

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

RAFAEL DOS ANJOS SOUZA

**A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO
BÁSICO: uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio de
Janeiro a partir da Lei 11.445/07**

FRANCA

2022

RAFAEL DOS ANJOS SOUZA

**A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO
BÁSICO: uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio de
Janeiro a partir da Lei 11.445/07**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) como requisito Parcial para a obtenção de título de Mestre em Direito.

Orientador: Daniel Damásio Borges.

FRANCA

2022

S729j

Souza, Rafael dos Anjos

A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE

SANEAMENTO BÁSICO: uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro a partir da Lei 11.445/07 / Rafael dos Anjos Souza. -- Franca, 2022

112 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

1. Saneamento básico. 2. Direito à saúde. 3. Direito fundamental. 4. Política pública. 5. Judicialização. I. Título.

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.

**A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO
BÁSICO: uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio de
Janeiro a partir da Lei 11.445/07**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, como requisito parcial para
a obtenção de título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Dr. Daniel Damásio Borges,
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, SP.

1º Examinador: **Dra. Ana Paula Bagaiolo Moraes Barbosa**

2º Examinador: **Dr. Leopoldo Rocha Soares**

Franca, 18 de novembro de 2022.

DEDICATÓRIA

Mais do que uma conquista pessoal, este trabalho representa o apoio e a ajuda que me foram oferecidos de todos aqueles que amo e estiveram comigo durante todo o processo de desenvolvimento da pesquisa. Sendo assim, não há como deixar de dedicar este trabalho à minha família e amigos incríveis que me ajudaram a tornar real mais esta conquista na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao começar a escrever estes agradecimentos para finalização da minha dissertação de mestrado é inevitável pensar em todo o percurso traçado até aqui. Para mim é ainda mais sensível e de fato emocionante conseguir encerrar um ponto tão marcante na minha carreira e vida pessoal devido ao modo como tal conquista se apresentava, até então, tão distante de mim.

Conseguir alcançar o título de mestre na mesma universidade em que graduei foi um marco de realização pessoal que validou, em mim mesmo, o meu senso de valor e capacidade intelectual, profissional e emocional.

Contudo, se eu falasse que tal conquista dependeu apenas do meu estudo e esforço eu estaria sendo absurdamente tolo e ingrato.

Digo isto porque não haveria como eu ter chegado tão longe sem o apoio de pessoas tão queridas e importantes que, em momentos diferentes, e algumas dessas pessoas por toda a minha caminhada, me estenderam a mão e deram força para continuar seguindo em frente até este momento de realização.

Sendo assim, agradeço, inicialmente, à minha família: aos meus pais, Mauro e Marlene, que foram verdadeira base fundamental para que eu tivesse acesso a essa incrível oportunidade de desenvolver uma pesquisa que possa ser revertida para o conhecimento da sociedade; ao meu noivo e companheiro Ruan, que sempre esteve ao meu lado celebrando cada aula por mim lecionada, cada trabalho aprovado e, acima de tudo, sempre me dando apoio para que eu continuasse acreditando em mim ainda que eu mesmo, em alguns momentos, já não acreditasse tanto; aos meus irmãos, agradeço pelo apoio e pela torcida pelas minhas conquistas. Eu não seria nada sem vocês ao meu lado.

Também não posso deixar de agradecer o conforto, fofura e um leve toque rabugento das minhas coelhas, a Rosquinha e a Branquinha. É curioso como vocês duas sempre tornaram meus dias mais leves me fazendo companhia enquanto eu realizava a minha pesquisa para a dissertação.

Posso afirmar com plena certeza de que eu não seria quem eu sou sem vocês na minha vida e que eu não seria nada sem vocês também. Amo vocês e muito obrigado por tornarem os meus dias e vida alegres e vivos.

Também agradeço imensamente ao meu orientador, o professor doutor Daniel Damásio. Não fosse por você, caro professor, eu não teria conseguido alcançar nem mesmo um quinto do desenvolvimento deste trabalho. Muito obrigado por ter acreditado na minha

capacidade e por ter estendido sua mão a mim para que essa jornada pudesse ser finalizada. Percebo que encontrei não só um orientador, mas um amigo em você nesta caminhada.

Não poderia deixar de agradecer aos dois incríveis professores que gentilmente aceitaram fazer parte deste capítulo de encerramento que é a minha banca de defesa da dissertação de mestrado.

Agradeço à professora doutora Ana Paula Bagaiolo Moraes por ter sido minha professora que tanto me ensinou e estimulou durante a graduação para ser um entusiasta da pesquisa científica.

Agradeço ao professor doutor Leopoldo Soares por ter sido o professor que primeiro me fez refletir sobre os grandes e efetivos impactos sobre a justiça por meio da advocacia e do processo civil.

A todos vocês o muito obrigado!

Rafael dos Anjos Souza.

Hoje você é quem manda
Falou, tá falado
Não tem discussão
A minha gente hoje anda
Falando de lado
E olhando pro chão, viu
Você que inventou esse estado
E inventou de inventar
Toda a escuridão
Você que inventou o pecado
Esqueceu-se de inventar
O perdão
Apesar de você
Amanhã há de ser
Outro dia
Eu pergunto a você
Onde vai se esconder
Da enorme euforia
Como vai proibir
Quando o galo insistir
Em cantar
Água nova brotando
E a gente se amando
Sem parar
Quando chegar o momento
Esse meu sofrimento
Vou cobrar com juros, juro
Todo esse amor reprimido
Esse grito contido
Este samba no escuro
Você que inventou a tristeza
Ora, tenha a fineza
De desinventar
Você vai pagar e é dobrado

Cada lágrima rolada
Nesse meu penar
Apesar de você
Amanhã há de ser
Outro dia
Inda pago pra ver
O jardim florescer
Qual você não queria
Você vai se amargar
Vendo o dia raiar
Sem lhe pedir licença
E eu vou morrer de rir
Que esse dia há de vir
Antes do que você pensa
Apesar de você
Amanhã há de ser
Outro dia
Você vai ter que ver
A manhã renascer
E esbanjar poesia
Como vai se explicar
Vendo o céu clarear
De repente, impunemente
Como vai abafar
Nosso coro a cantar
Na sua frente
Apesar de você
Amanhã há de ser
Outro dia
Você vai se dar mal
Etc. e tal.

Chico Buarque de Holanda

SOUZA, Rafael dos Anjos. **A judicialização das políticas públicas de saneamento básico:** uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro a partir da Lei 11.445/07. 2022. 112 f. Monografia - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2022.

RESUMO

O presente trabalho teve como inspiração a busca de entendimento da influência do Poder Judiciário, mais especificamente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sobre a materialização do direito social de saneamento básico a partir da promulgação da lei 11.445/2007. Para tanto, foi realizado um estudo da jurisprudência do TJ do Rio de Janeiro para verificar como o judiciário influencia na realização das políticas públicas de saneamento básico. O estudo para alcançar esse objetivo foi feita a partir da pesquisa exploratória dos julgados do TJ do Rio de Janeiro para que fosse realizada uma jurimetria a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa dos dados coletados. A partir desta análise, percebeu-se que em muitos acórdãos o judiciário não leva em consideração se há ou não um planejamento delimitado pela Administração Pública para que haja decisão sobre a realização ou não de obras de saneamento básico. Com isso, pode-se perceber que o presente trabalho contribui para futuros estudos no sentido de materializar, de fato, o direito ao saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE: direito ao saneamento básico. direito à saúde. direito fundamental. judicialização. políticas públicas de saneamento básico.

SOUZA, Rafael dos Anjos. **A judicialização das políticas públicas de saneamento básico:** uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro a partir da Lei 11.445/07. 2022. 112 f. Monografia - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2022.

ABSTRACT

The following paperwork was inspired by the need to understand the influence of the Judiciary, more specifically the influence of the Tribunal de Justiça in Rio de Janeiro, over the materialization of the social right to basic sanitation from the law 11.445/2007. Therefore, a study of the jurisprudence from the TJ of Rio was made to verify the influence of the judiciary over the realization of basic sanitation public policy. The research to find this result was made in a exploratory way, analyzing the jurisprudence from the TJRJ to do a jurimetry and then do a qualitative and quantitative analysis of the data collected. From this analysis this research could notice that the judiciary doesn't take into consideration if there is or if there is not a planning guide given by the public administration when offering the decision that regards about the construction of basic sanitation work. With that, this research can affirm that the study made here can guide future research to the observation and actual materialization of the social right to basic sanitation.

KEYWORDS: basic sanitation rights. health rights. fundamental rights. judicialization. basic sanitation public policy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.	13
2 O DIREITO À SAÚDE E O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO COMO OS DOIS PONTOS DE GARANTIA DA PONTE PARA A CIDADANIA	28
2.1 O direito à saúde e ao saneamento básico na legislação do Brasil	28
2.2 A dignidade da pessoa humana e sua importância para a cidadania	38
2.3 A necessidade de um sistema de saneamento básico digno para a efetivação da cidadania	41
3 POLÍTICAS SOCIAIS E O PODER JUDICIÁRIO: O CASO DO SANEAMENTO BÁSICO	46
3.1 Políticas públicas de saneamento básico no Brasil: análise do momento atual.....	46
3.2 Políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e seu quadro atual	74
3.3 Judicialização e a teoria da efetividade	80
4 O PAPEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO E SUA JURISPRUDÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO	86
4.1 O Poder Judiciário e as políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro	86
4.2 Entendimento sobre o papel do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro no estado a partir da judicialização	93
4.3 Análise crítica da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro envolvendo políticas públicas de saneamento básico a partir da Lei 11.445/07 desde a sua promulgação até o ano de 2022	104
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS	108

1 INTRODUÇÃO

Os direitos, a partir do entendimento do homem como ser digno de direitos, permeiam as sociedades e orientam seu sentido de construção desde o seu surgimento. Em uma breve referência sobre a sua concepção, foi a partir do período axial, período histórico que remonta ao ano de 1060 a. C., que se apresentaram os seus grandes princípios e que foram estabelecidas as diretrizes fundamentais de vida que inspiraram os regimes do mundo jurídico que vigoram até hoje (COMPARATO, 2008, p. 11). Com o seguimento da história e do seu desenvolvimento, o direito passou a ter grande influência dos princípios, que norteiam a formulação e aplicação de normas e seus desdobramentos, acabando por se tornar um norteador de direitos nas Constituições.

Com isso, o direito passa a apresentar forte carga axiológica, incorporando uma gama de valores jurídicos plurais e de como ele deve ser. Os princípios passam a ser entendidos como mecanismos de orientação, de construção e de aplicação do direito, emanando os valores constantes da criação do ordenamento jurídico e podendo apresentar-se de maneira tácita ou explícita no texto constitucional, como é o caso do princípio da dignidade da pessoa humana.

Esse princípio em questão pode ser entendido como a base de garantia da cidadania no que se refere escopo de alcance da legislação brasileira. O conceito de cidadania foi construído ao longo do tempo e tem suas concepções iniciais na idade antiga, com o raciocínio de Aristóteles, remetendo a um indivíduo que seria titular de um poder público e com capacidade de participação ativa nas decisões tomadas na *polis* (COSTAS e IANNI, 2018, p. 43). Modernamente, o conceito de cidadania pode ser definido como “[...] um status concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status (MARSHALL, 1967, p. 76).

Levando-se em conta essa definição do termo, a cidadania é entendida como a capacidade do indivíduo de reclamar direitos políticos, sociais e civis e de exercê-los dentro de um Estado, havendo um vínculo jurídico entre o cidadão e o Estado que determina tais direitos por meio de uma estrutura legal representada pela Constituição (COSTAS e IANNI, 2018, p. 45). Esses direitos que deveriam ser estruturados pelo Estado foram categorizados por Marshall em três categorias que representariam o desenvolvimento do conceito de cidadania: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Tais categorias são definidas da seguinte forma:

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente como autonomia — tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, gene realizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclama dos os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências — podemos mesmo dizer, de novos valores —, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado. (BOBBIO, 2004, p. 20)

Dito isso, pode ser observado que o Estado é peça chave para a realização dessas importantes categorias de direitos que compõem a cidadania, seja a partir da liberdade que oferta pela sua não interferência na vida dos cidadãos, seja pela interferência que deva realizar para a concretude de direitos. Desse modo, a interferência do Estado para a realização do direito do cidadão de acesso a um sistema de saneamento básico digno é premissa básica para a realização da própria cidadania.

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 1º, inciso III, que a dignidade da pessoa humana é o fundamento do Estado democrático de Direito brasileiro. Com isso, tem como base o respeito a todo ser humano pelo simples fato de ser esse uma pessoa, não podendo ter violados a sua vida, o seu corpo e a sua saúde. Pode-se dizer que todos os homens são iguais em dignidade, de modo que podem ser diferenciados a posteriori, levando-se em conta o contexto social, econômico e cultural no qual estão inseridos, mas sem afetar a sua dignidade como pessoa.

Deste modo, conforme explica Ingo Wolfgang Sarlet, o conceito jurídico deste princípio é indeterminado, mas é conteúdo nuclear da dignidade humana, já que “cada ser humano é humano por força de seu espírito, que o distingue da natureza impessoal e que o capacita para, com base em sua própria decisão, tornar-se consciente de si mesmo” (2010, p. 45). Sendo assim, a dignidade humana serve como barreira de limitação frente à autonomia da vontade humana.

A partir dessa conexão, pode-se dizer que essa seria a via de entrada da moralidade no ordenamento jurídico com o intuito de se alcançar a justiça. Mas qual justiça? O presente trabalho, a partir do que fora exposto sobre a relação do princípio da dignidade humana e das prerrogativas constitucionais, tem por entendimento que a justiça deva ser o fim último da aplicação dos direitos na sociedade, mais especificamente na sociedade brasileira, para que as instituições e as leis possam proporcionar o alcance da justiça para os seus cidadãos.

A partir disso, e levando-se em conta que o presente trabalho entende a efetividade do direito ao saneamento básico e, por consequência, do direito à saúde, como premissas básicas para o alcance da justiça pelos cidadãos brasileiros, trataremos sobre cada um desses dois itens separadamente a seguir. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), saúde remete a um estado de completo bem-estar físico, mental e social, não bastando apenas a não ausência de enfermidades (SAÚDE BRASIL, 2020). Dessa maneira, fica evidente que apenas o quadro de não enfermidades não é suficiente para garantir um meio que proporcione bem-estar como apontado na definição da OMS.

Ainda sobre a questão do que se trata a saúde para este projeto, é de grande relevância a abordagem realizada pela Constituição Federal da República Brasileira de 1988, em seu artigo 196, o qual enuncia:

[...] 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. (Brasil, 1988)

Sendo assim, a saúde, a partir do texto constitucional brasileiro, é garantida como um direito fundamental, devendo ser assegurado por meio de políticas sociais e econômicas com o objetivo de diminuição do risco de doenças, de modo que o seu alcance seja o mais amplo possível para a população. Assim, a definição da OMS somada ao que é elencado na Constituição acabam por enfatizar a promoção da saúde por meio do combate e redução de doenças, assim como a promoção de um meio que proporcione o bem-estar do indivíduo e, consequentemente, um meio mais justo para sua vivência.

Esse entendimento acaba por ser de grande importância, visto que a saúde não se resume à mera contraposição à doença e ao uso de medicamentos e leitos de internação. Mais do que isso, o termo saúde também abarca as ações que visam impedir o desequilíbrio socioambiental do indivíduo e que promovam a integração desse com o meio social em que está inserido, podendo gozar de suas liberdades individuais e dos recursos à disposição (DAMASCENO, 2013, p. 39).

