferir maior atenção a estas

¹²⁵ Em interessante estudo sobre saneamento inclusivo, em parceria com o Prof.Água, ANA e CAPES, os pesquisadores Letícia Beatriz de Lima, Liliane Lazzari Albertin e Maurício Augusto Leite elaboram relevantes alternativas para os serviços de saneamento básico em comunidades isoladas, com soluções locais e particularizadas que contribuem com a saúde da família e a preservação do meio ambiente, as quais serão analisadas com maiores detalhes no item 3.3 deste capítulo. (LIMA [et.al.], 2021)

¹²⁶ Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Press-release-ATUALIZADO-Ranking-do-Saneamento-2023-2.pdf>. Acesso em 24/07/2023.

regiões mais deficitárias a curto e médio prazo, com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e regionais, como objetivo fundamental da República.¹²⁷

3.2 Governança no setor do saneamento: prestação regionalizada dos serviços

Um grande problema para a efetivação da universalização dos serviços de saneamento gira em torno da ausência de integração entre os diversos setores que se interrelacionam e, de forma exponencial, a falta de regionalização das iniciativas.

Historicamente, os Municípios protagonizam uma atuação deveras isolada, dificultando melhorias e ações necessárias, perdendo em escala no concernente ao acesso e qualidade dos serviços.

A economia de escala é importante nesse contexto pois a somatória dos contingentes demográficos dos titulares produz ganho pelo aumento do número de usuários atendidos. Isso acarreta, também, uma divisão dos custos de manutenção das infraestruturas operacionais, além de ganhos de escala resultantes da prestação conjunta de serviços de atendimento e da contratação unificada de serviços de terceiros. Deste modo, a tendência é que o custo médio da prestação dos serviços de saneamento se reduza consideravelmente em contextos regionalizados.¹²⁸

Nesse sentido, já foi dito que:

Para viabilizar a expansão do saneamento, seria necessário contar com a atuação conjunta em relação a municípios fronteiriços. Diante da exploração de origens compartilhadas da água e viabilização de investimentos em cidades com características sociais e econômicas distintas, por exemplo, esse apoio é essencial para obter resultados melhores.¹²⁹

¹²⁷ Art. 3º, da CF/88. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

¹²⁸ MARRARA, T. Regionalização do Saneamento Básico no Brasil. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022

¹²⁹ Disponível em: <<https://blog.brkambiental.com.br/ods-6/>>. Acesso em 20/01/2023.

Como visto, outro fator positivo é a atratividade de investimentos, que também se mostra mais plausível dentro do contexto da regionalização, pois o número de usuários se ampliará na área de exploração do serviço, *“o que tende a facilitar a sustentabilidade econômico-financeira do serviço e a viabilizar margens de lucro de operação minimamente atrativas para investidores privados, que operam com parâmetro em custos de oportunidade”*.¹³⁰

Por esses e outros motivos foi que o novo marco do saneamento trouxe uma nova roupagem em termos de prestação regionalizada dos serviços, visando assegurar a efetiva prestação dos serviços em localidades geográfica e economicamente desfavorecidas.

No novo marco legal, a prestação regionalizada dos serviços de saneamento foi erigida a princípio fundamental, visando à geração de ganhos de escala e representando um mecanismo de garantia da universalização, aumentando a viabilidade técnica e econômica-financeira dos serviços.¹³¹

Também se faz importante registrar que o conceito anterior, que caracterizava a prestação regionalizada como aquela em que um único prestador atendia a 2 (dois) ou mais titulares foi revogada pelo novo diploma, sendo certo que esta limitação não mais existe. Isto quer dizer que não há mais qualquer óbice na caracterização da prestação regionalizada quando mais de um prestador atenda a 2 (dois) titulares ou mais, na região estabelecida.

O novo marco, trazendo nova roupagem ao instituto, passou a defini-lo 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*.”¹³²

¹³⁰ MARRARA, T. Regionalização do Saneamento Básico no Brasil. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022

¹³¹ Nesse sentido, preceitua o artigo 2º, inciso XIV, da Lei nº 11.445/2007, com redação determinada pela Lei nº 14.026/2020: Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (...) XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

¹³² O novo conceito foi introduzido pela Lei nº 14.026/2020 na Lei nº 11.445/2007, no artigo 3º, inciso VI.

A estruturação do instituto, por sua vez, comporta agora 3 (três) formas distintas, cada uma com características e modo de criação próprios, compostas por Municípios limítrofes ou não, todas elas visando ganho de escala, universalização e viabilidade técnica e econômica dos serviços, além de atender adequadamente as exigências de higiene e saúde pública das populações abrangidas,¹³³ além das formas tradicionais de cooperação via consórcio ou convênio, na forma estabelecida pelo artigo 241 da Constituição Federal,¹³⁴ referenciadas pelo artigo 3º, inciso II, da Lei 11.445/2007, sob a nomenclatura de gestão associada.¹³⁵

Nesse sentido, a título de exemplo desse instrumento a favor da universalização, a Lei nº 14.026/2020 inseriu na esfera de aplicação do Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015, as unidades regionais de saneamento básico, dentro do contexto da prestação regionalizada.

Explica o professor Tiago Marrara que essa alteração legislativa incentiva a cooperação entre os entes federativos em matéria de saneamento básico ao prever a aplicação do Estatuto da Metrópole à unidade regional criada mediante lei ordinária, ainda que a adesão dos Municípios envolvidos não seja obrigatória (MARRARA, 2021). Conforme dispõe a lei, essas unidades regionais abarcam agrupamentos de Municípios não necessariamente limítrofes e visam atender adequadamente as exigências de higiene

¹³³ O artigo 3º, inciso VI, da Lei nº 11.445/2007 passou a prever a estruturação da prestação regionalizada em: a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

¹³⁴ Além das três modalidades trazidas como inovação pelo novo marco do setor, permanece inalterada a possibilidade de cooperação por regionalização por meio de consórcios ou convênios, sem necessidade de participação da União ou dos Estados, e sem necessidade de lei estadual ou ato federal, nos termos autorizados pelo artigo 241 da Constituição: *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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

¹³⁵ Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
(...)

II - gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

e saúde pública, ou até mesmo para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos, para a efetivação da prestação dos serviços de saneamento, potencializando, em última análise, a universalização e qualidade dos serviços.

Fica evidente assim, na prática do instituto, que as decisões que eram tomadas preponderantemente em âmbito local, pelo arranjo interfederativo passarão a ser geridas de forma coletiva, trazendo benefícios, por meio dessa união de esforços, como por exemplo na redução de custos operacionais e modicidade das tarifas em prol dos usuários, o que poderá ser obtido por conta do compartilhamento de estruturas de cada serviço abrangido.

De igual modo, o leque de alternativas criadas pelo novo marco em termos de prestação regionalizada dos serviços pode contribuir com a tecnicidade das decisões, que muitas vezes estão sujeitas a interferência política, precipuamente quando adstritas a nível local.

Também, *“em que pesem os desafios a serem superados, sobretudo nos aspectos de governança interfederativa, a regionalização gera ganhos de escala, diminui custos unitários e cria possibilidade de subsídios cruzados na mesma região”*.¹³⁶

Em suma,

O incentivo à gestão integrada realizada por meio de arranjos interfederativos vem no sentido de racionalizar os esforços, minimizar os valores de investimentos, agrupar os processos de planejamento e gestão e, por fim, avançar na utilização de tecnologias para a melhoria da execução dos serviços. Os custos unitários de implantação e operação dos serviços se reduzem com o aumento de escala; desta forma, quanto maior a concentração populacional para utilização de uma mesma unidade operacional, maior a viabilidade econômica e financeira do projeto.¹³⁷

Dito isto, é importante ressaltar que a regionalização já era possível com a regulamentação anterior, que permitia a gestão associada dos titulares como união voluntária entre entes federativos através de consórcio ou convênios de cooperação, com a unificação do prestador que passava a servir concomitantemente dois ou mais titulares

¹³⁶ SANTOS, E. D. S; FRANCATO, D. F. F. Prestação Regionalizada de Resíduos Sólidos. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

¹³⁷ Idem

do serviço. O que realmente aconteceu com o advento da Lei nº 14.026/2020 é que esse mecanismo já consagrado no ordenamento jurídico brasileiro foi significativamente expandido e detalhado, como técnica de cooperação e coordenação, que passou a ocorrer de maneira mais intensa no âmbito do planejamento, da regulação e da prestação dos serviços.¹³⁸

O novo marco do setor, assim, fomenta, senão impõe, a regionalização dos serviços de saneamento, trazendo um leque variado de opções de estruturação e formalização dos serviços de ordem colegiada, evidenciando diversos benefícios, principalmente nas regiões de escassos investimentos e baixa capacidade econômico-financeira.

3.3 A universalização em áreas de vulnerabilidade social: a busca por soluções locais e particularizadas

A busca atual, de maneira bastante clara e evidente, é a universalização dos serviços de saneamento básico e a melhoria da qualidade desses serviços, atraindo novos recursos e trazendo possibilidades inovadoras para a solução dos diversos problemas que envolvem o setor, atentando-se de igual modo para as diretrizes e metas universais trazidas pela regulamentação internacional sobre a matéria, a exemplo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estudados no primeiro capítulo.