Um dos direitos fundamentais afetados por conta do desrespeito à dignidade da pessoa humana é o direito à saúde, de modo que um dos meios de depredação desse direito fundamental é a não oferta de um sistema de saneamento básico adequado e de qualidade para a população brasileira. A proteção da saúde está diretamente ligada à oferta de um serviço de saneamento básico de qualidade, para fins de se prevenir a disseminação de doenças e de prover uma rede de distribuição de água potável e um meio com qualidade de vida para o ser humano.

De acordo com a bibliografia, conforme se demonstrará ao longo deste trabalho, o saneamento básico é entendido como um direito fundamental, de modo que deva ser garantido a partir de prerrogativas de natureza constitucional. Também pode-se apontar que ainda não é extensa a gama de trabalhos que verificam quais são os efeitos causados pelas decisões do Poder Judiciário sobre a materialização e efetivação de tal direito no Brasil, visto que o aumento de demandas judiciais sobre a matéria ainda é algo tão recente na história do país quanto a sua presente Constituição Federal de 1988.

Contudo, conforme apontam, por exemplo, Michely Vargas Delpupo Romanello, Nicholas Arena Paliologo e Daniel Machado Gomes, há uma crescente interferência desse Poder sobre a efetivação deste direito, de modo que a situação mereça uma atenção especial para observação do fenômeno apontado. Sendo assim, primeiro há que se responder a seguinte pergunta: o que se entende por saneamento básico?

A lei federal 11.445 de 2007 de diretrizes nacionais para o saneamento básico estabelece, em seu artigo 3º, as definições de saneamento básico:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

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

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

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Esse direito, segundo a Constituição Federal de 1988, deve ser garantido pelos entes públicos representados pelos Municípios, Estados, Distrito Federal e União e com participação do Sistema Único de Saúde, conforme o inciso IX do seu artigo 23 e inciso IV do seu artigo 200, respectivamente: “IX–promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; IV–participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”. A partir do que se extrai do corpo legal, pode-se

afirmar que o direito ao saneamento básico deve ser garantido pelo poder público e com intermédio do setor de saúde, já que a sua garantia é essencial para a garantia do direito à saúde de forma mais ampla.

Ainda sobre a definição de saneamento básico, o Instituto Trata Brasil¹ define o saneamento básico como um conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e a produtividade do indivíduo, além de facilitar a atividade econômica. No mesmo sentido, Michely Vargas Delpupo Romanello enfatiza que “as medidas de saneamento têm como finalidades o controle e a prevenção de doenças, melhoria da qualidade de vida e da produtividade do indivíduo, e a facilitação da atividade econômica” (2015, p. 33), evidenciando a importância da prestação deste serviço à população.

Apresentados os pontos que constituem o que se entende por saneamento básico, o presente trabalho propõe um recorte sobre como irá trabalhar a temática para que seja feita a análise que aqui será proposta. Para fins de análise deste trabalho, o item de saneamento básico dirá respeito a dois serviços que entende ser de importância essencial para o bem-estar e plenitude dos cidadãos: os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

No que se refere à situação de tal serviço no caso brasileiro, a pesquisa mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, do ano de 2020, a partir da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017, traz dados que demonstram sua distribuição pelo território. Segundo o documento, grande parte do sistema de abastecimento de água já estava presente quando da redemocratização do Brasil, quando o direito ao saneamento básico passou a ser garantido pela Constituição Federal, de modo que não houve alterações significativas na oferta e distribuição deste serviço, com exceção da região Norte, que possuía maior defasagem em relação ao restante do país, mas encontra-se em situação aproximada atualmente (IBGE, 2020, p. 17). Essa demonstração pode ser mais bem observada conforme os dados da tabela e gráfico apontados a seguir, elaborados pela pesquisa mencionada.

Tabela 1 – Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição, segundo as Grandes Regiões – 1989/2017

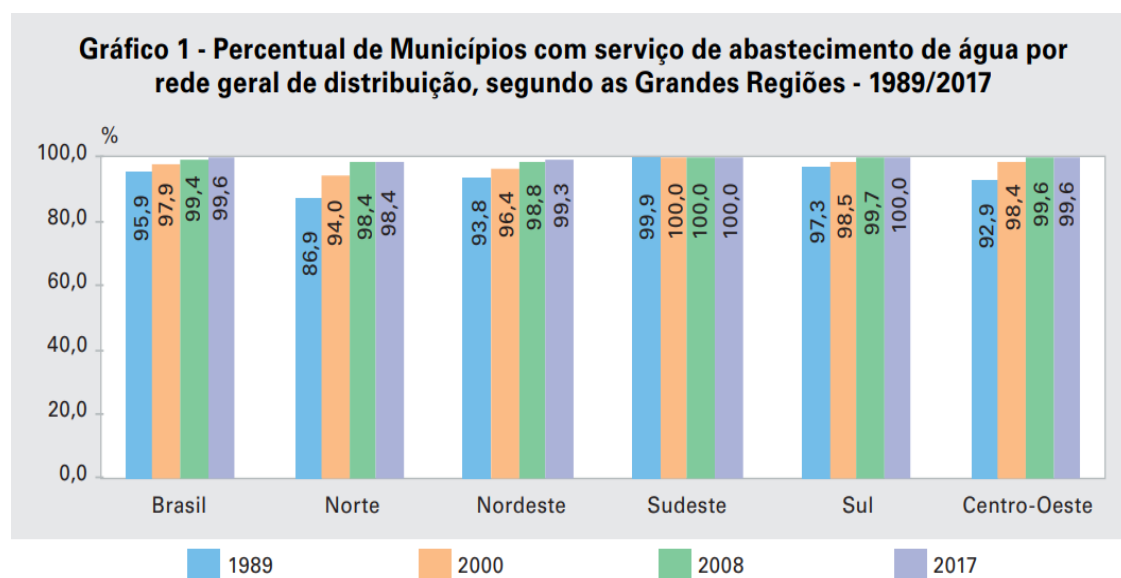
¹ O Instituto Trata Brasil é uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país. Atua desde 2007 trabalhando para que o cidadão seja informado e reivindique a universalização do serviço mais básico, essencial para qualquer nação: o saneamento básico.

Grandes Regiões	Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição			
	1989	2000	2008	2017
Brasil	4 245	5 391	5 531	5 548
Norte	259	422	442	443
Nordeste	1 371	1 722	1 772	1 781
Sudeste	1 429	1 666	1 668	1 668
Sul	834	1 142	1 185	1 191
Centro-Oeste	352	439	464	465

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2017.

Notas: 1. Para os anos de 1989, 2000 e 2008, considera-se o Município em que pelo menos um Distrito (mesmo que apenas parte dele) seja abastecido por rede geral de distribuição de água, sem diferenciação por condição de funcionamento do serviço. Na PNSB 2017, considera-se o Município em que ao menos uma entidade executora informou possuir serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição em funcionamento, em implantação ou paralisado.

2. Os totais de Municípios eram 4 425, 5 507, 5 564 e 5 570, em 1989, 2000, 2008 e 2017, respectivamente.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2017.

Notas: 1. Para os anos de 1989, 2000 e 2008, considera-se o Município em que pelo menos um Distrito (mesmo que apenas parte dele) seja abastecido por rede geral de distribuição de água, sem diferenciação por condição de funcionamento do serviço. Na PNSB 2017, considera-se o Município em que ao menos uma entidade executora informou possuir serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição em funcionamento, em implantação ou paralisado.

2. Os totais de Municípios eram 4 425, 5 507, 5 564 e 5 570, em 1989, 2000, 2008 e 2017, respectivamente.

Como é possível observar a partir dos dados apresentados, o Brasil possui relativa abrangência quanto ao abastecimento de água para a sua população como um todo. No entanto, se uma análise mais cuidadosa é realizada, fazendo uma análise a partir de critérios como atendimento adequado, precário e sem atendimento, é possível observar que mesmo em relação ao abastecimento de água o Brasil ainda possui índices preocupantes, já que apenas 59,4% dos domicílios recebem água de maneira adequada, mostrando que possuir uma rede geral de distribuição e com abrangência não é sinônimo de prestação de serviço apropriado.

Atendimento e déficit por componente do saneamento básico no Brasil, 2010

	ATENDIMENTO ADEQUADO	DÉFICIT	
		ATENDIMENTO PRECÁRIO	SEM ATENDIMENTO
Abastecimento de água	59,4%	33,9%	6,8%
Esgotamento sanitário	39,7%	50,7%	9,6%
Manejo de resíduos sólidos	58,6%	27,2%	14,2%

Fonte: Brasil, 2013.

Ainda mais preocupante é a situação quando o assunto é o esgotamento sanitário. Como mostrado acima, o serviço de saneamento básico prestado para o cidadão brasileiro possui muitos problemas, ficando aquém do que seria esperado do Estado e do que está na Constituição Federal de 1989, mas a situação se agrava em relação à análise do sistema de esgotamento sanitário e consequentemente o tratamento de esgoto, conforme pode ser observado na tabela e gráfico apresentados a seguir.

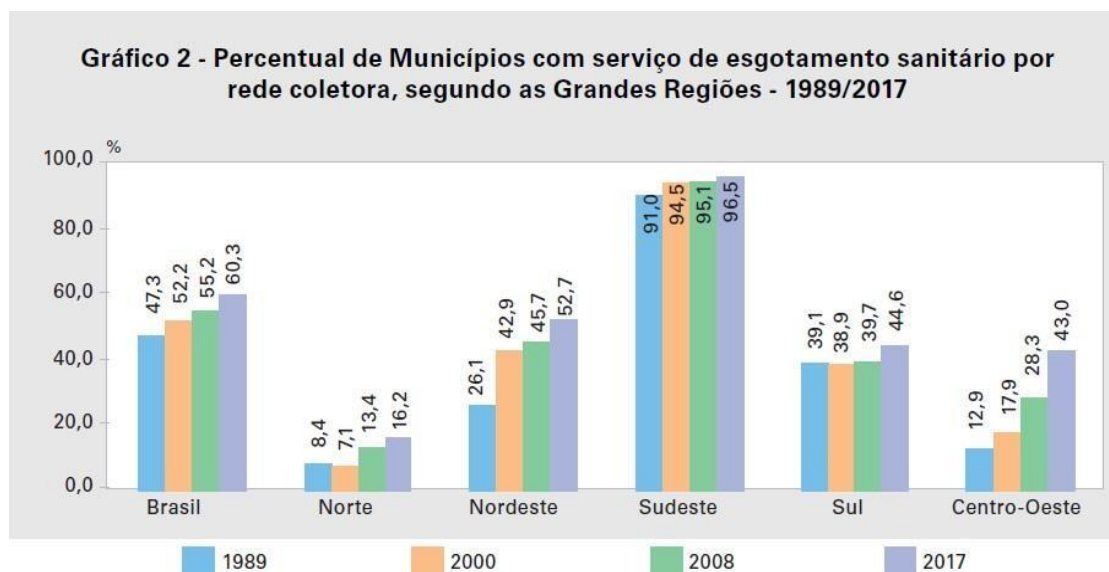
Tabela 2 - Municípios com serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, segundo as Grandes Regiões - 1989/2017

Grandes Regiões	Municípios com serviço de esgotamento sanitário por rede coletora			
	1989	2000	2008	2017
Brasil	2 091	2 877	3 069	3 359
Norte	25	32	60	73
Nordeste	381	767	819	945
Sudeste	1 301	1 574	1 586	1 609
Sul	335	451	472	531
Centro-Oeste	49	80	132	201

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2017.

Notas: 1. Para os anos de 1989, 2000 e 2008, considera-se o Município em que pelo menos um Distrito (mesmo que apenas parte dele) é esgotado por rede coletora. Na PNSB 2017, considera-se o Município em que ao menos uma entidade informou possuir serviço de esgotamento sanitário por rede coletora em funcionamento ou em implantação.

2. Os totais de Municípios eram 4 425, 5 507, 5 564 e 5 570, em 1989, 2000, 2008 e 2017, respectivamente.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2017.
 Notas: 1. Para os anos de 1989, 2000 e 2008, considera-se o Município em que pelo menos um Distrito (mesmo que apenas parte dele) é esgotado por rede coletora. Na PNSB 2017, considera-se o Município em que ao menos uma entidade informou possuir serviço de esgotamento sanitário por rede coletora em funcionamento ou em implantação.
 2. Os totais de Municípios eram 4 425, 5 507, 5 564 e 5 570, em 1989, 2000, 2008 e 2017, respectivamente.

Como pode ser apreendido dos dados apresentados, o sistema de esgotamento sanitário e por consequência o tratamento desses resíduos ainda não alcança boa parte da população brasileira. A situação é ainda mais preocupante quando se observa as regiões do Brasil separadamente, de modo que fora a região sudeste, todas as outras regiões do território brasileiro ainda possuem expressiva parcela da população sem acesso ao tratamento de esgoto sanitário.

Ainda sobre a região sudeste, o Rio de Janeiro chama a atenção não apenas pelos índices populacionais, com população de 6.775.561 de pessoas no ano de 2021, segundo dados do IBGE², mas também pela oferta de água e coleta e tratamento de esgoto e a discussão da efetividade e acesso a esse direito no judiciário. Dados do Instituto Trata Brasil demonstram um panorama nesse estado parecido com o que acontece com o Brasil, onde quase a totalidade da população tem acesso à água, mas pouco mais da metade tem acesso à coleta e tratamento de esgoto³.

Esse desrespeito em relação à garantia dos direitos fundamentais e, consequentemente, à dignidade da pessoa humana pode ser entendido, de modo mais elementar, como o ponto de origem e, também, a consequência de muitos dos problemas ligados à desigualdade enfrentados

² Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 27 de set. de 2021.

³ Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-e-saude-na-regiao-sudeste>. Acesso em: 27 de set. de 2021.

atualmente. Isso resulta na falta de acesso a direitos sociais e fundamentais básicos como o saneamento básico, afetando para pior diretamente os quadros de desigualdade e injustiça social no país. Sendo assim, é possível fazer um paralelo com esse quadro de injustiça social com a não realização da cidadania do cidadão para grande parte da população brasileira que não tem garantido o seu direito de acesso a um sistema de saneamento básico adequado.

Mais do que caracterizar-se como um direito fundamental do indivíduo e da coletividade, esse serviço público é um dever do Estado e tem o condão de atuar como instrumento adequado no combate à pobreza e à degradação do meio ambiente, que deveria projetar-se para a sociedade por meio de políticas públicas; sendo os serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto sanitário pontos integrantes do rol de direitos fundamentais sociais, incluso nesse quadro o direito à saúde, as políticas públicas de efetivação desse direito são, portanto, essenciais para a proteção da dignidade da pessoa humana (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 117).

Regulado pela Lei 11.445 de 2007, referente à Política Nacional de Saneamento Básico e que já foi mencionada anteriormente aqui neste trabalho, o sistema de saneamento básico envolve os serviços de água e saneamento prestados pelo Estado ou por empresa concessionária de serviço público aos integrantes que compõem determinada localidade, além de ter como princípios fundamentais a universalização, a integralidade e a promoção da saúde. Essa lei federal, como apontado no seu próprio preâmbulo, é responsável por estabelecer diretrizes para o sistema de saneamento básico.

Desde a sua entrada em vigor, a matéria desta lei vem sendo discutida no âmbito jurídico para fins de adequação de sua aplicação e para efetivação de seus preceitos, com destaque para o estado do Rio de Janeiro, conforme será abordado logo mais. Isso se deve ainda, como pode ser observado pelo quadro geral da situação da prestação de serviço de saneamento básico no Brasil como um todo, à falha da Administração Pública⁴, responsável pela materialização desse direito fundamental. A partir dessa falha na realização do direito fundamental apontado, esse pode ser reclamado via ação jurisdicional para requerer a sua reparação (BARROSO, 2012, p. 05).

⁴ Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2018, p. 118).

Considerando ainda que a Constituição Federal é fonte estabelecadora de direitos subjetivos, tais como direitos políticos, individuais, sociais ou difusos, eles podem então ser exigidos direta e imediatamente pelas vias previstas no ordenamento jurídico (BARROSO, 2012, p. 06), o que explica o papel de destaque do Poder Judiciário⁵ como realizador da Constituição.

Esse reconhecimento de força normativa das normas constitucionais quando utilizado de maneira exacerbada como ocorre atualmente acaba por dar maior proporção ao Poder Judiciário frente às outras esferas de poder, ocasionando o que se chama de judicialização. Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Katya Kozicki (2012, p. 61) apontam que mesmo que em um primeiro momento esse movimento pareça ser contra os interesses do Parlamento, é possível afirmar que há um consenso quando o assunto é a tomada de novos papéis pelo Judiciário, tanto por parcela da sociedade quanto por parcela dos atores políticos por esses enxergarem no Judiciário um local mais adequado para discutir a efetividade de direitos garantidos pelo corpo legal.

Essa situação leva à formação do que o presente trabalho entende por judicialização. O termo judicialização significaria a discussão de questões de grande repercussão e importância política ou social para a sociedade no Poder Judiciário, ficando afastadas as instâncias políticas tradicionais, ou seja, o Congresso Nacional e o Poder Executivo, que se esperaria que discutissem tais matérias, havendo uma transferência de poder para juízes e tribunais (BARROSO, 2009, p. 3). Dessa forma, pode-se pensar a judicialização da política como ligada a um “novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo de separação dos poderes do Estado, o que provoca uma ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na arena política” (VERBICARO, 2008, p. 391).

Débora Maciel e Andrei Koerner (2002, p. 114) explicam que a judicialização da política “requer que operadores da lei prefiram participar da *policy making* a deixá-la ao critério de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria um papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não decisão.

⁵ Conforme explicação de José Afonso da Silva: “A divisão de poderes consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou poder Legislativo, órgão ou poder Executivo e órgão ou poder Judiciário). Se as funções forem exercidas por um órgão apenas, tem-se concentração de poderes. A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui à função Legislativa; ao Executivo, a função Executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional; (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica de manifestação do Poder” (2016, p. 110 – 111).

Ainda sobre a definição de judicialização, ela é resultado de três pilares principais para o seu nascimento e ocorrência e que apesar da explicação acima sobre o termo em questão, ainda não foram abordados de maneira detalhada como se fará a seguir. Ela é resultado de três causas: a redemocratização do país, visto que “de um lado, a demanda por justiça, em grande parte represada nos anos de autoritarismo, inundou o Poder Judiciário com o fim dos constrangimentos impostos pelo regime militar ao seu livre funcionamento”, além de o Estado Democrático de Direito ter gerado a “necessidade de juízes e árbitros legítimos para solucionarem os conflitos entre a sociedade e o Estado e entre os poderes do próprio Estado (ARANTES, 1999, p. 83); a constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária (BARROSO, 2009, p. 03); e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade⁶.

Enfim, esse processo é fruto da transição da atuação do modelo liberal de estado para o modelo de estado social, gerando um deslocamento de competências decisórias entre os poderes do Estado e consequentemente aumentando as competências judiciais em relação à aplicação de políticas públicas (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 246). Ainda sobre o ponto discutido, os mais favoráveis a ele destacam que, em relação às decisões advindas do seu processo, essas ocorrem porque o Poder Judiciário foi provocado a se manifestar e o faz dentro dos limites dos pedidos formulados, limitando-se “a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente” (BARROSO, 2009, p. 04).

A apresentação sobre a judicialização mostra-se relevante aqui devido ao paralelo que há quando se fala em garantir, via Poder Judiciário, tanto o direito à saúde quanto o direito ao saneamento básico. Isso porque, como apresentado anteriormente neste trabalho, a garantia do direito à saúde é necessária para a garantia do direito ao saneamento básico e vice-versa.

Para entender qual o alcance da judicialização sobre a garantia do direito ao saneamento básico faremos um breve apanhado sobre o efeito daquela sobre a garantia do direito à saúde. Conforme Octávio Luiz Motta Ferraz e Fabiola Sulpino Vieira, as implicações desse fenômeno sobre as políticas de saúde estão longe de ser triviais, já que coloca para os técnicos em saúde

⁶ Referido como híbrido ou eclético, ele combina aspectos de dois sistemas diversos: o americano e o europeu. Assim, desde o início da República, adota-se entre nós a fórmula americana de controle incidental e difuso, pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional. Por outro lado, trouxemos do modelo europeu o controle por ação direta, que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal. A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, previsto no art. 103, pelo qual inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF (BARROSO, 2009, p. 04).

pública limitações legais que antes não estavam presentes, dando ainda força constitucional a elas caso não as tivessem; ao mesmo tempo, joga para o Judiciário a discussão de uma matéria de grande complexidade e que não pode ser facilmente resolvida a partir de um julgamento judicial (2009, p. 223).

Outro ponto intrigante que envolve a questão da judicialização do direito à saúde e que poderia ocorrer na judicialização do direito ao saneamento básico é o grupo social que teria melhores condições de acessá-lo e ser beneficiado. No caso do direito à saúde, os pesquisadores Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi apontam no lado negativo da questão que “os estudos da área apresentam a tendência de criticar a atuação do Judiciário, partindo da constatação de que a judicialização no campo da saúde faz gastar muito para poucos que são socialmente privilegiados” (2016, p. 249).

Isso se deve à exclusão que grupos menos privilegiados sofreriam por não conseguirem acesso ao seu direito nem pela via de aplicação de políticas públicas por parte do Legislativo e do Executivo, nem pela via judicial por parte do Judiciário, sendo preteridos em relação aos cidadãos que desfrutam de informação e recurso para tanto. Sendo assim, levando-se em conta a elevada discussão do direito ao saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, é de importante relevância a observação sobre o julgamento dessas ações judiciais naquela localidade.

Finalizada a apresentação sobre o papel que a judicialização adquiriu no processo de efetivação de direitos fundamentais, com enfoque no direito fundamental social relativo ao acesso digno ao sistema de saneamento básico para fins de se atingir a justiça social, conforme exposto ao longo deste trabalho, parte-se, então, para a exposição do último ponto que conecta essas duas temáticas: a interpretação dada à questão por um tribunal no qual o acesso ao direito ao saneamento básico é bastante discutido, qual seja, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

No estado do Rio de Janeiro há uma grande concentração de ações na justiça que visam discutir sobre a implantação e implementação de políticas públicas de saneamento básico. A Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), por exemplo, uma das empresas responsáveis pela prestação do serviço e cuja área de atuação abrange 64 dos 92 municípios do estado, está entre os 30 litigantes mais frequentes do estado segundo o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Ganhando grande destaque por conta do número de ações que discutem a matéria no judiciário, ainda que levada para discussão pelas vias constitucionais legítimas até o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a efetivação de direitos sociais pelo Poder Judiciário deve se ater ao que seria possível de realizar dentro do pedido formulado, em razão do que fora explicado

até aqui sobre a judicialização. No mais, levando-se em consideração o direito social abordado neste trabalho, o direito de acesso digno ao sistema de saneamento básico a partir da lei 11.445/2007, faz-se necessário apontar algumas especificidades.

Essa lei federal estabelece princípios fundamentais para a Política Nacional de Saneamento Básico, tendo destaque o princípio da universalização do acesso ao sistema conforme exposto em seu artigo 2º, inciso III: “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”. Dito isso, pode-se perceber que o fim preconizado pela lei em questão não poderia ser atingido de maneira imediata, dada às falhas no sistema como apresentado aqui, ainda que uma ordem judicial decidisse neste sentido. Sendo assim, o Poder Público, aqui entendido a Administração Pública e o Poder Judiciário, deveria adotar medidas de planejamento e implementação de recursos adequadas para que se tornasse possível a progressiva universalização (MORAIS, 2007, p. 122).

No que se refere ao Poder Judiciário, tal ponto evidencia que deve seguir alguns parâmetros ao controlar políticas públicas, segundo Vanice Regina Lírio do Valle (2016, p. 167). Isso significa que não só a questão orçamentária deva ser levada em consideração para a tomada de decisão por ele, mas também deve ser prestada atenção ao plano estabelecido para implantação e implementação originalmente traçado quando da elaboração das políticas públicas de saneamento básico, observando e examinando assim a situação concreta para a sua efetivação (MORAIS, 2007, pp. 123 – 124).

Sendo assim, a análise dos 642 acórdãos da segunda instância encontrados na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e relacionados à questão do saneamento básico discutido a partir da lei 11.445/2007 mostra-se de grande relevância para fins de se entender como que o Poder Judiciário naquele estado está interferindo na concretude de políticas públicas de saneamento básico por meio da judicialização, já que grande parte dos julgados culminaram em uma obrigação de fazer para o poder público.

A justificativa para essa análise pode ser separada em três pontos principais: 1- o entendimento sobre a influência do judiciário na concretude do direito ao saneamento básico naquele estado mostra-se de grande relevância devido ao contingente populacional que ali reside, sendo matéria de interesse de uma parcela significativa da população brasileira; 2- o estudo sobre como o judiciário decide sobre essa matéria pode servir de base para que outros Tribunais Estaduais possam direcionar melhor as suas decisões, sobre o que fazer e o que não fazer para ajudar na efetividade deste direito que ainda é ofertado de maneira precária para boa parte da população; 3- Por fim, a partir das decisões emitidas pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro pode-se observar se há um alinhamento das decisões por ele proferidas com o

planejamento delineado pelas políticas públicas de saneamento básico do estado, ou seja, seria possível observar se há um alinhamento junto ao que está traçado pela Administração Pública.

Sendo assim, o entendimento sobre o modo de decidir a respeito da matéria apontada naquele tribunal apresenta-se relevante devido ao fato de o estado do Rio de Janeiro ser um expoente na discussão da aplicação de políticas públicas de saneamento básico por via do Poder Judiciário.

Dadas essas premissas, o presente trabalho tem como objetivo principal analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro relacionada ao desenvolvimento de políticas públicas de saneamento básico a partir da lei 11.445/2007 para fins de verificar o entendimento deste tribunal sobre a aplicação e desenvolvimento de políticas públicas de saneamento básico no estado por meio da judicialização. Para que isso aconteça, é proposto o entendimento de que o direito ao saneamento básico é um direito fundamental a ser garantido e amparado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, de modo que tal conceito oriente para o grau de presença do Estado na concretude de um mínimo existencial necessário para uma vida mais justa oferecida aos cidadãos.

Como objetivos secundários, o presente projeto de pesquisa elenca os seguintes:

- a) Compreender os possíveis avanços do sistema de saneamento básico a partir de decisões do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro;
- b) Analisar se, a partir da discussão da matéria no Poder Judiciário do Rio de Janeiro, há um alinhamento entre as decisões tomadas pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e o que está traçado pela Administração Pública quando da aplicação de políticas públicas de saneamento básico.

Para atingir os objetivos apontados o presente projeto será realizada uma pesquisa exploratória dos julgados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para então realizar-se o que se chama de jurimetria, realizando uma abordagem quantitativa e qualitativa dos dados coletados, de modo que, a partir da análise da jurisprudência do tribunal escolhido, possa ser observado e determinado, a partir da análise da jurisprudência, de que modo o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro está contribuindo para a concretude das políticas públicas de saneamento básico no estado.

A coleta de dados será feita a partir do site do próprio Tribunal de Justiça do Estado de Rio de Janeiro, delimitando a competência dentro da esfera cível, visto que são ações propostas por pessoas naturais sobre o direito ao saneamento básico; quanto ao espaço temporal, será feita uma coleta dos julgados desde a promulgação da Lei 11.445/2007 até o ano da presente pesquisa, ou seja, será feita uma análise dos julgados desde o ano de 2007 até o ano de 2022.

Dentre os julgados que foram encontrados, será feito um recorte para análise daqueles que se utilizaram da referida lei para fundamentação da decisão proferida.

A análise de jurisprudência será feita observando se o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu sobre as questões apresentadas observando as diretrizes da Administração Pública quando do planejamento das políticas públicas de saneamento básico. Também será observado se as decisões proferidas determinaram a reforma de uma obra de saneamento básico já existente ou se determinaram a realização de uma nova obra de saneamento básico para atendimento das necessidades daqueles que reclamam a materialização de tal direito.

Por fim, a apresentação da análise de tais dados será feita a partir de tabulação, de modo que será apresentada uma tabela para demonstração do alinhamento ou não com as políticas públicas traçadas pela administração Pública, demonstração de determinação de reforma ou não de obra já existente de sistema de saneamento básico e demonstração de determinação de nova construção ou não de obra de sistema de saneamento básico.

A partir dessa observação, será constatado de que forma o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro está decidindo sobre as questões apontadas anteriormente, assim como poderá ser constatada qual a situação em que se encontra a efetivação desse direito fundamental naquele estado brasileiro.

2 O DIREITO À SAÚDE E O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO COMO OS DOIS PONTOS DE GARANTIA DA PONTE PARA A CIDADANIA

2.1 O direito à saúde e ao saneamento básico na legislação do Brasil

A saúde, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), remete a um estado de completo bem-estar físico, mental e social, não bastando apenas a não ausência de enfermidades (SAÚDE BRASIL, 2020). Mais do que se referir apenas ao tratamento de enfermidades e à oferta de medicamentos, fica claro que há um conjunto de fatores que compõem o quadro de saúde para que seja garantido um meio que possa proporcionar o bem-estar ao cidadão como apontado na definição da OMS.

A definição apresentada acabou por ser objeto de críticas pelos estudiosos do setor, que entendiam que este estado de bem-estar sem maiores detalhes ou definições acaba por ser utópico e não auxiliava muito na orientação da construção do que se almejava. Trazendo o foco para o ordenamento de leis brasileiro, o direito à saúde é abordado com maiores detalhes no art. 196 da Constituição Federal de 1988, da seguinte forma:

[...] 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. (Brasil, 1988)

Sendo assim, a saúde, a partir do texto constitucional brasileiro, é garantida como um direito fundamental, devendo ser assegurado por meio de políticas sociais e econômicas com o objetivo de diminuição do risco de doenças, de modo que o seu alcance seja o mais amplo possível para a população. Assim, a definição da OMS somada ao que é elencado na Constituição acabam por enfatizar a promoção da saúde por meio do combate e redução de doenças, assim como a promoção de um meio que proporcione o bem-estar do indivíduo e, consequentemente, um meio mais justo para sua vivência.

Mais do que garantir o acesso a medicamentos e serviços médicos, fica claro que deve haver um conjunto de políticas públicas direcionadas para a realização do direito à saúde em seu sentido total. O art. 200 da Constituição Federal de 1988 enfatiza isso ao estabelecer, de forma não exaustiva, as competências do Sistema Único de Saúde para a realização do direito à saúde:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I – controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II – executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III – ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V – incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;

VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII – participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Como pode ser observado a partir da exposição do referido artigo constitucional, a realização do estado de saúde acaba por englobar, além da oferta de medicamentos e serviços médicos para a população, a atuação de etapas como a participação e execução de políticas públicas de natureza sanitária e de saneamento básico. Mais do que isso, essas ações dizem respeito a um direcionamento de como melhorar o ambiente em que está inserido o cidadão para que haja o melhor desenvolvimento de seu estado de saúde.