Analisadas as políticas públicas de saneamento alavancadas pelo novo marco, ao lado do movimento mundial e nacional de incluir no catálogo de direitos humanos os serviços básicos de saneamento, é possível concluir que há um robusto contexto normativo que caminha para a concretização desse direito tão salutar e fundamental de acesso aos serviços de saneamento por todos os segmentos sociais, viabilizando assim o alcance da tão almejada situação de justiça social, efetivando a cidadania para as populações mais carentes, destacando-se, também, como um instrumento relevante em favor do desenvolvimento social e econômico.

¹³⁸ MARRARA, T. Regionalização do Saneamento Básico no Brasil. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

De maneira bastante interessante, reconhecendo que os problemas de cada região podem ser diametralmente diferentes, muitas vezes extrapolando a responsabilidade e capacidade do operador local, o novo marco traz uma solução aberta, permitindo soluções individualizadas, conforme previsto no §4º, do artigo 11-B. Vejamos:

§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Nesse ponto, o legislador passou a prever a possibilidade de utilização de alternativas e métodos descentralizados para a universalização dos serviços em zonas de difícil acesso, como por exemplo em complexos de imóveis irregulares, constituídos em núcleos urbanos informais, visando encontrar possíveis soluções particularizadas nesses locais historicamente excluídos dos serviços, a exemplo dos sistemas para tratamento de água e esgoto em comunidades isoladas.¹³⁹

Atualmente, estima-se que cerca de 30 milhões de brasileiros vivam em localidades desconectadas de sistemas convencionais de saneamento básico, a exemplo de assentamentos rurais, quilombos e aldeias¹⁴⁰, sendo necessária a utilização de novas metodologias para assegurar abastecimento de água segura e esgoto para essa parcela populacional relevante.

Em estudo premiado sobre saneamento inclusivo, a engenheira Letícia Beatriz de Lima implementou e analisou sistemas de tratamento de água e de esgoto em assentamento rural situado na cidade de Ilha Solteira, onde residiam 210 famílias que retiravam água de poços sem qualquer tratamento, somente filtração, e destinavam o

¹³⁹ Em interessante estudo sobre saneamento inclusivo, em parceria com o Prof.ª Água, ANA e CAPES, os pesquisadores Letícia Beatriz de Lima, Liliane Lazzari Albertin e Maurício Augusto Leite elaboram relevantes alternativas para os serviços de saneamento básico em comunidades isoladas, com soluções locais e particularizadas que contribuem com a saúde da família e a preservação do meio ambiente (LIMA [et.al.], 2021)

¹⁴⁰ Informações disponíveis em Jornal da Unesp: <<https://jornal.unesp.br/2022/10/18/projeto-leva-solucoes-de-saneamento-inclusivo-para-assentamento-rural/>>. Acesso em 23.07.23

esgoto domiciliar para sumidouros ou fossas improvisadas e rudimentares. Houve no caso um diagnóstico da situação local aliado à escolha e implementação de soluções eficientes, de baixo custo e fácil manutenção, utilizando métodos desenvolvidos e aprovados anteriormente pela Embrapa.¹⁴¹

São alternativas de fácil implantação e manutenção, com eficiência assegurada, exigindo-se um baixo custo de investimento. Não pretendemos abordar nesse trabalho as diversas metodologias desenvolvidas, pois destoaria dos objetivos inicialmente traçados, mas é importante registrar algumas alternativas relevantes como a fossa biodigestora para o tratamento do esgoto oriundo do vaso sanitário, que traz o benefício adicional de gerar biofertilizante para a lavoura, o jardim filtrante que trata o esgoto decorrente de pias, tanques e chuveiros, o clorador que trata a água extraída do poço, e o sistema SODIS que trata a água do poço e de cursos d'água valendo-se da exposição à luz solar.¹⁴²

Outra iniciativa relevante que merece registro é a Solução Alternativa de Tratamento da Água para Consumo Humano com Zeólito – SALTA-Z, desenvolvida pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e aplicada no Estado do Pará, levando-se em conta de forma pormenorizada as peculiaridades territoriais, funcionando como instrumento simples, barato e de fácil operacionalização para se levar água potável às comunidades rurais e ribeirinhas.¹⁴³

Tal iniciativa reflete a própria missão institucional da FUNASA de promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental. Desenvolveram, assim, uma tecnologia produzida com baixo custo, com barata manutenção e de fácil manuseio, testada e aperfeiçoada ano após ano, vindo a ser batizada de SALTA-Z.

¹⁴¹ LIMA, L. B. Saneamento em comunidades isoladas: implementação e análise de sistemas alternativos em um assentamento rural. Faculdade de Engenharia (FEIS) – Ilha Solteira, 2022. Repositório Institucional Unesp

¹⁴² LIMA, L. B. [et. al.]. Saneamento inclusivo: sistemas para tratamento de água e esgoto em comunidades isoladas. São Carlos/SP: Rima editorial, 2021.

¹⁴³ ALEXANDRINO, Wynston Lima. SALTA-Z: uma alternativa na busca de efetividade do direito humano de acesso à água potável. Estudos de Direito do Saneamento. 2020.

Essa tecnologia, a partir de 2016, pode ser obtida através de Acordos de Cooperação entre as Superintendências Estaduais da Funasa e os municípios interessados, a qual utiliza uma estrutura física simplificada e processo convencional para tratar a água. Busca-se com ela *“melhorar as características organolépticas, físicas, químicas e bacteriológicas da água, a fim de que se torne adequada ao consumo humano, objetivando reduzir ou até mesmo eliminar o consumo de água diretamente do rio, muitas vezes poluída ou contaminada”*.¹⁴⁴

O que se denota dos estudos referidos é a importância de se buscar soluções específicas de universalização a depender das particularidades de cada caso, como por exemplo a disponibilidade hídrica e a existência ou não de cursos d'água, encontrando soluções economicamente acessíveis aos moradores e satisfatoriamente eficientes, preservando o meio ambiente na localidade e resguardando a saúde das famílias. Essas relevantes soluções individualizadas se configuram em verdadeiros instrumentos de transformação social e ambiental na comunidade em que se inserem.

3.4 Modicidade tarifária e a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços

Como observado no decorrer do presente trabalho, o novo marco legal do setor buscou trazer mecanismos para fazer frente à necessidade premente de expansão do acesso e melhoria da qualidade prestacional dos serviços públicos de saneamento básico.

O novo diploma legal instaurado a partir de 2020, diagnosticando problemas conhecidos há décadas, propôs-se a buscar novas alternativas especificamente relacionadas à plena universalização dos serviços para que alcancem também as populações historicamente excluídas, assegurando ainda a qualidade dos serviços, extirpando todas as formas de discriminação presentes no setor, sem se descuidar da utilização racional dos recursos naturais e preservação ambiental.

Nesse contexto, questões que foram deixadas de lado durante anos ganharam um contorno relevante a partir da nova regulamentação, a exemplo da

¹⁴⁴ ALEXANDRINO, Wynston Lima. SALTA-Z: uma alternativa na busca de efetividade do direito humano de acesso à água potável. Estudos de Direito do Saneamento. 2020.

preocupação com a sustentabilidade econômico-financeira, ao lado do princípio da modicidade tarifária.

Quando se fala em sustentabilidade dos serviços de saneamento básico é preciso entender as peculiaridades do serviço, desde a característica marcante de monopólio natural, diante da inviabilidade econômica de duplicação da infraestrutura e, portanto, ausência de concorrência na forma tradicional, como a necessidade de altos investimentos iniciais de ordem estrutural e operacional, de difícil retorno ou recuperação para investidores privados, a saber:

A reforma promovida pela Lei 14.026/2020 reconhece que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário apresentam características típicas de monopólio natural. Trata-se de indústria para cuja provisão dos serviços são elevados investimentos iniciais irrecuperáveis (construção de tubulações, estações de tratamento etc.) e que apresenta externalidades positivas típicas das operações em rede: cada pessoa que se conecta ao sistema melhora a vida de todos; no caso, em termos de saúde e preservação do meio ambiente.¹⁴⁵

Por motivos diversos as questões econômicas envolvendo os serviços de saneamento nunca receberam o devido enfrentamento pelo legislador, o que explica em parte o grande gargalo de investimentos existente, assim como os altos índices de exclusão.

Desde a previsão inicial da Lei nº 11.445/2007 a eficiência e a sustentabilidade econômica já constavam como princípios fundamentais dos serviços de saneamento¹⁴⁶, assim como a necessidade de previsão nos contratos, como condição de validade, de normas que assegurem as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços observada a eficiência dos mesmos, cuidando, dentro outros assuntos, do sistema de cobrança, da composição de taxas e tarifas, da sistemática de reajustes e revisões e da política de subsídios.¹⁴⁷

¹⁴⁵ SAMPAIO, P. R. P. Reforma do Marco Legal e o Incentivo à Prestação Regionalizada. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022

¹⁴⁶ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

¹⁴⁷ Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

(...)

Já no contexto do novo marco percebe-se claramente um esforço no sentido de contornar as várias deficiências do sistema que comprometem o alcance da eficiência prestacional e do equilíbrio econômico, trabalhando em aspectos de transparência e governança e cuidando melhor de matérias importantes como a remuneração dos prestadores, pois *“sem remuneração adequada, não há eficiência operacional nem recursos suficientes e bem utilizados visando o propósito maior – que é o atingimento das metas, com diminuição, o quanto possível, do enorme déficit no saneamento básico do país”*.¹⁴⁸

Nesse passo, importa destacar que os serviços de saneamento são hodiernamente remunerados através de tarifa, passando o legislador de 2020 a viabilizar sua cobrança também mediante taxa, além de outros preços públicos que já era previsto. Lado outro, a *novel* legislação solidificou a possibilidade de cobrança de tarifa mínima dos serviços mediante mera disponibilização¹⁴⁹ dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que já era amplamente reconhecido pela jurisprudência, visando facilitar o custeio das infraestruturas e instalações e incentivando o usuário a ligar-se na rede, pois como dito, a ligação de um favorece a todos, tanto em questões de ganho de escala como em benefício da saúde pública e do meio ambiente.