Ainda no que se refere à legislação brasileira a respeito da temática de saúde, a Lei 8.080 de 1990, lei essa responsável por institucionalizar o SUS, enfatiza o papel de outras determinantes na realização deste direito:

Art. 3º - A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Desse modo, fica claro que em um cenário onde a saúde seja garantida da maneira mais ampla possível deva haver uma combinação de outros fatores que têm influência direta sobre a situação de bem-estar do cidadão, conforme explicam Octávio Luiz Motta Ferraz e Fabiola Sulpino Vieira:

[...] é consenso entre os profissionais da área que a saúde das pessoas é determinada por uma série de fatores sociais, econômicos, ambientais e biológicos inter-relacionados, e não exclusivamente pelos cuidados médicos a que têm acesso. A atenção à saúde depende, portanto, de políticas multissetoriais abrangentes que vão muito além dos serviços médicos e do fornecimento de medicamentos. (2009, p. 224).

Sendo assim, e apresentado que outros fatores acabam por se tornar essenciais para esse direito em questão, é possível determinar em três os pontos principais que compõem o quadro necessário para a realização do direito à saúde:

Em primeiro lugar, deve-se compreender que a saúde não se resume à mera ausência de doença, mas se trata de um conceito multidimensional que engloba determinantes de natureza ambiental, social, econômica e cultural importantes. Em segundo lugar, essa multidimensionalidade do conceito de saúde implica necessariamente complexidades na elaboração e na implementação das medidas que visam à sua proteção, promoção e recuperação, isto é, na chamada política de saúde, ou, mais propriamente, nas chamadas políticas de saúde. Por fim, deve-se lembrar que as necessidades de saúde da população vão sempre muito além dos recursos disponíveis para atendê-las, obrigando-nos a realizar escolhas difíceis sobre como e onde aplicar esses recursos. (FERRAZ; VIEIRA, 2009, p. 227).

A partir desse raciocínio, pode-se perceber o quão importantes são esses outros fatores para a construção do referido direito na sociedade brasileira, de modo que a sua presença acaba por se tornar essencial para a sua devida realização. Um desses fatores de grande relevância para o melhor desenvolvimento da saúde é o acesso a um sistema de saneamento básico adequado às necessidades do cidadão.

Importante ressaltar que o direito à saúde teve e tem importante contribuição da jurisprudência brasileira construída no Supremo Tribunal Federal, o STF. Um ponto emblemático de tal construção é o entendimento dado pelo STF em casos que demandam por medicamentos de alto custo e, muitas vezes, não listados dentre aqueles ofertados pelo Sistema Único de Saúde, o SUS.

Primeiro cumpre apontar que o STF visa à aplicabilidade das normas constitucionais com o intuito de tornar eficaz o direito constitucional que o cidadão venha a pleitear por meio de um processo judicial, oferecendo qualidade à norma aplicada e segurança jurídica à decisão do caso discutido.

Aplicabilidade significa qualidade do que é aplicável. No sentido jurídico, diz-se da norma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. Não se cogita de saber se ela produz efetivamente esses efeitos. Isso já seria uma perspectiva sociológica, e diz respeito à sua eficácia social, enquanto nosso tema se situa no campo da ciência jurídica, não da sociologia jurídica (SILVA, 2008, p. 13).

Em apresentação sobre o tema envolvendo as decisões do STF sobre a efetividade do direito à saúde, o professor Mestre Daniel Wang⁷ fez menção sobre o julgamento do Recurso Extraordinário 657.718, o qual trata sobre o fornecimento público de medicamento não registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a ANVISA. Outro Recurso Extraordinário alvo de análise do professor foi o de número 566.471, o qual versa sobre a concessão judicial de medicamentos não incorporados pelo SUS, sendo que tais medicamentos normalmente são os de alto custo e os casos que abarcam essa discussão estão em torno dos 42 mil processos em tramitação no Brasil.

Segundo o que ensina o professor e mestre Daniel Wang, é curiosa a judicialização exacerbada para garantir a efetividade do direito à saúde quando do fornecimento dessas classes de medicamentos quando há um procedimento administrativo designado para que haja a sua distribuição. Também aponta que o SUS não pode ser obrigado a fornecer todo e qualquer tratamento prescrito por um profissional, devendo-se fornecer os medicamentos que já estão incorporados em sua lista.

Como pode ser observado, a relação entre o entendimento do STF sobre os casos que são levados para discussão em juízo e a efetivação do direito à saúde estão entrelaçadas e constroem o direito à saúde. Por consequência, a judicialização que afeta o direito à saúde também afeta a construção do direito ao saneamento básico, visto que estão numa mesma categoria quando do bem-estar do cidadão.

No que se refere à relação entre a saúde de uma pessoa e o seu acesso a um sistema adequado de saneamento básico pode-se afirmar que é muito próxima e necessária para que haja a realização desses dois pontos. Sendo assim, pode-se dizer que a não existência de um adequado sistema de saneamento básico deve ser observado a partir do desequilíbrio que causará na vida dos cidadãos por meio da degradação do meio ambiente e, consequentemente, da qualidade de vida desses.

Antes de ter reflexos diretos no entendimento e construção do direito à água e ao saneamento básico em âmbito nacional, tal direito passou por um processo de construção no

⁷ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/stf-estabelecera-balizas-na-jurisprudencia-sobre-saude-publica/>. Acesso em: 06 de out. de 2022.

meio internacional, a partir do Direito Internacional, quando da publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1949.

Ainda que não houvesse referência expressa neste documento sobre o direito à água, o Comitê do Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que se construiria a partir dele trouxe, em seu artigo 11, parágrafo 1º, os primeiros apontamentos sobre tal direito, assegurando um nível adequado de vida ao indivíduo.

Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ONU, 1966, p. 05).

O acesso à água e ao saneamento básico com o tempo tornou-se um direito humano fundamental, reconhecido pela ONU como “condição essencial para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (Resolução 64/A/RES/64/292). A partir de então, os documentos da ONU colocaram como meta condições igualitárias e não discriminatórias o acesso à água; a participação e inclusão das comunidades, povos e populações nos debates sobre os recursos e a responsabilidade dos Estados, que deverão prover e garantir a disponibilidade, a qualidade, a acessibilidade física e econômica ao recurso. Da mesma forma, tais conceitos também passaram a compor os direitos ao saneamento, incluindo a privacidade e a dignidade de acesso, agregados em resoluções posteriores (SILVA, p. 02)

Segundo o brasileiro Leo Heller, o qual foi nomeado, em 2014, como Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Água e Saneamento:

“[...] além dos princípios gerais que se aplicam a todos os direitos humanos (como igualdade, participação, transparência e acesso à informação), no caso específico do direito à água e ao esgoto sanitário, os chamados conteúdos normativos devem também ser respeitados, os quais incluem disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade financeira, qualidade e segurança, aceitabilidade, privacidade e dignidade” (HELLER, 2015).

A partir de então, no cenário internacional, o acesso aos recursos hídricos passou a ser entendido como direito que deveria ser prioritário, equitativo e oferecido de forma gratuita nos casos que fossem previstos em lei.

No Brasil, a atual estrutura institucional do setor tem, como fundamentos, a Lei Federal 14.026/2020, denominada como Novo Marco Legal do Saneamento, a Lei Federal n. 11.445/07, denominada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), seu Decreto Federal regulamentador n. 7.217/10 e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2014.

O referido arcabouço legal apresenta uma série de normas relacionadas ao exercício da titularidade, do planejamento, da regulação e da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ainda cabe ressaltar que a regulação e a fiscalização por parte do poder público passaram a ser requeridas de maneira formal apenas após a promulgação da Lei n. 11.445/07, que passou a determinar a obrigatoriedade de instituir agências reguladoras com tal finalidade (REIS; CARNEIRO, 2021, p.124).

Apresentada a normativa que regula tal direito, passa-se a observar o seu panorama em território brasileiro. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2015, a maior parte da população brasileira, cerca de 84,72%, vive em áreas urbanas⁸. Contudo, apesar dos avanços alcançados no que se refere à oferta de um meio mais urbanizado no território nacional, o setor de saneamento básico continua aquém do que seria esperado para uma taxa de urbanização tão elevada quanto a que se ostenta, especialmente quando se tem como recorte as camadas populacionais menos favorecidas economicamente (HELLER, 2013, p. 369).

O saneamento básico no Brasil começa a tomar os seus moldes atuais a partir da década de 1960. De início foi colocado em ação o Decreto-Lei nº 248/1967, criando a Política Nacional de Saneamento Básico e também o seu Conselho Nacional com fins de estabelecer diretrizes para os programas de governo que pudessem ser entendidos como integrantes do que fosse considerado saneamento básico, ou seja, referente aos serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários: “Art. 1º É instituída a Política Nacional de Saneamento Básico, compreendendo o conjunto de diretrizes destinadas à fixação do programa governamental a aplicar-se nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários”.

Por outro lado, a Lei de nº 5.318/1967 acabou por apresentar a Política Nacional de Saneamento, onde acabou por detalhar melhor os direcionamentos deste setor, como pode ser visto em seu texto:

⁸ <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

Art. 2º A Política Nacional de Saneamento abrangerá:

- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos;
- b) esgotos pluviais e drenagem;
- c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
- d) controle das modificações artificiais das massas de água;
- e) controle de inundações e de erosões.

Em sequência, foi estabelecido o Plano Nacional de Saneamento Básico, mais conhecido como PLANASA e com o intuito de fortalecer e aumentar a infraestrutura para a oferta e prestação deste serviço, tendo sido instituído pela Lei Federal nº 6.528/1978. Ainda sobre o PLANASA, um de seus objetivos era a eliminação dos problemas de oferta do serviço por meio do atendimento de todos os municípios e sem distinção econômica, oferecendo tarifas adequadas ao mesmo tempo que impulsionaria investimentos no setor (ALMEIDA, 1977, p.04).

Apesar de honrosos e de demonstrar uma clara inclinação para proporcionar o desenvolvimento da população brasileira como um todo, os objetivos apresentados pelo PLANASA não obtiveram êxito em razão da capacidade insuficiente das companhias estaduais de saneamento para atender de maneira satisfatória às demandas populacionais. Na década de 1980, agora somando aos problemas já apontados, o Brasil passou por um momento de instabilidade política em razão do início da queda da ditadura militar que ainda estava no seu controle político, além de grave crise econômica que foi desencadeada por esse mesmo governo, o que atingiu de maneira mais direta os recursos que eram destinados ao setor e acabando por eclodir na revogação do PLANASA pelo Decreto Presidencial de 1991⁹.

A partir deste momento na história, o saneamento básico acaba por passar por um hiato no que se refere à formulação de diretrizes legislativas para a sua organização no território brasileiro, o que acabou por atrasar o desenvolvimento desse serviço, resultando numa oferta aquém daquela que seria desejável. Como forma de exemplificação do que foi dito, pode-se observar o pouco destaque e atenção vaga que foram direcionados para o setor no que se refere a instrumentos advindos da lei para o seu desenvolvimento.

Exemplo disso são os poucos artigos que acabam por mencionar esse serviço na própria Constituição Federal de 1988, sendo que são três os momentos em que isso ocorre: a) ao instituir como competência da União as diretrizes para o desenvolvimento do saneamento básico no art. 21, inciso XX; b) ao instituir como competência comum da União, dos Estados, do Distrito

⁹ BRASIL. Decreto de 5 de setembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0005.htm>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico no art. 23, inciso IX; c) ao instituir o Sistema Único de Saúde como competente para participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico no art. 200, inciso IV.

Pode-se perceber que a abordagem sobre o assunto tratado foi realizada de maneira ampla e sem maiores diretrizes específicas que pudessem realmente auxiliar na retomada de criação e de implementação de políticas públicas de saneamento básico (GROTTI, 2011, p. 28 – 29).

[...] não é exagero indicar que a situação da área de saneamento básico tem se mostrado em descompasso, sobretudo, com o padrão de desenvolvimento almejado pela sociedade brasileira. Não foi ainda capaz de romper com seu legado histórico de exclusão das parcelas economicamente mais desfavorecidas da população e seus reflexos na saúde humana, bem como de superar o significativo passivo ambiental acumulado. (HELLER, 2013, p. 369).

Isso teve uma alteração de curso quando da promulgação da Lei Federal 11.445/2007 que acabou por estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, enumerando pontos como os princípios que seriam inerentes à prestação deste serviço público, a possibilidade de existir o que se entende por prestação regionalizada do serviço, estabelecer o planejamento de políticas públicas no setor, entre outros.

As alterações trazidas pela Lei 11.445/2007 para o setor, assim como um maior detalhamento sobre como seriam direcionadas as políticas públicas de saneamento básico, também podem ser mais bem observadas a partir do seguinte trecho de artigo de Léo Heller:

Este recebeu marco fundamental com a publicação da Lei nº 11.445/2007, a qual trouxe nova compreensão para o conceito de saneamento básico, definindo sentido mais amplo para as atividades de gestão e incluindo conjunto mais ampliado de componentes. Resultante de um possível consenso entre posições e interesses diversos, a legislação assume o conceito de saneamento básico, englobando quatro componentes: o abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. No texto legal, são também consolidadas importantes orientações para a prática do saneamento: a afirmação do objetivo de salubridade ambiental para os serviços, em oposição à visão do saneamento como bem econômico, operado como mercadoria; o fortalecimento do papel do Estado e do sentido público do saneamento, em contraposição à concepção da privatização como meio de universalização dos serviços; o compromisso com a universalização, a integralidade e a equidade; a afirmação dos conceitos de regulação, planejamento e avaliação dos serviços, de forma articulada entre si; a implantação de regras claras para a delegação dos serviços, reconhecendo

direitos do seu titular; o chamado ao controle social; o favorecimento do acesso aos serviços à população de baixa renda. (2013, p. 370).

Essa lei acabou por delimitar mais detalhadamente o assunto em questão, ou seja, o saneamento básico, para que o seu desenvolvimento fosse mais bem estruturado a partir de um plano geral apresentado. Ponto de grande relevância abordado pela lei foi a definição mais específica do que seria o saneamento básico para embasar de onde partiriam as demais aplicações do setor.

Deste modo, a Lei 11.445/2007 define como saneamento básico:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

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

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Importante ressaltar que internacionalmente o Brasil também se posicionou em acordos e tratados sobre a temática, buscando fomentar o avanço na concretização desses e de outros direitos, como no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em seus artigos 11 e 12¹⁰ e no recente acordo com a ONU na adoção de uma série de Objetivos

¹⁰ “Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU artigo 11: 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional

de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como agenda mundial para ser alcançada até 2030. Dentre esses objetivos, a universalização do acesso à água e ao saneamento é tratada no ODS nº 6:

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos

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

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

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

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

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

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

6.b apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. (2015).

Pode-se perceber que são muitos os esforços para se atingir níveis mais adequados e desejáveis para a promoção de direitos entendidos como de natureza fundamental para a

e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. ARTIGO 12 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental. 2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças;
b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade”.

qualidade de vida do ser humano e seu desenvolvimento. A partir do que fora exposto pode-se perceber que a resolução dos problemas envolvendo questões de acesso à água potável por meio de um serviço de abastecimento de água e de manejo adequado de esgoto por meio de um serviço de esgotamento sanitário são de interesse não apenas nacional, mas, também, internacional.