A possibilidade de cobrança mínima de referidos serviços fica ainda mais evidente diante da nova redação atribuída ao artigo 45, caput¹⁵⁰, da Lei nº 11.445/2007,

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

(...)

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

(...)

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

- a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
- b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
- c) a política de subsídios;

¹⁴⁸ GUREVICH, E. I. e ROSA, V. Remuneração dos serviços. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

¹⁴⁹ A previsão de cobrança sobre a ‘disponibilização’ dos serviços foi inserida no artigo 3º, inciso I, alíneas a), b) e c), da Lei 11.445/2007, onde se encontram as conceituações dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, passando então a ser permitida legalmente sobre esses serviços, não havendo permissivo legal apenas para o serviço de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (alínea d), que costumeiramente é custeado pela receita não vinculada de impostos.

¹⁵⁰ Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços

que estabelece o dever das edificações urbanas se conectarem às redes públicas de água e esgoto disponíveis e estarem sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da manutenção das estruturas e uso dos serviços, assim como da simples disponibilização.¹⁵¹

Por outro lado, trazendo os pilares da sustentabilidade dos serviços, Eduardo Isaias Gurevich e Vanessa Rosa argumentam que

(...) não basta apenas cobrar pelos serviços – é preciso fazê-lo com critérios objetivos e fundamentados, que propiciem concretamente a modicidade tarifária, a execução dos investimentos necessários, a eficiência na operação e a recuperação dos custos necessários para o atingimento das metas e níveis de serviços adequado.¹⁵²

Por seu turno, os fatores financeiros de embasamento da cobrança previstos legalmente, que antes eram optativos aos titulares ou prestadores, a depender da forma de prestação, agora passam a ser obrigatórios, sendo certo que o sistema remuneratório a partir da Lei nº 14.026/2020 precisa considerar, dentre outros, a categoria de usuários, os padrões de uso ou de qualidade, quantidade mínima de consumo ou utilização dos serviços em favor dos usuários de baixa renda, custo mínimo e capacidade de pagamento dos usuários.¹⁵³

Esse arcabouço de fatores que agora se impõe visa especialmente coibir o quadro atual de remuneração insuficiente, que compromete o equilíbrio e a sustentabilidade financeira dos serviços e acaba acarretando na defasem das estruturas

públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁵¹ Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁵² GUREVICH, E. I. e ROSA, V. Remuneração dos serviços. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

¹⁵³ É o que se extrai da dicção do artigo 30, da Lei nº 11.445/2007, a saber:

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

- I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

operacionais e de instalação e na derrocada de iniciativas imprescindíveis de investimentos e inovação tecnológica, havendo grandes perdas em termos de desenvolvimento socioeconômico, qualidade dos serviços, meio ambiente e saúde pública.

A formatação adequada do sistema de remuneração dos serviços e cobrança, assim, releva em importância:

Ressalta-se que a tarifa não se constitui como valor último do mecanismo de aplicação da cobrança. O modelo de cobrança é mais amplo e deve comportar outras dimensões, como a disponibilidade efetiva, a garantia de oferta, a qualidade da água e o volume outorgado, e não apenas a capacidade de pagamento e o volume consumido ou demandado pelo usuário.¹⁵⁴

É preciso então chamar a atenção ao fato de que a atribuição de tarifas módicas pode parecer em princípio uma ótima opção em termos de universalização dos serviços de saneamento mas, quando desconectada dos diversos fatores que precisam ser levados em conta para o cálculo da justa e devida remuneração dos serviços, haverá em verdade grandes perdas para todos.

Talvez essa realidade histórica possa explicar em parte a existência de índices preocupantes de perdas físicas de água nos sistemas deteriorados de distribuição e poluição ambiental pelo despejo de quantidades alarmantes de efluentes não tratados em córregos, rios, lagos e mares.

O princípio da modicidade tarifária, dessa forma, precisa ser analisado dentro desse contexto. O legislador de 2020 demonstrou considerável preocupação com a aplicação desse princípio, e em diversos dispositivos fez menção expressa de sua necessária observância.

A título de exemplo, nos casos em que a prestação dos serviços se der mediante parceria público privada e houver subdelegação dos serviços dentre dos limites autorizados, é de rigor a observância do princípio da modicidade tarifária, na forma preceituada pelo artigo 11-A e §3º da Lei 11.445/2007, de modo a que não haja

¹⁵⁴ Estado do Ceará. Revisão do subsídio cruzado. 2017. Disponível em: https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/Relatorio-03_-_Revisao-do-Subsidio-Cruzado.pdf. Acesso em 11/08/2023.

sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem suportados pelos usuários e consumidores.¹⁵⁵

No mesmo sentido, demonstrando a valorização do legislador quanto à real observância da modicidade tarifária, dentro do contexto da prestação regionalizada, será possível aos titulares do serviço alongarem o prazo final de atingimento das metas gerais de universalização (99% água e 90% esgoto) para 1º de janeiro de 2040, desde que haja estudos anteriores à licitação que apontem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização para 31 de dezembro de 2033 e aprovação prévia pela agência reguladora responsável.¹⁵⁶

Enfim, são inúmeros os dispositivos legais trazidos pelo *novel* diploma que condicionam a prestação dos serviços de saneamento e sua remuneração ao princípio da modicidade tarifária, o qual se relaciona intimamente com alguns fatores objetivos do sistema remuneratório, a exemplo da capacidade de pagamento dos usuários.

A propósito:

Dado a possibilidade de adoção legal de cobrança pelo uso da água, conjuntamente aos demais instrumentos, como o plano de gerenciamento, o enquadramento das águas, a outorga, a fiscalização e o sistema de informações,

¹⁵⁵ Art. 11-A. Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (...)

§ 3º Para a observância do princípio da modicidade tarifária aos usuários e aos consumidores, na forma da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ficam vedadas subconcessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁵⁶ Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (...)

§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no **caput** deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

qualquer modelo concebido deve ser assentado num mecanismo que considere o fator econômico dos usuários, ou seja, a capacidade de pagamento.¹⁵⁷

Nesse viés, preocupando-se com a universalização do acesso à água e saneamento, em conjunto com a capacidade de pagamento dos usuários, a Organização das Nações Unidas (ONU) já editou uma cartilha em que estabelece um padrão de custos dos serviços que entende razoável, não podendo ultrapassar 5% (cinco por cento) do rendimento familiar, a saber:

*“As instalações e serviços de água e saneamento deverão estar disponíveis a preços razoáveis para todos, mesmo os mais pobres. Os custos dos serviços de água e saneamento não deverão ultrapassar 5% do rendimento familiar, ou seja, estes serviços não deverão afetar a capacidade das pessoas adquirirem outros bens e serviços essenciais, incluindo alimentação, habitação, serviços de saúde e educação”.*¹⁵⁸

De fato, pela essencialidade dos serviços de saneamento para atendimento das necessidades básicas humanas a estipulação de valores acessíveis se mostra imprescindível, em especial para a parcela populacional que não possui condições de arcar integralmente com os custos dos serviços, havendo em favor delas a prescrição de mecanismos de acesso, como os subsídios a seguir estudados.

Lado outro, a aplicação do princípio da modicidade tarifária não pode desencadear num descuido com a sustentabilidade econômico-financeira da prestação, até mesmo para que não sejam os investimentos inviabilizados pelas falhas e insuficiências do sistema remuneratório do prestador.

3.5 Política de subsídios tarifários e não tarifários

É certo que um dos grandes desafios do novo marco é encontrar uma política tarifária equitativa, onde seja possível atender toda a parcela populacional vulnerável economicamente, sem desequilibrar financeiramente o sistema, com uma

¹⁵⁷ Estado do Ceará. Revisão do subsídio cruzado. 2017. Disponível em: https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/Relatorio-03_-_Revisao-do-Subsidio-Cruzado.pdf. Acesso em 11/08/2023.

¹⁵⁸ Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em 21/10/2022.

cobrança maior, por exemplo, das regiões urbanas mais ricas, respeitando, ainda, o princípio da modicidade tarifária. De fato, não será uma tarefa fácil.

Um dos relevantes mecanismos criados para viabilizar a universalização dos serviços é a aplicação de subsídios, atuando como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda.¹⁵⁹

O subsídio foi criado formalmente no Brasil quando se estabeleceu a política tarifária do PLANASA em 1978, onde já se previa que as tarifas dos serviços públicos de saneamento deveriam se adequar ao poder aquisitivo da população, compatibilizando os aspectos econômicos do negócio com os aspectos sociais, definindo também que a cobrança tarifária deveria ser diferenciada por tipo de usuário (residencial, comercial, etc.) e por faixa de consumo, dando de igual modo os primeiros passos do subsídio cruzado, ao assegurar no artigo 11 do decreto regulamentador “*o subsidio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores*”.¹⁶⁰

Seguindo a ideia inicial, o novo marco setorial passou a considerar os subsídios como instrumento em favor da sustentabilidade econômico-financeira, ao lado da remuneração pela cobrança dos serviços, assegurando sua aplicação aos usuários que não tenham capacidade de pagamento integral dos custos dos serviços.¹⁶¹

¹⁵⁹ É o que passou a dispor o artigo 3º, inciso VII, da Lei 11.445/2007:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
(...)

VII - subsídios: 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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁶⁰ Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP). Estudos sobre modelo de subsídio às famílias de baixa renda aplicável aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Regulasan. São Paulo, 2023.

¹⁶¹ Nesse sentido, passaram a prever o artigo 29, caput, e §2º, da Lei 11.445/2007:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
(...)

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Já dentro do contexto da regionalização dos serviços, o novo marco legal traz uma ferramenta interessante, ao possibilitar a realização de subsídios cruzados entre os titulares, de natureza fiscal ou tarifária, em benefício de usuários de baixa renda. É o que dispõe o artigo 31¹⁶² da Lei nº 11.445/2007, a partir da redação dada pela Lei nº 14.026/2020.

Não há dúvidas de que o dispositivo legal citado (art. 31) atua em favor da universalização dos serviços, pois com o ganho de escala proporcionado pela ampliação do número de usuários dentro da região, e não apenas dentro da localidade, haverá economia nos custos operacionais pelo compartilhamento de infraestrutura e maior margem para redirecionar os subsídios para quem realmente precisa, em especial a parcela populacional de baixa renda.

Entretanto, de maneira evidente, é possível que haja um desinteresse de associação por parte dos Municípios mais bem estruturados economicamente, ao supor que parte de seus subsídios serão transferidos aos Municípios mais carentes, integrantes da região. Quem nos explica é Patrícia Regina Pinheiro Sampaio:

Em regra, seria difícil ao município mais bem estruturado, ou cuja população tenha maiores condições econômicas de custear o serviço por meio de tarifas, sustentar politicamente que ele integrará um conjunto associativo/regionalizado com outro município em situação de maior carência. A opção de aceitar práticas de subsídio cruzado entre populações residentes em diferentes municípios tenderia a não ser bem aceita por aquela que seria a ofertante do subsídio (mais abastada), e não a subsidiada. A mudança do marco regulatório, assim, caminha no limite em que incentivos são claramente postos à regionalização e ao agrupamento de municipalidades, mas não se impõe que os municípios integrem unidades regionais ou blocos de referência.¹⁶³

Bem por isso, a reforma legislativa de 2020 tomou o cuidado de assegurar aos Municípios a facultatividade de integração das formas de prestação regionalizada,

¹⁶² Art. 31. Os subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
(...)

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁶³ SAMPAIO, P. R. P. Reforma do Marco Legal e o Incentivo à Prestação Regionalizada. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022.

exceto nos casos de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, instituídas por lei complementar estadual, conforme proposto pelo artigo 8º-A da Lei 11.445/2007, com redação dada pela Lei 14.026/2020, ao dispor que “*é facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada*”.

Por outro lado, os titulares que optem pela não integração dificilmente receberão recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União, uma vez que o artigo 50, incisos VII e VIII¹⁶⁴ condicionam a alocação desses recursos de inegável importância à adesão das municipalidades às organizações de prestação regionalizada.

Assim, caso a caso, os Municípios poderão livremente optar por fazer parte ou não das estruturas de prestação regionalizada, a depender dos ganhos efetivos em termos de universalização e sustentabilidade de seus serviços, sempre conduzidos pelo indispensável interesse público.

Em resumo, “*a lei busca conciliar o incentivo à regionalização com a manutenção da autonomia federativa dos municípios, constitucionalmente consagrada e aplicável ao setor de saneamento*”.¹⁶⁵

Na prática,

A solução traz complexidade do ponto de vista político ao gestor público municipal com população com maior renda *per capita* ou menor desigualdade, pois pode ser difícil a ele justificar o ingresso em uma prestação regionalizada quando seus munícipes arcarão com parte da conta decorrente da situação adversa de outros municípios parceiros, por meio de subsídios cruzados. Em que pese a Constituição Federal aludir ao federalismo cooperativo na busca da redução das desigualdades regionais, aplicar essas transferências implícitas entre municípios poderá ser difícil de implementar na prática. É neste momento

¹⁶⁴ Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

(...)

VII - à estruturação de prestação regionalizada; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁶⁵ SAMPAIO, P. R. P. Reforma do Marco Legal e o Incentivo à Prestação Regionalizada. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022.

que a busca de financiamento pela União Federal pode ser um argumento robusto a proteger o gestor que adira à proposta de regionalização.¹⁶⁶

Relevante instrumento que tem sido largamente utilizado no setor para equilibrar a matriz remuneratória é o subsídio cruzado, aplicado “*entre faixas de vazão consumida por usuários de setores com forte assimetria no consumo de água*”.¹⁶⁷

Em outras palavras, considerando-se em primeiro lugar a capacidade de pagamento dos usuários e o fluxo de consumo médio, estabelece-se uma maior tarifação aos usuários com maior capacidade, o que possibilita a aplicação de tarifas menores aos usuários de menor poder econômico, garantindo o acesso aos serviços a todos os segmentos sociais, de maneira financeiramente proporcional e equilibrada.

Na prática,

os subsídios cruzados visam fazer transferência de renda ou de recursos entre categorias de usuários, daqueles de maior poder aquisitivo para os de menor poder e/ou por blocos de consumo. Neste modelo a tarifa aplicada a uma categoria de usuários não subsidiados é maior que o custo para prover os serviços a estes usuários. Essa diferença de receita é utilizada para cobrir o custo dos serviços aos usuários subsidiados. Como já exposto anteriormente, este tipo de subsídio é denominado de blocos crescentes, onde a menor tarifa é fixada para o consumo mínimo (de salubridade) e na medida do aumento do consumo, nos blocos superiores, as tarifas passam a ser maiores.¹⁶⁸

É preciso observar que essa modelagem é calculada de maneira técnica, aplicando-se fórmulas específicas para se alcançar o custeio total do serviço, considerado em toda a sua amplitude. Haverá necessariamente estudos pormenorizados no âmbito da localidade ou região abrangida, estabelecendo-se de antemão os valores de referência em que incidirão as categorias de tarifa.

Assim sendo,

(...) os subsídios cruzados garantem a aplicação de sobretarifa à faixa de consumo mais elevada em oposição à aplicação de tarifa subsidiada à faixa de

¹⁶⁶ SAMPAIO, P. R. P. Reforma do Marco Legal e o Incentivo à Prestação Regionalizada. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M (Org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2 ed. Editora Foco. Indaiatuba/SP, 2022.

¹⁶⁷ Estado do Ceará. Revisão do subsídio cruzado. 2017. Disponível em: https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/Relatorio-03_-_Revisao-do-Subsidio-Cruzado.pdf. Acesso em 11/08/2023.

¹⁶⁸ MACEDO, J. J.; OLIVEIRA, L. L. C.; CAVASSIN, M. V. A universalização do saneamento e o subsídio cruzado: crítica à proposta de alteração das diretrizes nacionais. *Revista Ciência e Engenharia de Materiais e o Desenvolvimento Socioambiental*. Holzmann, Henrique Ajuz; Biscaia, Vinicius Bubna (org.). Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019.

consumo mais reduzida, admitindo independência entre as faixas. A aplicação de subsídios cruzados ocorre com a repartição da vazão consumida do usuário em faixas de consumo, sendo que sobre tais frações podem incidir as diversas tarifas (de isenção, subsidiada, média e sobretarifada), de forma independente.¹⁶⁹

Busca-se, desse modo, a equalização econômica da prestação dos serviços de saneamento, distribuindo-se um ônus maior àqueles que detém maior capacidade financeira e dispõe de um fluxo maior de consumo, ao passo que à parcela populacional que apresente impossibilidade de arcar integralmente com os custos dos serviços, lhe seja agraciada uma tarifa reduzida, em muitos locais chamada de tarifa social, ou até mesmo sua não incidência.

A tarifa social, assim, funciona como relevante instrumento de acesso aos serviços de abastecimento de água potável em favor das famílias de baixa renda, a depender de critérios pré-estabelecidos pelos titulares dos serviços em conjunto com os prestadores, sendo regulamentadas pelas agências reguladoras infranacionais competentes.

Em interessante iniciativa, a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) atribui o benefício da tarifa social para unidades usuárias que compõe a respectiva categoria residencial, estabelecendo como requisito principal a inscrição da família domiciliada na unidade usuária no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CADÚnico, com o cadastro atualizado e renda mensal per capita de até meio salário mínimo nacional vigente, concedendo desconto de 50% (cinquenta por cento) nos primeiros 10 (dez) metros cúbicos de consumo e de 25% (vinte e cinco por cento) na faixa de 11 (onze) a 20 (vinte) metros cúbicos.¹⁷⁰

Entretanto, a Agência Reguladora de serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP) faz uma advertência, ao lembrar que “*subsídios cruzados somente são viáveis quando existe suficiente massa crítica de usuários financiadores. Cidades pequenas ou áreas rurais deve favorecer subsídios diretos (oferta ou de demanda) ou*

¹⁶⁹ Estado do Ceará. Revisão do subsídio cruzado. 2017. Disponível em: https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/Relatorio-03_-_Revisao-do-Subsidio-Cruzado.pdf. Acesso em 11/08/2023.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.arespcj.com.br/conteudo/voce-conhece-a-tarifa-residencial-social-de-agua-e-esgoto>. Acesso em 14/08/2023.

devem ser agrupadas de modo a criar uma massa crítica que viabilize o subsídio cruzado.”¹⁷¹

Pelo exposto, fica evidente que no caso de pequenas localidades o instrumento da regionalização salta em importância, pois o alargamento do rol de usuários possibilitará o ganho de escala e um melhor manejo dessa tarifação diferenciada, a depender dos vários enquadramentos e categorias possíveis de usuários.