Fica claro então que há um esforço legislativo para que o direito ao saneamento básico seja reconhecido como um direito social fundamental e suma essência para a realização do direito fundamental à saúde. Dentre os princípios fundamentais elencados no art. 2º da mencionada lei que devem guiar a prestação deste serviço ganha destaque, principalmente para o estudo proposto aqui neste trabalho, o princípio da universalização, de modo que a sua efetividade garantiria a realização do direito discutido.

2.2 A dignidade da pessoa humana e sua importância para a cidadania

Como pode ser observado até o momento, o direito à saúde e, por consequência, o direito de acesso a um sistema de saneamento básico é entendido como de fundamental importância para o cidadão em si, visto que esses direitos são principiológicos para a sua existência e desenvolvimento. Tais direitos são orientados por uma estrutura que indica o seu rumo para a sua realização, de modo que essa estrutura orientadora atende pelo nome de princípio da dignidade da pessoa humana. Mas o que são princípios e, mais ainda, o que seria esse princípio aqui apontado e qual a sua importância para a discussão aqui realizada?

A palavra “princípio” remete a tudo aquilo que inicia algo, dando ideia de começo. No contexto da Constituição Federal de 1988, não é este o sentido que melhor define a expressão, de modo que sua verdadeira intenção é apontar a noção de “mandamento nuclear de um sistema”.

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2016, p. 450 – 451).

Pode-se perceber que a expressão, em seu sentido constitucional, tem o condão de demonstrar aquilo que serve como base de um sistema, dando-lhe uma orientação de sentido e de interpretação e tendo influência sobre o sistema como um todo. É entendido como uma

norma jurídica determinante de outra a que lhe está subordinada, de modo a pressupor, desenvolver e especificar de maneira ulterior o preceito em direções mais particulares, podendo ainda, seja ele expresso de modo mais explícito ou implícito, constituir uma norma aplicável como regra de certos comportamentos públicos ou privados (BONAVIDES, 2016, p. 278).

Em suma, o princípio aqui abordado pode ser entendido como um princípio jurídico fundamental, o qual, nas palavras de Canotilho, são definidos da seguinte maneira:

Consideram-se princípios jurídicos fundamentais os princípios historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo. (2003, p. 1165).

Sendo assim, pode-se dizer que eles acabam por constituir o direito constitucional positivo a partir da sua apresentação como normas fundamentais que têm a prerrogativa de ordenar as valorações do legislador. Dito isso, o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana aqui tratado é mencionado no texto constitucional em seu art. 1º, inciso III:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

A dignidade humana acaba por apresentar um amplo alcance em seu sentido, de modo que não é pacificado entre os autores um sentido fechado de seu conteúdo. Há grande parte de autores que entende a dignidade da pessoa humana como o reconhecimento da prerrogativa de todo ser humano de ser respeitado como pessoa, no sentido de que não possa ser prejudicada a sua existência, seja na esfera da não violação da vida, não violação do seu corpo ou da não violação da sua saúde, colocando esses mesmos deveres de respeito de um indivíduo ao outro de modo igual (LARENZ, 1978, p. 45 – 46).

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve

assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2005, p. 132).

Fica claro que é enfatizado o respeito mútuo entre os indivíduos para que nenhuma dessas esferas que dizem respeito ao seu ser, ou seja, que nem a sua vida, nem o seu corpo e nem a sua saúde sejam violados e muito menos desrespeitados. Sendo assim, o princípio da dignidade da pessoa humana confere ao ser humano o reconhecimento como ser de natureza superior, colocando o humanismo e a democracia como características centrais da nação.

Assim, respeitar a dignidade da pessoa humana, traz quatro importantes consequências:

- a) igualdade de direitos entre todos os homens, uma vez integrarem a sociedade como pessoas e não como cidadãos;
- b) garantia da independência e autonomia do ser humano, de forma a obstar toda coação externa ao desenvolvimento de sua personalidade, bem como toda atuação que implique na sua degradação e desrespeito à sua condição de pessoa, tal como se verifica nas hipóteses de risco de vida;
- c) não admissibilidade da negativa dos meios fundamentais para o desenvolvimento de alguém como pessoa ou imposição de condições subumanas de vida. Adverte, com carradas de acerto, que a tutela constitucional se volta em detrimento de violações não somente levadas a cabo pelo Estado, mas também pelos particulares. (NOBRE JÚNIOR, 2000, p. 04).

É preciso entender, a partir dessas observações, que:

a questão da proteção e defesa da dignidade da pessoa humana e dos direitos da personalidade, no âmbito jurídico, alcança uma importância proeminente neste fim de século, notadamente em virtude dos avanços tecnológicos e científicos experimentados pela humanidade, que potencializavam de forma intensa riscos e danos a que podem estar sujeitos os indivíduos, na sua vida cotidiana. Passa, então a temática da “dignidade humana” – e dos direitos que lhe são correlatos – a integrar o Direito Constitucional, elevada à condição de princípio fundamental, ou segundo outros, de valor essencial que dá unidade ao sistema, ocupando um estágio de relevância ímpar no ordenamento jurídico. (ALVES, 2001, p. 118).

Deste modo, é estabelecido um estado de respeito e igualdade entre os indivíduos e o afastamento de qualquer modo de degradação desses, além de deixar exposto que este conjunto

de prerrogativas acaba por estabelecer um patamar mínimo para a sua plena existência. Um mínimo que é entendido como de essencial natureza para a efetividade da cidadania, que é entendida como a capacidade do indivíduo de reclamar direitos políticos, sociais e civis e de exercê-los dentro de um Estado, havendo um vínculo jurídico entre o cidadão e o Estado que determina tais direitos por meio de uma estrutura legal representada pela Constituição (COSTAS e IANNI, 2018, p. 45).

Sendo assim, pode-se afirmar que o respeito ao princípio da dignidade humana é ponto central e basilar para que haja a defesa e manutenção dos direitos previstos no texto constitucional e para a sua realização e, consequentemente, para a realização da cidadania do cidadão brasileiro.

2.3 A necessidade de um sistema de saneamento básico digno para a efetivação da cidadania

Como foi exposto até o momento, a capacidade de um indivíduo exercer sua cidadania e estar em uma rota de desenvolvimento está intimamente ligada à possibilidade de acesso e efetividade de seus direitos, tendo destaque, aqui neste trabalho, o direito social ao saneamento básico que é englobado pelo direito social à saúde. Deste modo, pode-se afirmar que o saneamento básico é ponto chave para a efetivação da cidadania, sendo apresentados mais detalhadamente a seguir os argumentos para embasar essa linha de raciocínio aqui proposta.

O saneamento básico é um direito de essencial natureza para o desenvolvimento do ser humano e de seu bem-estar. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pode-se observar que a oferta de um serviço de fornecimento de água e tratamento de esgoto adequados é um fator determinante e de grande relevância para a vida do cidadão (2010, p. 117 – 118).

O saneamento básico, em seu sentido lato, abrange um conjunto de ações que o homem estabelece para manter ou alterar o ambiente, no sentido de controlar doenças, promovendo saúde, conforto e bem-estar. Incorpora, pois, políticas de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem, coleta e tratamento dos resíduos sólidos. Reflete e condiciona diretamente a qualidade de vida determinada historicamente através de políticas públicas envolvendo aspectos socioeconômicos e culturais e mantendo uma interface com as políticas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano (SOUZA, 2002, p. 44).

Ainda sobre esse ponto e reforçando a linha de raciocínio que aqui está sendo construída:

Assim, o direito humano e fundamental à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos (liberais, sociais e ecológicos). Nesse sentido, a relação entre saneamento básico e proteção do ambiente resulta evidenciada, pois a ausência de redes de tratamento de esgoto resulta não apenas em violação ao direito a água potável e ao saneamento básico do indivíduo e da comunidade como um todo, mas também reflete de forma direta no direito a viver em um ambiente sadio, equilibrado e seguro (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 116-117).

A partir dessas constatações, pode-se observar que o direito ao saneamento básico toma proporções ainda mais amplas dado a essencialidade que adquire para o completo bem-estar do cidadão.

[...] o direito a um meio ambiente sadio salvaguarda a própria vida humana sob dois aspectos, a saber, a existência física e a saúde dos seres humanos, e a dignidade desta existência, a qualidade de vida que faz com que valha a pena viver. O direito a um ambiente sadio, desse modo, compreende a ampliação do direito à saúde e o direito a um padrão de vida adequado ou suficiente [...] (TRINDADE, 1993, p. 76).

Como pode ser observado, o acesso ou a falta de acesso a um sistema de saneamento básico digno impacta diretamente na vida do cidadão, visto que essa determinante pode ocasionar um ambiente favorável ou não para o seu desenvolvimento. Isso se dá por conta da gama de problemas que são causados ao cidadão em caso de não provimento adequado deste tipo de serviço e da não efetivação deste direito, como a proliferação de doenças, que podem gerar danos até mesmo irreversíveis no corpo do indivíduo, além de configurar um ambiente insalubre para a sua vivência que afeta negativamente o seu bem-estar.

Essa garantia de efetividade deste direito se encaixa no que pode ser entendido como um conjunto mínimo de bens a que o cidadão deve ter acesso para que possa suprir todas as suas necessidades e assim se desenvolver na sociedade. Esse “mínimo existencial” teria o condão de proporcionar um conjunto de condições necessárias para uma vida digna e para o desenvolvimento da personalidade do cidadão, garantindo o que se entenderia por termos essenciais para além de uma mera sobrevivência (HARTAMANN, 2010, p. 180).

A garantia deste mínimo existencial para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, em especial o direito ao saneamento básico aqui abordado, seria o meio de garantia justo da cidadania, ou seja, seria a realização da justiça. O presente trabalho, a partir do que fora exposto sobre a relação do princípio da dignidade humana e das prerrogativas constitucionais, tem por entendimento que a justiça deva ser o fim último da aplicação dos direitos na sociedade, mais especificamente na sociedade brasileira, para que as instituições e as leis possam proporcionar o alcance da justiça para os seus cidadãos.

Aprofundando a discussão sobre o questionamento feito acima, John Rawls entende a justiça como sendo uma virtude fundamental e de primeira importância no que se refere às instituições. Desse modo, são as instituições básicas da sociedade que devem ofertar as premissas necessárias ao indivíduo, como direitos e recursos, para que esse tenha a capacidade de se desenvolver (RAWLS, 2002, p. 04).

Importante ressaltar que Rawls faz um grande esforço em sua teoria com o objetivo de se conseguir uma concepção mais específica do que seria a justiça, sendo importante o argumento da arbitrariedade moral, o qual apresenta que uma sociedade tida como justa não poderia permitir que a perspectiva de vida de seus membros fosse desenhada pelo acaso social ou genético (DE MARIO, 2013, p. 14).

Em sua obra “Uma teoria da justiça”, Rawls aponta a justiça como devendo ser guiada pelo princípio da diferença, relativo a preocupações sobre igualdade social e econômica, prevendo a possibilidade da existência de desigualdades relativamente aos bens primários básicos, desde que as diferenças sirvam ao benefício de todos, ou seja, as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de modo que sejam consideradas como vantajosas para todos os indivíduos (2002, p. 64). Tal princípio é referente às instituições e tem como questão o conhecimento sobre a estrutura básica da sociedade, sendo que essa teria uma função decisiva quando da realização das expectativas de vida dos cidadãos, bem como sobre as oportunidades que se apresentariam para cada um (RAWLS, 2002, p. 124).

A partir dessa linha de raciocínio, John Rawls não condena a questão da desigualdade social e econômica e entende que ela faz parte da composição da sociedade. Contudo, essa não deve ser tão acentuada ao ponto de causar desvantagens entre os indivíduos.

Dado tal contexto, a teoria de Rawls consideraria que uma sociedade, um Estado somente estaria comprometido com a justiça se tivesse como fim colocar à disposição de seus cidadãos um determinado conjunto de ações afirmativas básicas, como o acesso a um sistema de saneamento básico e que será o foco deste trabalho, para que fosse garantida a manutenção de oportunidades, liberdades e direitos (FORTES, 2018, p. 175).

Mas qual a referência teórica para justificar a disposição de tal ação para que seja concebido o entendimento de justiça que se propõe no presente trabalho? A referência está na teoria de John Rawls, a partir da definição de bens sociais primários.

Os bens sociais primários podem ser descritos como direitos, liberdades e oportunidades, assim como a renda e a riqueza, que estão colocados à disposição dos cidadãos para o seu ponto de partida e para a realização de suas expectativas de vida (RAWLS, 2002, p. 98).

Em resumo, a distribuição dos bens sociais primários pode ser observada como uma maneira de se medir, de se avaliar como se desenvolve a justiça distributiva dentro das sociedades (FORTES, 2018, p. 175), podendo eles serem entendidos como condições sociais diferentes e meios multifacetados normalmente necessários para que haja um adequado desenvolvimento dos cidadãos, permitindo que esses exerçam suas faculdades morais e busquem pela realização de suas concepções do bem (RAWLS, 2003, p. 81).

Importante ressaltar que os bens sociais primários devem ser garantidos e distribuídos de maneira justa por um Estado democrático constitucional:

[...] seriam aqueles que todo ser humano moral e racional almejaria, e que poderiam ser aglutinados em listas minimalistas de bens tais como inteligência, imaginação e saúde e direitos civis e políticos, liberdades, educação, renda e riqueza, as bases sociais do autorrespeito. (OLIVEIRA, 2016, p. 157 – 158).

Dito isso, o presente trabalho passa para a exposição do bem primário social que entende ser de primeira importância para a manutenção de oportunidades, liberdades e direitos dos cidadãos, ou seja, o bem primário social essencial para garantir a justiça: a saúde, mas a partir de um relevante componente seu, o saneamento básico.

Importante ressaltar que, embora a teoria de Rawls não seja especificamente direcionada para a questão da saúde, a relação é possível, a partir dos bens primários apontados por ele, destacando o autorrespeito, o qual não só envolve os demais bens, como se relaciona também com a saúde e a integridade física, indispensáveis para garantir a dignidade da pessoa humana (VILLAS-BOAS, 2014).

Sendo assim, pode-se perceber que a falha na oferta deste serviço público e, conseqüentemente, que a falha de efetivação deste direito para o cidadão acarreta efeitos diretos na realização do exercício de sua cidadania.

O problema apontado toma proporções ainda mais graves quando se trata de seus efeitos sobre as populações mais carentes e com menor poder econômico, de modo que as localidades onde se encontram essa parcela populacional têm na falha de acesso ao direito ao saneamento básico digno o problema central para a falta de saúde (DAMASCENO, 2013, p, 41).

Deste modo, fica exposta a necessidade de oferta de um sistema de saneamento básico digno e de qualidade para que o cidadão brasileiro tenha garantidos os seus direitos fundamentais e possa, de maneira verdadeiramente efetiva, passar a exercer a sua cidadania e, assim, ser um membro e cidadão do Estado que possui de fato voz na nação.

3 POLÍTICAS SOCIAIS E O PODER JUDICIÁRIO: O CASO DO SANEAMENTO BÁSICO

3.1 Políticas públicas de saneamento básico no Brasil: análise do momento atual

Antes de iniciar a linha de raciocínio a respeito da temática do tópico em questão é necessário deixar claros certos pontos abordados pelo presente trabalho. Sendo assim, primeiramente, é preciso explicar o que o presente trabalho entende por políticas públicas, expondo, logo em seguida, o entendimento do mesmo sobre políticas públicas de saneamento básico e, finalmente, qual a perspectiva sobre essas no panorama do território brasileiro para que se tenha uma visão geral da situação e, assim, possa ser iniciada uma análise mais direcionada e aprofundada em direção ao objetivo aqui intentado.