Por sua vez, um dos temas mais debatidos quando se fala em subsídio cruzado é aquele que aplica entre municípios ou bairros.¹⁷² Isto porque, a depender das características hidrológicas, geográficas sociais e econômicas, uma das partes faria obrigatoriamente o papel de sustentar a outra. Ou seja, a localidade, bairro ou região mais abastados supririam o índice deficitário da outra parte, gerando um autofinanciamento de todo o sistema prestacional, sem a necessidade de ajuda da receita ordinária de impostos, ou fundos.

Esse aspecto dos subsídios cruzados tem gerado bastante discussão, principalmente diante de possíveis falhas por ausência de critérios precisos e falta de transparência acerca de sua exata dimensão, sendo que em alguns casos há se analisar a necessidade de aplicação apenas dos subsídios diretos, ou mesmo, utilização dos recursos do tesouro para suprir as áreas deficitárias.

A respeito,

Verifica-se, portanto, que os subsídios permanecem como mecanismo relevante para dar sustentação à prestação dos serviços em hipóteses em que a remuneração pela cobrança, por si só, não seja suficiente. Busca-se, no entanto, estabelecer diretrizes que tragam mais racionalidade e transparência na utilização de subsídios, evitando-se a continuidade de sua utilização entre municípios atendidos por um mesmo prestador, por vezes praticados sem total transparência e sem favorecer efetivamente aquele que deveria (e deve) ser o real beneficiário – ou seja, o usuário de baixa renda.¹⁷³

¹⁷¹ Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP). Estudos sobre modelo de subsídio às famílias de baixa renda aplicável aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Regulasan. São Paulo, 2023.

¹⁷² HOSKEN, R. Coluna do saneamento: subsídio cruzado. Maio de 2019. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/outros/colunistas/coluna-saneamento-subsidio-cruzado/>. Acesso em 15/08/2023.

¹⁷³ GUREVICH, E. I. e ROSA, V. Remuneração dos serviços. In: OLIVEIRA, C. R.; GRANZIERA, M. L. M. (Org.) *O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

Em consonância com esse pensamento, o novo marco criou relevante mecanismo alternativo ao disciplinar no artigo 50 da Lei nº 11.445/2007 a obtenção de benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios, como contrapartida ao alcance dos objetivos coligidos nos artigos 48¹⁷⁴ e 49¹⁷⁵, acima analisados, por meio do repasse de recursos públicos federais e promoção de financiamentos.

O §1º do artigo 50¹⁷⁶ deixa claro que a aplicação de recursos não onerosos da União terá prioridade nas regiões onde não for possível atingir a sustentabilidade econômico-financeira apenas por meio dos recursos oriundos de tarifas ou taxas pagas pelos usuários. Em outras palavras, haverá prioridade de aplicação desses recursos federais no atendimento dos Municípios com maior déficit de saneamento cuja população não tenha capacidade de custeio integral dos serviços, o que se mostra de todo salutar.

Em estudo realizado no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, apurou-se que a Companhia de Saneamento Estadual – CEDAE atua hoje em municípios majoritariamente deficitários, sendo que 73% (setenta e três por cento) deles apresentam

¹⁷⁴ Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; (...)

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, considerados 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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁷⁵ Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

(...)

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

XIV - promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁷⁶ Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

(...)

§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

custos maiores do que a receita. Por outro lado, verificou-se que a iniciativa privada atua em 60% (sessenta por cento) dos municípios superavitários do Estado, restando demonstrada a essencialidade do subsídio cruzado entre municípios para atendimento das áreas de menor poder aquisitivo, viabilizando a universalização dos serviços.¹⁷⁷

Nesse passo, feitas as devidas ressalvas, é importante registrar que o instituto do subsídio cruzado vem ganhando amplitude ano a ano, se destacando também como mecanismo de equilíbrio entre usuários de diferentes categorias, como por exemplo industriais e comerciais, cuja tarifa é comumente mais onerosa, e usuários de âmbito doméstico, que possuem tarifação mais barata.

Esse equilíbrio ocasionado pela aplicação progressiva das tarifas, inclusive entre usuários de categorias diversas, se respalda no princípio da solidariedade, proporcionando universalização para os setores mais carentes, e pode ser considerado uma das grandes vantagens do subsídio cruzado.

3.6 Restrição da interrupção do fornecimento dos serviços em casos de inadimplência dos usuários de baixa renda

Como visto no decorrer do presente trabalho, uma das grandes preocupações do legislador de 2020 foi justamente a de combater a marginalização dos serviços de saneamento básico, reduzindo ou minorando o grave quadro de exclusão social existente especialmente quando se fala em acesso a serviços essenciais de água e esgoto.

Diante de todo esse contexto, vislumbrou-se que esses serviços possuem conotação transversal por apresentarem íntima relação com os direitos fundamentais vida, saúde e meio ambiente, destacando-se em relevância na atualidade social, principalmente no âmbito das populações marginalizadas, inclusive as que habitam em núcleos urbanos informais, excluídas historicamente desses serviços públicos básicos, o que merece uma profunda reflexão.

¹⁷⁷ BRANCO, R. S.; CRUZ, F. P. Subsídios cruzados e o desequilíbrio do setor de saneamento no estado do Rio de Janeiro. Revista DAE, v. 69, n. 231, pp 68-84. São Paulo: 2021. Disponível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_231_n_1978.pdf. Acesso em: 15/08/2023.

Pensando nisso, o novo diploma legal buscou trazer diversos mecanismos específicos para solução da problemática entorno do acesso aos serviços de saneamento básico, em especial para as populações carentes. A partir da nova regulação introduzida, pretendeu-se a efetivação da cidadania pelo justo acesso e adequada prestação desses serviços também para as pessoas mais necessitadas, que não possuem condições econômicas de custear integralmente os serviços, o que encontra perfeita sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU acima estudados.

Feitas essas considerações, a importância em torno da interrupção dos serviços salta aos olhos, principalmente quando estivermos diante dos usuários inadimplentes.

Visando resguardar uma prestação mínima e ininterrupta dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto, o artigo 40, inciso V¹⁷⁸, e §3º¹⁷⁹, da Lei 11.445/2007, passou a prever a preservação do fornecimento que assegure condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários. Em outras palavras, buscou-se assegurar o mínimo existencial e a própria dignidade dos usuários inadimplentes.

Entretanto, como se denota do mesmo dispositivo de lei citado, a efetivação dessa prestação mínima dos serviços depende da edição de norma específica pela entidade reguladora competente, ou pelo órgão de política ambiental. Nesse viés, lembramos que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, diante da competência de expedir normas de referência a serem seguidas pelas agências reguladoras infranacionais, detém a competência de estabelecer os parâmetros mínimos previstos legalmente, para que sejam aplicados equitativamente em todo o território nacional, o que ainda não aconteceu até a presente data.

¹⁷⁸ Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:
(...)

V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁷⁹ § 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

De igual modo, vale o registro que o artigo 9º, inciso III¹⁸⁰, da LDNSB, prevê que os planos municipais e regionais de saneamento básico devem definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais de potabilidade, sendo certo que os planos devem atender aos limites estabelecidos pelas entidades de regulação.

Acerca desses parâmetros mínimos de fornecimento, a propósito, lembramos que a Organização Mundial da Saúde - OMS já se pronunciou no sentido de que cada ser humano precisa, no mínimo, de 50 a 100 litros por dia, para assegurar a satisfação das necessidades mais básicas e condições essenciais de saúde:

O abastecimento de água e a disponibilidade de saneamento para cada pessoa deve ser contínuo e suficiente para usos pessoais e domésticos. Estes usos incluem, habitualmente, beber, saneamento pessoal, lavagem de roupa, preparação de refeições e higiene pessoal e do lar. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), são necessários entre 50 a 100 litros de água por pessoa, por dia, para assegurar a satisfação das necessidades mais básicas e a minimização dos problemas de saúde.¹⁸¹

Pendente de maiores esclarecimentos, é certo que existe força normativa suficiente para a aplicação do instituto, bastando que as agências reguladoras competentes estabeleçam os parâmetros mínimos de fornecimento contínuo para usuários inadimplentes de baixa renda por meio de normas técnicas, as quais devem ser observadas e previstas nos planos municipais e regionais de saneamento básico.

Ao prestador, caberá por seu turno aplicar tais disposições, solicitando se o caso o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, se tais disposições não estiverem já previstas e abrangidas nas cláusulas de distribuição de riscos e regulamentação de tarifas sociais. Em qualquer caso, não há como negar o relevante avanço normativo em

¹⁸⁰ Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

(...)

III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

¹⁸¹ Disponível em:

<https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf>
> Acesso em 02/04/2023.

termos de universalização e combate às formas de exclusão social dos serviços de saneamento.

Considerações Finais

O presente trabalho pretendeu estudar a formulação e a implementação das políticas públicas de universalização do acesso aos serviços públicos essenciais de abastecimento de água potável e segura e esgotamento sanitário, visando a efetivação da cidadania especialmente para as populações carentes, historicamente excluídas desses serviços, com repercussão sobre a dignidade dessas pessoas, sobre a saúde pública e, ainda, com consequências significativas sobre meio ambiente.

À luz dos novos paradigmas inaugurados pela Lei Federal nº 14.026/2020, declarada como o novo marco legal do saneamento básico, buscou-se caracterizar as políticas públicas de universalização, analisando o papel dos diversos atores envolvidos nos serviços, a exemplo dos titulares, prestadores, usuários e agências reguladoras.

O trabalho também destaca as várias modificações legislativas que foram levadas a cabo pelo novo marco, em especial as que repaginaram a Lei Federal nº 11.445/2007, conhecida como Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico – LDNSB.

Buscou-se, ainda, contextualizar todas as mudanças legislativas e regulatórias com as principais normas e recomendações internacionais sobre a matéria, a exemplo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2015-2030 da ONU, que se relacionam com a temática, principalmente o ODS 6, que cuida do saneamento básico, com a pretensão ousada de garantir disponibilidade e manejo sustentável para todos, até 2030, e de que forma sua perspectiva teórica impacta diretamente no alcance das metas de universalização recém instituídas em âmbito nacional.

Deste modo, o trabalho realiza um estudo pormenorizado envolvendo os dispositivos dos principais diplomas normativos concernentes à matéria, com enfoque na efetivação da cidadania por meio da materialização das políticas públicas que visam expandir e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento básico, em especial para as populações de baixa renda.

Diante de todas as análises e dados colhidos, inclusive posteriores à vigência da nova sistemática legal, foi possível constatar o potencial de implementação positivo das políticas públicas em matéria de universalização, em prol, de maneira especial, da parcela populacional desprovida de condições financeiras de custear integralmente os serviços.

De maneira inovadora o novo diploma legal trouxe metas claras a serem alcançadas - 99% (noventa e nove por cento) da população com água tratada e 90% (noventa por cento) com coleta e tratamento de esgotos - até 31 de dezembro de 2033, sendo possível a prorrogação desse prazo de maneira excepcional para a data limite de 1º de janeiro de 2040, quando no contexto da prestação regionalizada os estudos para a realização do processo licitatório indicarem a inviabilidade econômico-financeira da universalização para a data inicialmente proposta, havendo necessidade de anuência da agência reguladora competente e observância do princípio da modicidade tarifária.

Além da mera estipulação de metas, evidenciou-se também a criação de diversos mecanismos para seu fiel cumprimento, gerando uma real perspectiva de expansão dos serviços de saneamento nos próximos anos. A inclusão nos contratos do cronograma de execução das metas configura inegável avanço na atividade fiscalizatória, facilitando a aferição acerca do atingimento pontual e gradual das metas, ensejando a aplicação de medidas sancionatórias.

O novo marco conseguiu, assim, trazer à tona comandos normativos que tem potencialidade de efetivamente alterar a realidade, atingindo as metas de universalização propostas: em primeiro lugar, todos os contratos precisam prever as metas de universalização e o cronograma de execução das mesmas; segundo, o prestador ou concessionário precisam demonstrar sua capacidade técnica e econômica para atingir as metas; por último, haverá fiscalização efetiva do poder concedente – os titulares - e da Agência Reguladora competente, com a possibilidade de aplicar sanções, inclusive declarar a caducidade da concessão por descumprimento das metas.

Nessa esteira, depreende-se que o novo marco legal instituído pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, acompanhando os movimentos internacionais, caminhou exatamente no sentido de conferir *status* de direitos humanos aos serviços de saneamento básico, trazendo consideráveis inovações regulatórias para o setor, contribuindo inegavelmente com os objetivos de expansão do acesso e melhoria da qualidade e

efetivação dos serviços, em especial para a parcela da população mais vulnerável. Em outras palavras, o novo regramento conferiu proteção especial para aqueles que não possuem condições econômicas de arcar com os custos dos serviços.

Pretendeu-se conferir relevante importância aos vários mecanismos e instrumentos criados, analisando-se a real abrangência e concretude dos mesmos. Dito isso, destacamos as iniciativas de regionalização dos serviços que foram impulsionadas, num prognóstico de união de esforços e ganhos de escala, ao aumentar a rede de usuários e possibilitar melhores condições operacionais e no campo de infraestrutura dos serviços.

Seguindo essa linha, a nova regulamentação contratual da prestação trouxe maior segurança jurídica, coibindo contratações precárias e alavancando a entrada de capital privado, na perspectiva de melhorar os índices de investimentos e inovação tecnológica necessários para o atingimento das metas.

Por sua vez, o sistema remuneratório também recebeu maior atenção, justamente com o propósito de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, ao lado da ampla possibilidade de aplicação de subsídios, de modo a que haja diferenciação no parâmetro das tarifas, a depender, dentre outros fatores, da capacidade de pagamento do usuário.

De igual modo, como relevante alternativa, o *novel* diploma introduziu literalmente a possibilidade de criação de soluções locais e particularizadas, a depender das características da localidade ou região geográfica, quando haja inviabilidade física de conexão à rede, permitindo o tratamento de água e esgoto com a utilização de novos métodos, precipuamente quando reconhecidamente eficientes, com baixo custo de implantação e fácil manutenção.

Lado outro, muito embora os estudos recentes demonstrem um nível de investimento muito aquém do ideal para o setor, ao lado de uma indesejada falta de conscientização e vontade política, considerando também os vários problemas e falta de transparência envolvendo a remuneração dos serviços e a aplicação dos subsídios, é certo que o novo ordenamento regulatório nos leva a respirar ares de esperança, ao trazer diversos mecanismos para se efetivar, de fato, a universalização dos serviços essenciais de saneamento.

Por este momento, com dados concretos ainda singelos acerca dos reais efeitos produzidos pelo legislador de 2020, nos limitamos a traçar inicialmente as principais bases das relevantes mudanças, que trouxeram novamente o tema do saneamento às pautas mais importantes da agenda nacional, e esperamos atenciosamente a produção de novos trabalhos científicos que apontem positivamente para um novo caminho e indiquem um verdadeiro avanço na universalização dos serviços em prol das pessoas que mais necessitam deles, de modo a que, chegado finalmente o ano de 2033, não precisemos doravante de um novo marco do setor.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert; SILVA, Luis Virgilio Afonso da (Trad). Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008

ANA, Agência Nacional de Águas e Sanemaneto Básico. **O novo marco legal do saneamento básico entra em vigor**. <<https://www.ana.gov.br/noticias/novo-marco-do-saneamento-entra-em-vigor-e-deve-trazer-avancos-economicos-na-saude-e-no-meio-ambiente-em-todo-o-pais>>. Acesso em: 24 de setembro de 2020;

_____. Resolução n. 86, de 29 de outubro de 2018 – **Institui o Programa de Qualidade Regulatória da Ana**. Brasília, 2018;

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 21^a ed. São Paulo: Atlas. 2020;

ARSESP, Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. **Estudos sobre modelo de subsídio às famílias de baixa renda aplicável aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Regulasan. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/04_SUBSIDIOS_PARTE_2%20-%20Hugo%20Oliveira.pdf>. Acesso em 14/08/2023.

AUGUSTINHO, Aline Michele Nascimento; SILVA, Klause [et.al.]. **Políticas setoriais 3**. Porto Alegre/RS, 2019 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma999545835206341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains.pol%C3%ADticas%20p%C3%BAbl%20cas%20saneamento&offset=50. Acesso em 14/05/2023;

AVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 7^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007

BARCELLOS. Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Caderno da Escola de Direito, 1(5). <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2521>> Acesso em 06 de março de 2022.

BELCHIOR, Wilson Sales. **Os impactos do novo marco legal do saneamento básico**. Consultor Jurídico. <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-19/wilson-belchior-impactos-marco-saneamento>>. Acesso em 23 de setembro de 2020;

BOEHS, Carlos Gabriel Eggert. **Democracia, cidadania e políticas públicas**, 2020 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma999574905406341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_

CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAbllicas&offset=20. Acesso em 02/03/2023;

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas, direitos humanos e cidadania**. Revista Juris, 2016 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_63ab72d350c74ed394bad339afd5457b&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20e%20cidadania&offset=10. Acesso em 29/01/2023;

BORJA, Patrícia Campos. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Revista Saúde e Sociedade, 2014 Disponível em bibliotecaunesp:https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_crossref_primary_10_1590_S0104_12902014000200007&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20saneamento&offset=20. Acesso em 14/09/2021;

BRAGA, Andréa Luiza Currelino. **Políticas Públicas**. 2020 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma999574893506341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAbllicas&offset=0. Acesso em 14/12/2021.

BRANCO, Rodrigo dos Santos.; CRUZ, Felipe Ponciano. **Subsídios cruzados e o desequilíbrio do setor de saneamento no estado do Rio de Janeiro**. Revista DAE, v. 69, n. 231, pp 68-84. São Paulo: 2021. Disponível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_231_n_1978.pdf. Acesso em: 15/08/2023.