Nas últimas décadas pode ser percebido o ressurgimento da relevância do campo de estudos conhecido como políticas públicas, de modo que aumentou o foco sobre as instituições, sobre as regras e sobre os modelos que acabam por serem responsáveis pela sua elaboração, implementação e avaliação. O grande destaque dado a esse campo de estudos pode ser justificado em grande parte às restrições de orçamento e de natureza política que são impostas aos governos (SOUZA, 2003, p. 03).

Esse aumento de importância tem diversos pontos de contribuição, contudo, pode-se afirmar que são três os fatores de maior relevância para o crescimento de seu destaque, sendo três os fatores cruciais, seja quando se fala em países em desenvolvimento, seja quando se fala em países desenvolvidos. São eles:

O primeiro fator foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém democratizados, é que a maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não conseguiu equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. (SOUZA, 2003, p. 03).

Como pode ser observado, o orçamento passou a ser um dos principais pontos a ser levado em consideração quando da realização de direitos garantidos pelo Estado, de modo que a equação entre o orçamento disponível e o orçamento desejável tornou-se o embate definitivo para a criação e implementação de políticas públicas. Agora que foi apresentado o panorama geral do cenário em que elas surgem, pode-se então seguir para a sua definição e melhor delineamento no campo de atuação do Estado quando da sua formulação e implementação.

Em uma denominação mais objetiva, o termo “políticas públicas” é o mais adequado para fazer referência a “ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem-estar da população” (MACÊDO, 2018). A partir de um olhar mais cuidadoso, é possível observar que na verdade pode haver diferentes definições do que são políticas públicas, como exposto por Celina Souza a seguir:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (2003, p. 05).

Observando o termo a partir de um olhar do campo jurídico, e isso é apresentado aqui com a intenção de melhor delinear o conceito para então agregar maior sentido e significado ao mesmo e para melhor compreendê-lo, tem-se a seguinte proposição:

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

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Seguindo no mesmo sentido de objetivos definidos a serem delineados e alcançados pela ação governamental a fim de realizá-los está a seguinte definição:

[...] política pública pode ser definida como atividade administrativa baseada em orientação geral, inserida na função de planejamento, que visa, intervindo na ordem social, a alcançar, mediante decisões, atos executivos e procedimentos administrativos, determinados objetivos de longo prazo, estipulados em normas-objetivo ou diretrizes normativas. (PIZZOLATTI, 2001, p. 89).

Oferecidas as definições do que se entende por política pública, passa-se a apresentar o caminho que é percorrido por ela para que seu fim seja alcançado, sendo que podem ser enumeradas sete etapas tidas como principais em seu ciclo, conforme exposto a seguir:

O processo de elaboração de políticas públicas (policy—making process) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (policy cycle). O ciclo de políticas públicas é um esquema de Visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. (SECCHI, 2013, p. 43).

Deste modo, pode-se depreender que a política pública passa a ser mais do que uma mera norma ou ato específico, posto que tem a capacidade de englobar ambos os conceitos e ainda tem o condão de se apresentar como uma atividade intencionada a realizar um objetivo, com base em uma prática estatal e com fins de dar efetividade aos direitos fundamentais para a viabilização da justiça social que é apresentada pelo Estado Social, oferecendo então materialidade ao direito formal (FREIRE JÚNIOR, 2005, p. 48).

Como pode ser observado, há várias definições sobre a temática em si, o que não prejudica a discussão sobre as políticas públicas. Muito pelo contrário, essa gama de definições aponta para um ponto em comum, qual seja, o embate que acontece em torno de interesses desenvolvido nos governos. O que fica destacado, ainda que com perspectivas diferentes, é que o todo, o conjunto, o macro acabam tendo um peso maior do que a parte que o compõe, ou seja, acaba por ter mais peso do que os indivíduos separados, ainda que possam ser percebidos

desníveis entre a relevância dos interesses dos fatores que compõem o todo (SOUZA, 2003, p. 05).

Apresentado o que pode ser entendido como política pública, o presente trabalho passa então para o próximo passo em relação ao entendimento do assunto em questão, qual seja, o modo como a política pública acaba por se materializar na sociedade e como o seu ciclo acaba por seguir para a realização de seus objetivos. Essa definição acaba por se apresentar como algo dinâmico e formado por vários estágios, sendo eles: a definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2003, p. 07).

Esse modo de olhar para a questão acaba dando ênfase para a formulação de uma agenda que, dentre vários pontos, acaba por determinar quais pontos serão discutidos e quais não serão; se a política pública será focada nos integrantes do processo como um todo ou se será focada no processo em si. De todo modo, cada escolha e cada parte do todo acaba por influenciar os rumos que serão tomados pela agenda determinada e, dependendo de como o governo acaba por abordar a situação, há três possibilidades de respostas para sua realização.

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se gera o consenso de que algo deve ser feito sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou fraqueza dos grupos de interesse. Segundo essa visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, enquanto que quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc., e invisíveis, ou seja, acadêmicos e burocracia. Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas. (SOUZA, 2003, p. 07 – 08).

Como pode ser observado, a depender do tipo de caminho escolhido para a realização da agenda de uma política pública tem-se diferentes aspectos que acabam por influenciar não só o foco em si, que pode ser no problema a ser solucionado, na política pública em si ou nos seus participantes, como também influenciam as estratégias para a negociação pelo próprio governo.

Todas essas características acabam por se tornar pontos chave para que haja um desenho mais bem orientado na formação de políticas públicas a fim de que seja atingido um nível desejável de eficiência e credibilidade. Principalmente no que diz respeito à questão da credibilidade, essa característica passou a ser sinônimo da prevalência de regras pré-estabelecidas e que evitariam a influência do poder discricionário de autoridades ou poderes envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas, evitando, assim, o que se entenderia como uma inconsistência no quadro geral.

O elemento credibilidade das políticas públicas também passou a ganhar importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influencia o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas. A credibilidade se baseia na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, que levaria à inconsistência. Além do mais, a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com essa visão, seria minimizada ou eliminada delegando poder a instituições bem desenhadas e "independentes" do jogo político. (SOUZA, 2003, p. 10).

A partir da exposição realizada sobre o panorama geral do que se entende por políticas públicas é possível perceber que, apesar de complexa, a sua análise faz-se de uma importância crucial para o entendimento e melhor solução de um problema que esteja sendo alvo de uma ação advinda do governo. Pelo que foi apresentado até o momento, uma política pública teria o condão de:

[...] melhor situar o problema para o qual a política pública será desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória que ela deverá seguir e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que serão envolvidos ou afetados pela política pública. Em outras palavras, a forma como o problema a ser resolvido pela política pública entra na agenda, seus participantes, sua arena decisória, seu desenho, a escolha de alternativas, os incentivos ou os constrangimentos formulados para que haja adesão à política pública e a influência de políticas anteriores são fatores essenciais para analisar o desdobramento da política pública, assim como debater seu "sucesso" ou "fracasso". (SOUZA, 2003. p. 14).

Sendo assim, fica evidente o quão importante é não só a elaboração de políticas públicas como também a sua observação e análise para uma consequente avaliação, ainda que seja um processo de alta complexidade, devido aos seus diferentes conflitos e peças e personagens atuantes. Fica evidente que é um meio de importância ímpar para que seja entendido como e

por que determinado governo resolve por visualizar certo problema enfrentado pela sociedade ou resolve fazer-se de cego frente a certo problema.

Dito isso, é possível prosseguir para o próximo ponto de discussão a ser abordado neste tópico para a construção da linha de raciocínio aqui intentada. Apresentados os principais aspectos componentes de uma política pública e os pontos chave de sua importância, passa-se para a discussão do tipo de política pública a ser discutida aqui, qual seja, as políticas públicas de saneamento básico.

Para uma melhor apresentação da temática, o presente trabalho irá inicialmente traçar uma breve linha histórica do surgimento das políticas públicas de saneamento básico para então apresentá-las de maneira mais detalhada, a fim de expor não só os aspectos legais que as amparam, como também deixar clara a sua relevância para o desenvolvimento da sociedade como um todo, já que está ligado a um direito de natureza fundamental, ou seja, o direito à saúde. Vale apontar de antemão que a elaboração e implementação de políticas públicas de saneamento básico acabam, também, por causar reflexos no desenvolvimento do Estado como um todo, visto a sua natureza basilar, como será exposto ao longo deste trabalho.

A estruturação de um sistema de saneamento básico no Brasil teve início no ano de 1808, a partir do anúncio da vinda da família real portuguesa para a colônia na América fugindo da invasão francesa de Napoleão Bonaparte em Portugal. A fim de estruturar um local com condições mais adequadas para recepcionar a família real e a corte portuguesa, foram realizadas obras de infraestrutura de saneamento básico, principalmente no que diz respeito ao sistema de abastecimento de água potável, na capital da colônia brasileira, ou seja, na cidade do Rio de Janeiro (RAZUK, 2013, p. 14 – 15).

Também em razão da vinda da família real portuguesa para a cidade do Rio de Janeiro foi o aumento significativo da população naquele local, o que levou invariavelmente ao aumento da demanda por serviços de saneamento básico além do que já havia sido disponibilizado para a manutenção do que se entendia como níveis aceitáveis de limpeza para a época. Não apenas para alcançar os níveis de higiene da época, a demanda por melhores estruturas de saneamento básico também se fazia presente para evitar problemas de saúde oriundos da contaminação por urina e fezes não adequadamente recolhidas dos próprios habitantes da cidade (GROTTI, 2011, p. 16 – 17).

Dado esse conjunto de fatores, foi a partir do ano de 1850 que o Estado brasileiro deu início a uma reforma estrutural para que fossem oferecidos uma série de serviços tidos como essenciais à população, estando entre eles os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, de modo que fora delegada a competência para tal prestação de serviço

a empresas estrangeiras em razão de possuírem a tecnologia e recursos para o desenvolvimento do sistema e melhoria de oferta do serviço aos habitantes que utilizavam esses serviços (LUCENA, 2006, p. 113). Entretanto, mesmo com esse olhar mais direcionado para o setor, tais investimentos estavam muito aquém do que seria necessário para o desenvolvimento do sistema de saneamento básico no Brasil e o modo de atuação estritamente local e o foco exacerbado sobre os lucros pelos investidores das empresas prestadoras de serviços acabavam por entrar ainda mais o seu avanço (RAGAZZO, 2011, p. 277).

Somado a esses fatores de problema de estruturação de oferta de um sistema de saneamento básico que pudesse atender minimamente às necessidades dos habitantes desse emergente centro urbano, o aumento considerável do número populacional devido ao êxodo urbano e ao acelerado processo de urbanização¹¹ tornou a situação ainda mais difícil de ser controlada no que diz respeito à disseminação de doenças e questões ligadas à falta de um ambiente provido de uma salubridade básica. Esse cenário acabou por atingir a população como um todo, não importando se o habitante estava domiciliado em uma região mais abastada da cidade ou em uma região mais marginalizada, de modo que não bastaria um mero afastamento de grupos menos abastados pela classe mais abastada para dar fim aos problemas sanitários enfrentados; esse era um problema de natureza pública e que deveria ser enfrentado para o bem-estar de todos (HOCHMAN, 1998, p. 27 – 28).

¹¹ Em 1950, a população urbana brasileira era de 18.782.891 habitantes, correspondente a 36,16% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 33.161.506 habitantes, que correspondia a 63,84% da população total.

Em 1960, a população urbana brasileira era de 32.004.817 habitantes, correspondente a 45,08% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 38.987.526 habitantes, que correspondia a 54,92% da população total.

Em 1970, a população urbana brasileira era de 52.904.744 habitantes, correspondente a 55,97% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 41.603.839 habitantes, que correspondia a 44,03% da população total.

Em 1980, a população urbana brasileira era de 82.013.375 habitantes, correspondente a 67,69% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 39.137.198 habitantes, que correspondia a 32,31% da população total.

Em 1991, a população urbana brasileira era de 110.875.826 habitantes, correspondente a 75,46% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 36.041.633 habitantes, que correspondia a 24,54% da população total.

Em 2000, a população urbana brasileira era de 137.755.550 habitantes, correspondente a 81,22% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 31.835.143 habitantes da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 31.835.143 habitantes, que correspondia a 18,78% da população total.

Em 2010, a população urbana brasileira era de 160.925.792 habitantes, correspondente a 84,36% da população total. E, neste mesmo ano, a população rural brasileira era de 29.830.007 habitantes, que correspondia a 15,64% da população total.

O último censo realizado foi no ano de 2010, sendo que o próximo será realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 2022. Mas, segundo informações do próprio IBGE, a população brasileira atual é de aproximadamente 212.040.000 habitantes, sendo 85% a população urbana e 15% a população rural, ou seja, quase a mesma proporção verificada no último censo de 2010.

A partir desse entendimento, ficando claro que os centros urbanos deveriam ser organizados no sentido de tornar factíveis as melhores condições de higiene e que o saneamento básico deveria ser visualizado como uma questão de saúde pública. O ente estatal foi obrigado a apresentar medidas que combatessem o problema como um todo, a fim de se obter uma certa distribuição mais igualitária no combate à insalubridade e doenças para se atingir uma maior gama de bem-estar nas aglomerações urbanas, ainda que isso contrariasse certos interesses de natureza econômica (CARVALHO, 2010, p. 107).

Pode-se dizer então que essa relação entre o saneamento básico e as políticas de saúde pública foram de importância basilar para que tais serviços fossem construídos a partir de uma perspectiva do higienismo, com fins de redução da taxa de mortalidade por doenças infecciosas, não infecciosas e de parasitas no início do século do XX. O combate às doenças mencionadas deu-se de tal modo que antes mesmo da identificação dos agentes causadores as políticas de saneamento eram implementadas com o fim de se evitar o desenvolvimento de surtos epidemiológicos graças ao aumento de oferta de serviços de saneamento básico e melhoria na estrutura como um todo, passando a serem presentes o sistema de separador absoluto e a rede de tubulações específica para o transporte de dejetos de esgoto, conforme descrito a seguir:

Meados do século XIX até o início do século XX: estruturação das ações de saneamento sob o paradigma do higienismo, isto é, como uma ação de saúde, contribuindo para a redução da morbimortalidade por doenças infecciosas, parasitárias e até mesmo não infecciosas. Organização dos sistemas de saneamento como resposta a situações epidêmicas, mesmo antes da identificação dos agentes causadores das doenças.

Início do século XX até a década de 30: intensa agitação política em torno da questão sanitária, com a saúde ocupando lugar central na agenda pública: saúde pública em bases científicas modernas a partir das pesquisas de Oswaldo Cruz. Incremento do número de cidades com abastecimento de água e da mudança na orientação do uso da tecnologia em sistemas de esgotos, com a opção pelo sistema separador absoluto, em um processo marcado pelo trabalho de Saturnino de Brito, que defendia planos estreitamente relacionados com as exigências sanitárias (visão higienista). (SOARES; BERNARDES; NETTO, 2002, p. 1715).

A partir desse momento em diante, em razão de sua magnitude e relevância, as políticas públicas de saneamento básico em território brasileiro passaram a ser pensadas e organizadas de maneira mais centralizada pelo governo federal, sendo apresentadas como uma linha de frente no combate à disseminação de doenças e como modelo de promoção de um estado de saúde para a população. Passou-se a entender que o problema de contaminação por doenças que

surgiam em razão da falta de condições mínimas de saneamento não era uma questão de um indivíduo só ou mesmo de um bairro ou de uma cidade, já que o zelo pelo bem-estar do conjunto é o que realmente faria com que houvesse um controle epidemiológico dessas doenças que em um ambiente sem saneamento adquiriam uma rápida transmissibilidade e contágio. Sendo assim, a partir de uma centralização do controle e organização de medidas para a estruturação de um sistema de saneamento básico passou-se a observar uma figura de autoridade que se sobrepunha às fronteiras estaduais e municipais para garantir uma condição de saúde para uma maior parcela de habitantes (HOCHMAN, 1998, p. 82).