BRASIL. **Gestão Hídrica**. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Plano Tático 2018/2019. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/auditoria-estrategicas/temas-1/gestao-hidrica/PT20182019GestoHdricav3Final_revisadoCGDRA.pdf/vie. Acesso em 05/04/2022;

BUCCI, Maria Paula Dallari, [et.al.]. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma990007381060206341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20:%20Reflex%C3%B5es%20sobre%20o%20conceito%20jur%C3%ADdico&offset=0. Acesso em 12/12/2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Brasília, 1997 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 12/12/2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020;

CANÇADO TRINTADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Ed. Safe. Porto Alegre, 1993.

CAPELLARI, Adalberto; CAPELLARI, Marta Botti. **A água como bem jurídico, econômico e social**. Cidades [Online], 2018, Vol. 36. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/cidades/657>>. Acesso em 07/04/2023.

CARDONA A., Omar Darío. **La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo**. Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos CEDERI. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colômbia, 2001; Disponível em: <https://www.desenredando.org/public/articulos/2001/repvuln/RepensarVulnerabilidadyRiesgo-1.0.0.pdf>. Acesso em 16/10/2021;

CARLI, Ana Alice de [et.al.]. **Dinâmicas e complexidades na gestão e governança da água: conceitos, métodos e experiências**. CNPQ. Brasília, 2022;

CARTIER, Ruy. **Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental**. Cad. Saúde Pública: Rio de Janeiro, 2009; Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/53xmwW4nCBqMpwppffTSWK5P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28/11/2021;

CARVALHO, Alysson. **Políticas Públicas**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2020 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma990001888480206341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas&offset=0. Acesso em 18/01/2022.

CARVALHO, Márcio Bernardes de. **Gestão de políticas públicas**. Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma999546088206341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas&offset=10. Acesso em 13/11/2022;

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança Pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. Diest. Nota Técnica nº 24, Brasília, 2018;

CENTRO de Estudos de Regulação e Governança dos Serviços Públicos. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP Franca. Coordenador Prof. Dr. José Carlos de Oliveira;

CRUZ, Karlos Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Sousa. **Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências**. Revista Nova Economia, 2016 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/vstH66FQ8mRGV8NLzjSyjB/?lang=pt>. Acesso em 12/06/2023;

CRUZ, Verônica. **Estado e regulação: fundamentos teóricos. Regulação e Agências Reguladoras: governança e avaliação de impacto regulatório.** Brasília, 2009;

DA COSTA, Ilton Garcia; DE MELLO, Caroline Gomes. **O direito fundamental de acesso à água e a interrupção do serviço de abastecimento de água potável ao consumidor inadimplente.** Revista Quaestio Iuris, 2021 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_61b1a562c6744f87b81aeea8b1a79c5f&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,%20%20C3%81gua%20e%20saneamento%20b%20C3%A1sico:%20regimes%20jur%20C3%ADdicos%20e%20marcos%20regulat%C3%B3rios%20no%20ordenamento%20brasileiro. Acesso em 22/03/2023;

DA SILVA, Allan Gustavo Freire; E MOTA, Leonardo de Araújo; DORNELAS, Carina Seixas Maia; DE LACERDA, Alecksandra Vieira. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro.** Revista Debates: Porto Alegre, 2017 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_b7e5bb0aba4f4a1c9ac471b4caf3c1e4&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,%20%20C3%81gua%20e%20saneamento%20b%20C3%A1sico:%20regimes%20jur%20C3%ADdicos%20e%20marcos%20regulat%C3%B3rios%20no%20ordenamento%20brasileiro&offset=10. Acesso em 29/06/2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *et al.* **Direito Regulatório - Temas Polêmicos.** Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2009;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33^a ed. São Paulo: Forense, 2020;

DUTRA, Micaela Dominguez. **Capacidade contributiva: análise dos direitos humanos e fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2010;

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** 13. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996;

ESTADO DO CEARÁ. **Revisão do subsídio cruzado.** 2017. Disponível em: https://www.srh.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/90/2018/07/Relatorio-03_-_Revisao-do-Subsidio-Cruzado.pdf. Acesso em 11/08/2023.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. **Mercosul no contexto latino-americano.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996;

FILHO, Calixto Salomão. **Regulação da atividade econômica (Princípios e Fundamentos Jurídicos).** 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008;

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011;

FILHO, Marçal Justen. **As diversas configurações da concessão de serviço público**. <<http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf>>. Acesso em 21 de setembro de 2020;

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020;

FREDERICO, Amado. **Direito Ambiental**. 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020;

FREIRE, André Luiz. **Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Disponível em <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>>. Acesso em 25 de setembro de 2020;

GALVÃO JR, Alceu de Castro. **Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Revista Panamericana de Salud Publica, 2009 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_b7e5bb0aba4f4a1c9ac471b4caf3c1e4&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,%20%20C3%81gua%20e%20saneamento%20b%20C3%A1sico:%20regimes%20jur%20C3%ADdicos%20e%20marcos%20regulat%C3%B3rios%20no%20ordenamento%20brasileiro&offset=10. Acesso em 29/10/2022;

GONÇALVES, Oksandro Osdival; AZOIA, Viviane Tais. **Os aspectos econômicos da tarifa mínima de água a partir da Lei 13.312/2016**. Revista de Direito da Cidade, 2017 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_gale_infotracaacademiconefile_A566559059&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,benef%C3%ADcios%20incentivos%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=20. Acesso em 12/09/2022;

GUIMARÃES, Patrick Souto; CARVALHO, Claudia Regina Rosal. **Saneamento básico goiano: uma proposta de intervenção regulatória para o aumento da eficiência e eficácia dos serviços oferecidos à população**. Revista Gestão e Regionalidade, 2020 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_proquest_journals_2665640768&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,subs%C3%ADdios%20tarif%C3%A1rios%20%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=0. Acesso em 04/12/2021;

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. **Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais**. Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental 12. Scielo Brazil, 2007;

HOSKEN, Rodrigo. **Coluna do saneamento: subsídio cruzado**. Maio de 2019. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/outros/colunistas/coluna-saneamento-subsidio-cruzado/>. Acesso em 15/08/2023.

INSTITUTO ÁGUA SUSTENTÁVEL. Disponível em: <https://www.aguasustentavel.org.br/conteudo/blog/133-conheca-o-objetivo-de-desenvolvimento-sustentavel-6-agua-potavel-e-saneamento>. Acesso em: 14/02/2023

JULIANO, Ester Feche Guimarães de Arruda; FEUERWERKER, Laura Camargo Macruz; COUTINHO, Sônia Maria Viggiani; MALHEIROS, Tadeu Frabricio. **Racionalidade de saberes para a universalização do saneamento em áreas de vulnerabilidade social**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, 2012 Disponível em biblioteca unesp:https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_gale_info_tracacademiconefile_A344704017&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,subs%C3%ADdios%20tarif%C3%A1rios%20%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=0. Acesso em 02/04/2023;

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2021

KOGA, Natália Massaco [et.al.]. **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022;

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; Francisco Carlos DUARTE. **Saneamento básico e direito à saúde: considerações a partir do princípio da universalização dos serviços públicos**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), Unisinos, 2015, p. 62-69;

LAHOZ, Rodrigo; DUARTE, Francisco. **A universalização do serviço público de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental à saúde**. Revista Direito e Justiça, 2015 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_61b1a562c6744f87b81aaea8b1a79c5f&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,%20%C3%81gua%20e%20saneamento%20b%C3%A1sico:%20regimes%20jur%C3%ADdicos%20e%20marcos%20regulat%C3%B3rios%20no%20ordenamento%20brasileiro. Acesso em 07/11/2022;

LIMA, Letícia Beatriz de [et.al.]. **Saneamento inclusivo – sistemas para tratamento de água e esgoto em comunidades isoladas**. Rima editorial. São Carlos, 2021;

LIMA, Letícia Beatriz de. **Saneamento em comunidades isoladas: implementação e análise de sistemas alternativos em um assentamento rural**. Faculdade de Engenharia (FEIS) – Ilha Solteira, 2022. Repositório Institucional Unesp

LOTTA, Gabriela [et.al.]. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019;

MACEDO, J. J.; OLIVEIRA, L. L. C.; CAVASSIN, M. V. **A universalização do saneamento e o subsídio cruzado: crítica à proposta de alteração das diretrizes nacionais.** *Revista Ciência e Engenharia de Materiais e o Desenvolvimento Socioambiental.* Holzmann, Henrique Ajuz; Biscaia, Vinicius Bubna (org.). Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019.

MARCHI, Cristina Maria Dacach Fernandez. **Representação e formação cívica: apoio às políticas públicas do saneamento básico.** *Revista Desenvolvimento em Questão*, 2019 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_crossref_primary_10_21527_2237_6453_2019_47_179_194&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20saneamento&offset=0. Acesso em 16/07/2021;

MARCONDES, Tamoio Athayde. **Concessão administrativa: direito brasileiro e direito comparado.** <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/concessao-administrativa-direito-brasileiro-e-direito-comparado/amp>>. Acesso em 21 de setembro de 2020;

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas; 2010;

MARRARA, Tiago. *et al.* **Estatuto da metrópole comentado.** FDRP/USP, 2021;

MARRARA, Thiago. **Licitude de cobrança de tarifa mínima para manutenção de serviços públicos de fornecimento de água e de coleta de esgoto.** *Revista de Direito Administrativo*, 2019 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_proquest_journals_2298763358&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,subs%C3%ADdios%20tarif%C3%A1rios%20%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=20. Acesso em 06/11/2022;

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal.** Tese de doutorado em Direito, PUC-SP. São Paulo, 2011;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade.** 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007;

MELO, Marília Carvalho de. **Segurança Hídrica.** ENCOB-2015. Caldas Novas/GO. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/16265588-Seguranca-hidrica-encob-2015-caldas-novas-marilia-carvalho-de-melo-especialista-em-recursos-hidricos.html>>. Acesso em 08/04/2023.