Começou, então, o delineamento do que se entenderia por saneamento básico não apenas naquele momento, mas também em tempos mais recentes, de modo que:

[...] o serviço de saneamento básico, fator de equilíbrio aos ecossistemas, abrange o fornecimento de elemento vital, imprescindível à perpetuação da vida e crucial ao desenvolvimento das atividades humanas. É prestado para alcançar interesses tutelados pelo Estado – a saúde pública e a sobrevivência digna. É essencial, portanto, à dignidade da pessoa humana e, como tal, é considerado serviço público. (DINIZ, 2007, p. 101).

A partir disso, foi então criada uma política nacional de saneamento básico, de modo que a passou a ser percebida uma intervenção direta do Poder Público para que fosse garantida uma oferta de serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário para o território brasileiro de maneira mais ampla, alcançando até mesmo regiões que ainda não haviam sido contempladas pelas antigas prestadoras de serviço contratadas inicialmente pelo ente estatal. Somado a isso houve também a criação de comissões e departamentos que atuariam para a melhor prestação do serviço, em âmbito federal, para fins de ampliar a abrangência de atendimento e, subsequentemente, repassar tais serviços aos entes municipais e estaduais (GROTTI, 2011, p. 19).

Por conta desses esforços para que se fortalecesse o entendimento da importância das políticas públicas de saneamento básico, pouco a pouco, logo após a criação das estruturas dos serviços de saneamento básico, o governo federal começou a renunciar ao seu papel executivo e passou a administração de tais atividades para os entes municipais, ficando apenas com os papéis de coordenação e fiscalização. Com o intuito de que uma maior independência para os municípios e estados seria necessária para uma melhor efetivação dos objetivos do setor de saneamento (CARVALHO, 2010, p. 107 – 108), as políticas públicas de saúde e de saneamento foram se dissociando, de modo que por volta de 1952 houve a criação, por meio do Serviço Especial de Saúde Pública, o SESP, dos primeiros Serviços de Água e Esgotos, SAAE, que

ficariam responsáveis pelos municípios menos abastados (DEMOLINER, 2008, p. 111 – 112). Apesar de todos esses direcionamentos com o objetivo de tornar o setor mais dinâmico e tornar seus planejamentos uma realidade, os investimentos não eram suficientes, o que inviabilizou a sua efetividade (DINIZ, 2007, p. 157).

Um pouco mais a frente no tempo no século XX, agora na década de 1970, durante o período do regime militar, foram pensadas políticas de expansão do setor de saneamento básico, visto que, como fora exposto anteriormente, eram enfrentados problemas que inviabilizavam a sua efetividade. Contudo, o poder de decisão acabou sofrendo um processo de concentração, ao contrário do que estava acontecendo anteriormente. Sendo assim, teve início a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, o PLANASA (RAGAZZO, 2011, p. 278).

A racionalização empresarial dos recursos humanos e materiais do país seria um dos pilares do regime pós-1964. O Planasa foi a expressão concreta disso no setor de saneamento. Os especialistas do plano idealizaram a criação de 27 companhias estaduais, juridicamente constituídas como sociedades de economia mista, o que pressupunha a formalização de empreendimentos com objetivo econômico. A ideia do plano era que as empresas fossem autossustentáveis, financiando a operação de suas atividades a partir das receitas obtidas. Diante do fato de que nem todos os municípios eram rentáveis do ponto de vista econômico, os técnicos do Planasa formularam uma forma de sustentação econômica baseada num mecanismo tarifário denominado “subsídios cruzados”. Por esse mecanismo, classes de consumidores mais ricos subsidiariam a expansão dos serviços para a classe de consumidores mais pobres, via tarifação diferenciada. O funcionamento desse modelo de financiamento estaria atrelado, portanto, à concessão dos serviços municipais de saneamento aos respectivos estados. Para promover essa condição, a União vinculou o acesso aos recursos federais do setor à concessão dos direitos municipais de exploração para as companhias estaduais de saneamento. Somente os municípios com independência fiscal resistiram à pressão do governo central. No contexto em que a centralização do poder na União pelo regime autoritário de 1964 já havia minado a capacidade geral de reação dos municípios, essa medida afetou, em especial, os mais pobres. (SOUSA; COSTA, 2016, p. 624 – 625).

Ainda sobre o PLANASA:

À época, embora o país estivesse sob o regime militar, não foi quebrada a tradição brasileira de os municípios deterem o poder concedente dos serviços de saneamento básico. Ao invés de alterar o arranjo político-constitucional, levando esse poder para os estados, condicionou-se que para ter acesso aos investimentos proporcionados pelo PLANASA, os municípios deveriam conceder seus serviços de água e esgoto à respectiva empresa estadual de saneamento. Foram criadas empresas estaduais de saneamento em todos os estados da Federação e, como vimos, atualmente elas são responsáveis pelo abastecimento de água e pelos serviços de esgotos sanitários da maioria dos municípios brasileiros.

Mesmo com a pressão representada pela absoluta falta de financiamentos, boa parte dos municípios não aderiu ao PLANASA, mantendo órgãos próprios de abastecimento. Entre os cerca de 1600 municípios que preservaram sistemas próprios de abastecimento de água e de esgotos sanitários estão Juiz de Fora, Uberlândia, Uberaba, Betim, Ribeirão Preto, Campinas, Santo André e Porto Alegre, todos serviços cujos padrões de qualidade e custo nada deixam a desejar aos prestados pelas estaduais de saneamento. (PEREIRA JÚNIOR, 2001, p. 39).

Apesar dos problemas em relação aos recursos e às questões burocráticas apontados, o PLANASA, em sua fase inicial, que tinha como objetivo ampliar o acesso à água potável para 80% (oitenta por cento) da população e o de esgoto sanitário para 50% (cinquenta por cento), conseguiu gerar um aumento significativo da cobertura no país: entre as décadas de 1970 e 1990, a proporção de domicílios urbanos com acesso à água ligada à rede geral praticamente dobrou (IBGE, s.d.).

Isso se deu em razão dos objetivos apresentados pelo PLANASA, objetivos esses que tinham como proeminência a diminuição do déficit entre a demanda de serviços e a oferta à população com um custo mais reduzido e acessível o mais breve possível, garantindo a manutenção e o atendimento a maior parte de municípios sem levar em consideração a sua condição econômica (ALMEIDA, 1977, p. 4). Apesar disso, pode-se dizer, olhando o quadro geral que era apresentado, que o foco principal era a ampliação da rede de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, de modo que ficava em segundo plano a discussão sobre a eficiência operacional dos serviços prestados como um todo (RAGAZZO, 2011, p. 278).

Conforme os anos se passaram, questões orçamentárias e de natureza financeira acabaram por afetar o desenvolvimento do setor de saneamento básico brasileiro, de modo que na década de 1980 o PIB, Produto Interno Bruto, enfrentou uma queda em razão de uma crise financeira ao final da ditadura militar, o que causou reflexos dificultosos na geração de empregos e um aumento na dívida pública interna e externa, gerando, por fim, um aumento na desigualdade social (REZENDE; HELLER, 2008, p. 274).

Ainda que enfrentando as dificuldades apontadas no período, o PLANASA, como dito um pouco mais acima a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, teve resultados tidos como satisfatórios em relação aos seus objetivos de ampliar o atendimento dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Pode-se constatar que em torno de 15 (quinze) milhões de domicílios brasileiros passaram a ter acesso aos serviços de distribuição de água potável, aumentando a expectativa de vida dos brasileiros em 07 (sete) anos quando comparando as décadas de 1970 e 1980.

A partir da década seguinte, a crise econômica não deu escapatória para o setor e os avanços realizados começaram a cessar, acarretando um desaceleramento. Na década de 1990, mais para o seu final para ser mais exato, houve o fim do regime militar e teve início o atual período democrático, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que mudou os rumos institucionais do país e acarretou na descentralização das tomadas de decisões sobre as políticas públicas sociais a partir da elaboração de leis orgânicas e planos diretores municipais, dando aos municípios um protagonismo que não possuíam quando do modelo centralizador proposto pelo PLANASA (OLIVEIRA FILHO, 2014, p. 01 – 02).

Deste modo, o que se obteve nestes últimos anos de ação do PLANASA foi uma falta de coesão das políticas públicas integradas aos serviços de saneamento básico, isso levando-se em consideração os investimentos que já haviam sido realizados para o abastecimento de água potável, que foi o único com um alcance mais amplo no território brasileiro enquanto os serviços de esgotamento sanitário, por exemplo, acabaram por ficar em segundo plano. Vale ressaltar que outro reflexo do que fora exposto acabou por se apresentar por meio das concentrações de ações desse tipo de serviço em regiões mais desenvolvidas, já que nessas seria possível cobrar tarifas que dariam um maior retorno financeiro aos investimentos efetuados, o que acarretou um aumento ainda mais acentuado das desigualdades sociais que já eram problema para o Brasil (REZENDE; HELLER, 2008, p. 290 – 291) e na extinção do PLANASA e deixando um vazio institucional.

Em razão desse vazio institucional, medidas governamentais começaram a ser desenhadas no início do século XX com o intuito não só de dar um novo redirecionamento ao setor, como também de estruturar um novo arcabouço legal que servisse de respaldo aos atos que viesse a ser tomados a longo prazo. O passo inicial para tanto foi a criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, o que ofereceu certeza de que eram necessárias mudanças estruturais e de ações neste sentido para que houvesse uma melhora no setor como um todo.

Sob essa ótica, pode-se dizer que o Ministério das Cidades representou algo de novo na cena política brasileira, pois colocava no mesmo plano as áreas de habitação, saneamento, programas urbanos, transportes, mobilidade e acessibilidade, em um ensaio intersetorial ao menos no contorno das políticas urbanas. Se alguns setores manifestavam preocupações de que a localização institucional do saneamento no Ministério das Cidades pudesse perpetuar o descaso com o saneamento rural, eternamente marginalizado nas políticas setoriais, o curso posterior das ações mostrou que a reorganização legal e institucional, associada à prática do planejamento, poderia minorar essa exclusão. (HELLER, 2013, p. 378).

Somado a isso, a elaboração e aprovação, ainda que com ressalvas e modificações, de um marco legal especialmente desenhado para o setor de saneamento básico ajudou não só a preencher o vazio institucional que antes se fazia presente, mas deu novo rumo às modulações de suas políticas públicas.

A aprovação da Lei nº 11.445/2007 (LDNSB) pode ser entendida como uma conquista da área de saneamento, podendo-se afirmar que representou uma inflexão progressista no que toca à adoção de uma agenda de reformas, ao incorporar algumas das principais propostas elaboradas pelos formuladores e militantes do movimento pela Reforma Urbana e pelos setores populares e de trabalhadores defensores da universalização do acesso ao saneamento. No entanto, uma análise da lei através de uma lente mais perspicaz não deixaria de enxergá-la e a seus limites a partir do processo que envolveu sua aprovação legislativa. A lei aprovada em muito difere da proposta encaminhada ao Congresso pelo Executivo. (HELLER, 2013, p. 379).

Ainda no que se refere ao marco legislativo mencionado:

A Lei de Saneamento Básico, amalgamada com o Estatuto das Cidades, permite que se deixe de aplicar às avessas a denominada ponderação de valores (ou de interesses). Nos casos em que houver antinomia entre outros interesses (mesmo que válidos ou aparentemente legítimos) da Administração Pública (ou de concessionários ou permissionários) com a universalização do serviço público de saneamento básico não se deve fazer concessões recíprocas (que no mais das vezes impede a referida universalização), de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição. Deve-se, sim, aplicar a vontade do constituinte em universalizar os serviços de saneamento básico e garantir, na prática efetiva, a função social da propriedade. (MOTTA, 2009, p. 245).

Advindo da Lei 11.445/2007 e com o intuito de dar materialidade aos planos que seriam traçados a partir dela, o Plano Nacional de Saneamento Básico, o PLANSAB, ficaria responsável por estipular prazos a curto, médio e longo prazo para a realização de metas nacionais, além de estabelecer diretrizes e planos que possuísem efeitos não apenas na área político-institucional, mas também em aspectos jurídicos, econômicos, administrativos etc.

O PLANSAB pode ser entendido como a mais recente política pública de saneamento básico, sendo que teve início a partir de estudos do “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”, tendo como objetivos a união de medidas orientadas para a instalação de obras físicas com um suporte político para se atingir um gerenciamento de sustentabilidade dos serviços prestados por este setor, visto a relevância que acabam por ter para a promoção e manutenção da saúde dos cidadãos (BRASIL, 2013, p. 13 – 15).

O processo de elaboração do Plansab inicia-se, em 2008, visando dar materialidade à determinação legal, de definir objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos; de estabelecer diretrizes para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica, bem como de propor programas, projetos e ações necessários ao alcance dos referidos objetivos e metas, com identificação das fontes de financiamento e de procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas. (HELLER, 2013, p. 383 – 384).

Deste modo, pode-se perceber que o novo arcabouço legal, a partir da Lei 11.445/2007 surge com o intento não só de preencher o vazio institucional que havia se instalado em relação ao setor de saneamento básico desde a extinção do PLANASA, mas também de oferecer uma materialidade e efetividade às políticas públicas de saneamento básico no Brasil. Dito isso, e tendo sido exposta a base legal e institucional que começou a ser desenhada para o setor, passa-se então para a observação de como esse está em tempos atuais, analisando o estado do saneamento básico no Brasil atualmente.

Essa apresentação sobre a atual condição do sistema de saneamento básico, sem esquecer que, quando usa esse termo, o foco deste trabalho está sobre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, acontecerá em três tópicos: apresentação sobre a existência ou não de serviços desta natureza nos municípios brasileiros, avaliação sobre o alcance dos serviços de abastecimento de água no território brasileiro e o alcance dos serviços de esgotamento sanitário no território brasileiro. Separando a exposição dessa maneira o presente trabalho acredita que conseguirá desenhar um quadro mais próximo da realidade do Brasil sobre o ponto abordado.

Para a apresentação desses dados, o presente trabalho fará uso de informações coletadas pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2017. Essa pesquisa foi resultado de uma investigação que visou abordar todas as executoras de serviços coletivos de abastecimento de água por rede geral e esgotamento sanitário por rede coletora registradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNJP, da Secretaria da Receita Federal. Isso se deve pelo fato de que é considerado que um município tem acesso a um determinado serviço quando ao menos uma entidade tenha declarado ser responsável por ele, independentemente de o serviço estar em funcionamento, em implantação ou paralisado.

Levando-se esse parâmetro de observação das informações coletadas pela PNSB, pode-se aferir o seguinte:

O serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição já estava presente em grande parte das municipalidades em 1989. Não há, portanto, alterações significativas nesse sentido, com exceção da Região Norte do País, que apresentava maior defasagem, mas alcançou as demais no final do período analisado. Em 2017, 5 548 Municípios possuíam esse serviço em funcionamento, paralisado ou em implantação. Dos 22 Municípios nos quais não foi identificada nenhuma entidade executora com CNPJ na PNSB 2017, 13 se encontravam na Região Nordeste do País; 7, na Região Norte; e 2, na Centro-Oeste. Nas Regiões Sudeste e Sul, todos apresentavam pelo menos uma executora. (IBGE, 2020, p. 17).