MIRANDA, João; MARQUES, Rui Cunha; SAMPAIO Patricia; SAMPAIO, Rômulo (coordenadores). **Estudos de Direito do Saneamento.** Edição Instituto de Ciências

Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público. Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa. Março de 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura; JULIO, Juliane dos Santos. **Interfaces entre o direito à saúde e o saneamento básico na noção de bem-viver do constitucionalismo latino-americano**. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v.7, n.3, 2017, (p. 155-170);

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. **Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento básico e de recursos hídricos no Brasil**. Revista Ambiente e Sociedade, 2015 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_e223b3a9191942c389883a78228fe7de&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20saneamento&offset=0. Acesso em 06/06/2021;

NAÇÕES UNIDAS. **Un Water: ODS 6 Global Acceleration Framework**. Disponível em: <<https://www.unwater.org/our-work/sdg-6-global-acceleration-framework>>. Acesso em 04/04/2023.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. Revista Serviço Social e Sociedade. N. 101. São Paulo, 2010;

NUNES, Andréia R. Schneider. **Políticas Públicas**. Tomo Direitos Difusos e Coletivos, PUCSP, 2020 Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/376/edicao-1/politicas-publicas>. Acesso em 14/10/2022;

OLIVEIRA, Carlos Roberto de [et. al.]. **Novo marco do saneamento básico no Brasil**. Organizado por Maria Luiza Machado Granziera e Carlos Roberto de Oliveira. Ed. Foco. 2ª ed. Indaiatuba, SP. 2022;

OLIVEIRA, José Carlos de. **Concessões de serviços públicos – Edição histórica dos 25 anos do marco regulatório**. Ed. Cultura Acadêmica. São Paulo/SP, 2020;

OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro. **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Disponível em biblioteca unesp https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma999546409906341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas&offset=40. Acesso em 01/02/2023;

OLIVEIRA, Maria G. de S. **Governança e Participação Social na Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil**. Florianópolis. 2016;

OLIVEIRA, Teresinha Rodrigues de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; SANTOS, Marlene Dária de Lima. **Diálogos sobre Políticas Públicas**. Universidade do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, 2008 Disponível em

biblioteca unesp:
https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma990005948790206341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas&offset=0. Acesso em 14/06/2023.

PINHEIRO, Fernando Antonio Perrone; SAVOIA, José Roberto Ferreira; ANGELO, Claudio Felisoni de. **Análise comparativa da atuação de prestadores de serviços de saneamento públicos e privados no Brasil**. Revista Brazilian Business Review, Vitória/ES, 2016 Disponível em: <https://bbonline.com.br/index.php/bbr/article/view/166/256>. Acesso em 08/09/2022;

PITASSI, Sandro Lucio Barbosa; FERREIRA, Aldo Pacheco. **A atuação do Poder Judiciário na correção das políticas públicas de saneamento básico: possibilidade e limites**. Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_d1d4114198134507a018060dea5679b6&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20saneamento&offset=0. Acesso em 14/11/2021;

RAMOS, Francisco de Sousa. **Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências**. SciELO: 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/vstH66FQ8mRGV8NLznjSyjB/#:~:text=O%20subs%C3%ADdio%20cruzado%20de%20que,condizem%20ao%20valor%20de%20mercado>. Acesso em 15/08/2023.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; VIANNA, Guilherme Borba. **Risco e assimetria informacional nas relações empresariais**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte/MG, Ed. Fórum, 2003, p. 173-200;

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**, 2010 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma990008006930206341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas&offset=0. Acesso em 29/07/2023;

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2012 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma990009132470206341&context=L&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas&offset=0. Acesso em 29/07/2023;

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, 2019 Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em 24/09/2022.

SAIANI, Carlos César Santejo; RUDNEI, Toneto Júnior; DOURADO, Juscelino. **Desigualdade de acesso a serviços de saneamento ambiental nos municípios brasileiros: evidências de uma curva de Kuznets e de uma seletividade hierárquica das políticas?** Revista Nova Economia, Belo Horizonte/MG, 2013 Disponível em bibliotecaunesp:https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_proquest_journals_1958789210&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,benef%C3%ADcios%20incentivos%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=0. Acesso em 22/08/2023;

SANTOS, Ruth; MENEZES, Renata. **A necessidade de realização de políticas públicas para a universalização do direito ao saneamento básico.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2016 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?vid=55UNESP_INST:UNESP&search_scope=MyInst_and_CI&tab=Everything&docid=cdi_crossref_primary_10_5102_rbpp_v6i2_4232&lang=pt&context=PC&adaptor=Primo%20Central&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20saneamento&offset=10. Acesso em 27/08/2021;

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020;

SILVA, Dimaria Meirelles. **Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham?** Cadernos EBAPE.BR, 2010 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_gale_infotracaadematiconefile_A434793753&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,benef%C3%ADcios%20incentivos%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=40. Acesso em 09/04/2022;

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. **Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, 2011 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_scielo_journals_S1413_81232011000900022&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,benef%C3%ADcios%20incentivos%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=0. Acesso em 13/07/2022;

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosario. **Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2013 Disponível em biblioteca unesp:https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_gale_infotracaadematiconefile_A432273767&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,regime%20especial%20de%20incentivos%20para%20o%20desenvolvimento%20do%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=10. Acesso em 21/05/2023;

SOUZA, Elany Almeida de; IRIGARAY, Micheli Capuano. **Políticas públicas de acesso à água e ao saneamento: uma perspectiva decolonial de garantia de direitos fundamentais.** Revista Cpnpedi Law Review, 2018 Disponível em biblioteca unesp:

https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_crossref_primary_10_26668_2448_3931_conpedilawreview_2018_v4i2_4618&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20Osaneamento&offset=50. Acesso em 03/03/2022;

SOUZA, Cezarina Maria Nobre; HELLER, Léo. **O controle social em saneamento e em saúde: análise comparativa com base nos marcos legais federais brasileiros**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, 2019 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_e9e4a5dbd0a44859a37fceaabeb5a4ba&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,regime%20especial%20de%20incentivos%20para%20o%20desenvolvimento%20do%20saneamento%20b%C3%A1sico&offset=0. Acesso em 03/04/2023;

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **10 passos para a boa gestão de riscos**. Brasília, 2018;

_____. **Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, 2014**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em 19/05/2021;

UNICAMP, FEC. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Disponível em <http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html>. Acesso em 11.01.2022;

USP, Núcleo de Extensão da USP sobre alimentação sustentável - Sustentarea. **ODS 6 – Água e Saneamento Básico**. 05/09/2020. Disponível em: <<https://www.fsp.usp.br/sustentarea/2020/09/05/ods-6-agua-e-saneamento-basico/>>. Acesso em 05/04/2023.

VALENTE, Patricia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de Impacto Regulatório – uma ferramenta à disposição do Estado**. São Paulo, 2010;

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. **Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil**. Revista de Estudos Institucionais, 2019 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?vid=55UNESP_INST:UNESP&search_scope=MyInst_and_CI&tab=Everything&docid=cdi_crossref_primary_10_21783_rei_v5i3_440&lang=pt&context=PC&adaptor=Primo%20Central&query=any,contains,%20C3%81gua%20e%20saneamento%20b%C3%A1sico:%20regimes%20jur%C3%ADdicos%20e%20marcos%20regulat%C3%B3rios%20no%20ordenamento%20brasileiro. Acesso em 02/09/2022;

VASCONCELOS, Adaylson Wagner Sousa de, [et.al.]. **Conhecimento, experiência e empatia: a envoltura do direito**. Ponta Grossa/PR: Atena, 2021; Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/18ersGYX974DakjBFaF-p5bgYuDfdrj0kY/view>. Acesso em 18/11/2021;

VASCONCELOS, Ronald Fernando Albuquerque. **Política de saneamento: desafios no contexto de desconstrução das políticas públicas do Estado**. Revista de Políticas Públicas, 2018 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_doaj_primary_oai_doaj_org_article_8f0913254f5a41b0800458c21b22fd25&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20saneamento&offset=40. Acesso em 02/03/2023;

VENTURA, Carla Aparecida Arena; SILVA, Renato Garcia Paro; FIORATI, Jete Jane. **A Comissão Interamericana de Direito Humanos e a pandemia de covid19: análise de relatórios temáticos à luz da Resolução 1/2020**. Revista Direito e Desenvolvimento. Vol. 14. Número 1. Jan/Jun 2023. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1582/811>>;

VILLAR, Pilar Carolina; RIBEIRO, Wagner Costa. **A percepção do direito humano à água na ordem internacional**. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, 2012 Disponível em biblioteca unesp: https://unesp.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_proquest_journals_1969992962&context=PC&vid=55UNESP_INST:UNESP&lang=pt&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,benef%C3%ADcios%20incentivos%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20saneamento%20b%C3%AAsico&offset=70. Acesso em 08/12/2021;

ZIMMER, Aloísio. **Direito Administrativo do Saneamento Básico: um estudo a partir do novo marco legal (Lei 14.026/2020)**. 1ª ed. Porto Alegre: 2022.