Desse modo, é possível perceber que no que se refere à rede de abastecimento de água a cobertura já era ampla e, ainda que tenham sido realizados investimentos no setor, não houve mudanças expressivas num geral, a não ser em regiões que já possuíam uma maior defasagem na sua oferta.

Já em relação ao sistema de esgotamento sanitário, tem-se as seguintes informações:

A abrangência do serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, por sua vez, é bem menor e muito mais heterogênea entre as Grandes Regiões. Enquanto, no Sudeste, mais de 90% dos Municípios possuíam esse serviço desde 1989, no Norte, essa proporção foi apenas 16,2% em 2017. Apesar disso, esse valor quase dobrou nessa Região desde o início da série. Também no Nordeste, o crescimento foi semelhante: a proporção de Municípios com o serviço mais que dobrou, passando de 26,1%, em 1989, para 52,7%, em 2017. O melhor desempenho foi observado no Centro-Oeste, onde a proporção dessas localidades com esgotamento sanitário passou de 12,9%, em 1989, para 43,0%, em 2017.

Na Região Sul, o avanço foi bem mais tímido, contrastando com outros indicadores socioeconômicos da Região, que, em geral, são positivos em relação ao restante do País. Durante a fase da coleta da pesquisa, verificou-se que, nos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, é comum a existência de coleta de esgoto por redes pluviais, às vezes sob a condição dos próprios domicílios tratarem seu esgoto previamente em fossas sépticas individuais. De fato, a pesquisa simplificada do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS 2017, do Ministério do Desenvolvimento Regional, revela que esses dois Estados registraram as maiores frequências e proporções de Municípios onde há coleta de esgoto por meio de galerias pluviais: 51 em Santa Catarina (11,5%) e 57 no Rio Grande do Sul (17,3%). Esses números, no entanto, tendem a ser maiores, dado que a participação no SNIS é voluntária e, provavelmente, menor no caso desses sistemas mais simples. (IBGE, 2020, p. 19).

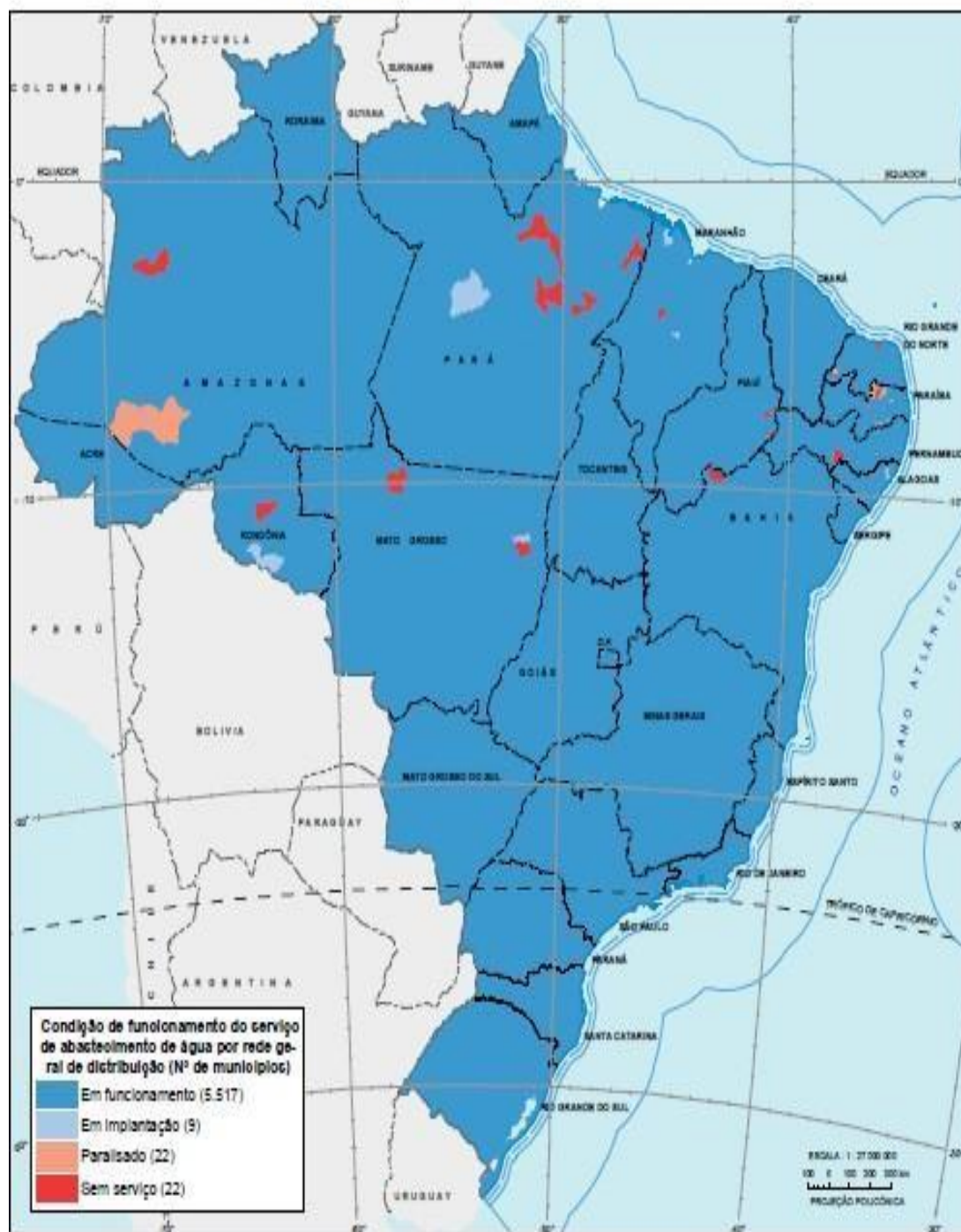
Como pode ser percebido dos dados apresentados pela mais recente Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, a situação dos serviços oferecidos a partir do sistema de esgotamento sanitário é bem diferente daquela ilustrada sobre o serviço de abastecimento de água. No caso

do esgotamento sanitário, ainda que tenha havido uma ampliação na oferta do serviço, a sua oferta pelo território brasileiro é bastante irregular, de modo que há uma concentração em determinadas regiões e um verdadeiro esvaziamento em outras, coincidindo sendo isso um reflexo de indicadores socioeconômicos das respectivas regiões.

No Brasil, a proporção de Municípios com serviço de esgotamento sanitário passou de 47,3%, em 1989, para 60,3%, em 2017. Em termos de taxa de crescimento da proporção de localidades atendidas, o incremento foi similar nos períodos de 1989 a 2000 (10,4%) e 2008 a 2017 (9,4%), porém menor no período de 2000 a 2008 (5,6%). Essas taxas são muito inferiores às do crescimento do acesso à coleta de esgoto por rede verificada nas pesquisas domiciliares do IBGE no mesmo período. Isso sugere que o aumento do atendimento se dá de forma mais vertical do que horizontal, isto é, ocorre mais pela expansão das áreas atendidas em Municípios que já possuíam o serviço do que pelo surgimento do serviço em novas municipalidades. (IBGE, 2020, p. 20).

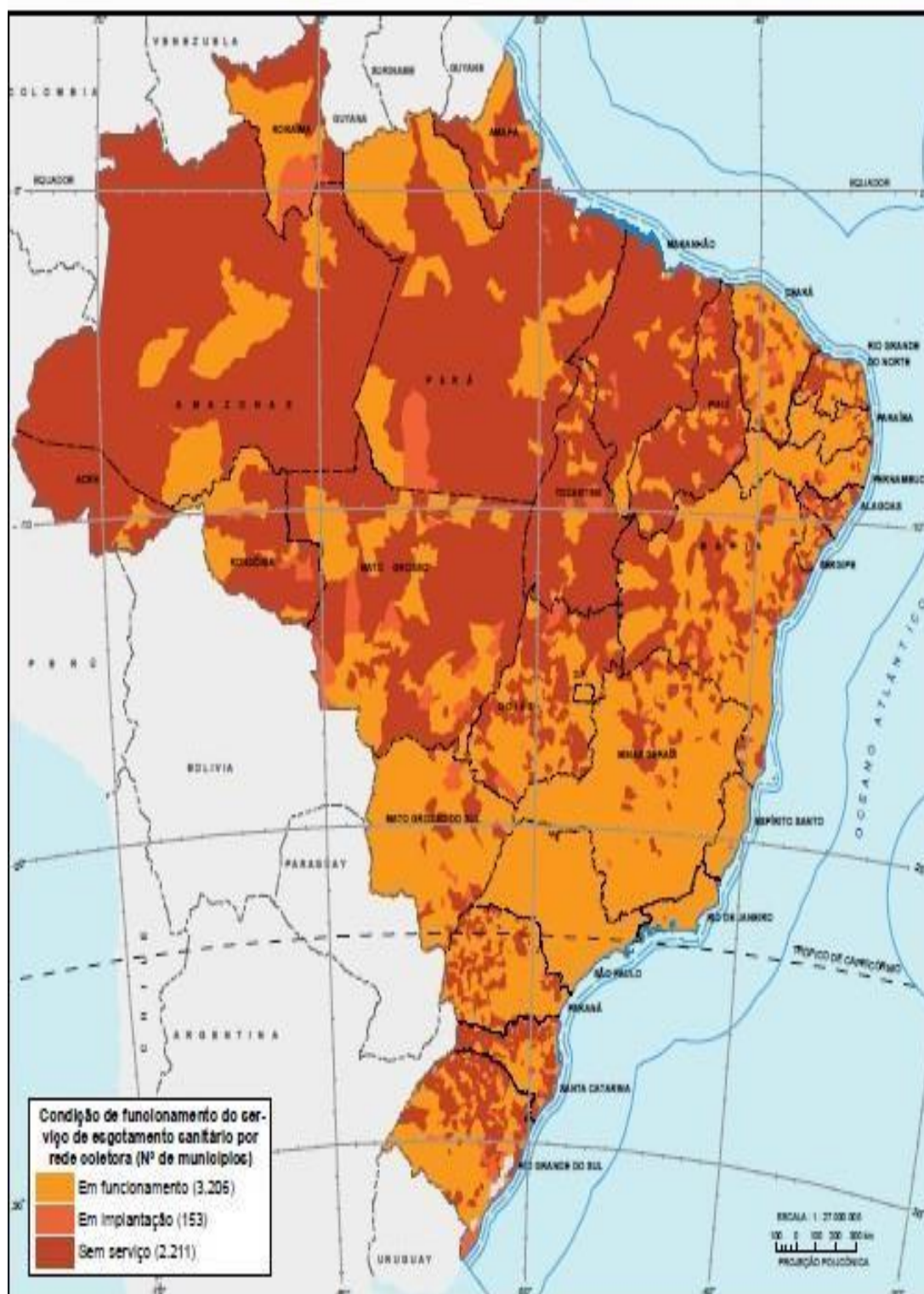
Sendo assim, tendo sido iniciada a apresentação sobre a evolução dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil até os tempos atuais, passa-se agora para a observação da condição de funcionamento ou não desses serviços pelo território, ou seja, se estão em funcionamento, em implementação ou paralisados, sendo esse último item referente apenas ao abastecimento de água. Isso será apresentado a partir de cartogramas para uma melhor visualização do quadro geral.

Cartograma 1 - Condição de funcionamento do serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição nos Municípios - 2017



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017.

Cartograma 2 - Condição de funcionamento do serviço de esgotamento sanitário por rede coletora nos Municípios - 2017



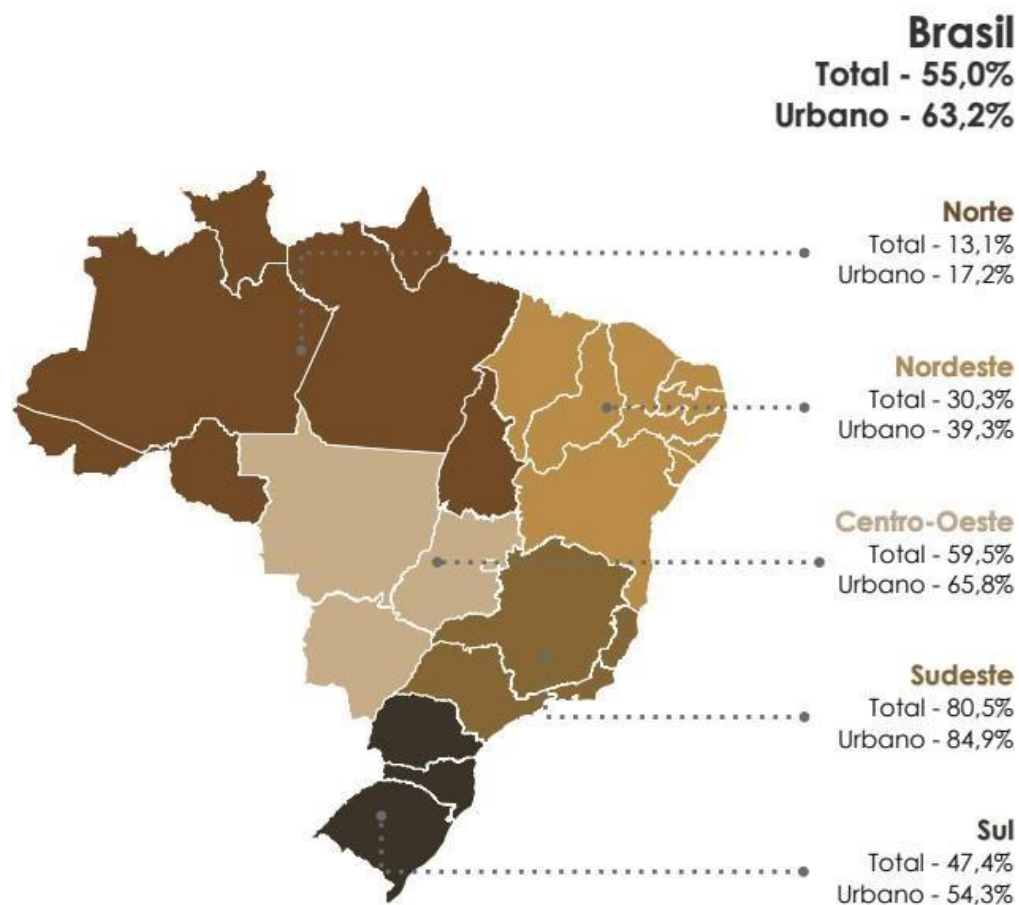
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017.

A partir do que foi apresentado nos gráficos acima, pode-se perceber que 5.517 (cinco mil quinhentos e dezessete) municípios brasileiros possuem ao menos uma executora de serviços de abastecimento de água até o ano de fechamento da pesquisa. Também é possível perceber que em 31 (trinta e um) municípios havia uma ou mais entidades que estariam em processo de ter implantada uma executora ou com serviços paralisados e que em 22 (vinte e dois) municípios não há uma entidade com serviço em funcionamento, de modo que os problemas em relação à paralisação ou não existência de entidades executoras do serviço de abastecimento de água concentram-se em municípios da região Norte.

No que se refere ao fornecimento de serviço de esgotamento sanitário, a partir do cartograma apresentado acima pode-se perceber que há um total de 3.026 (três mil e vinte e seis) municípios com entidades com esse serviço em funcionamento, enquanto as que estariam em implantação somariam um total de 153 (cento e cinquenta e três) municípios. Pode-se perceber que há uma clara disparidade regional quando da observação da oferta deste tipo de serviço pelo território brasileiro.

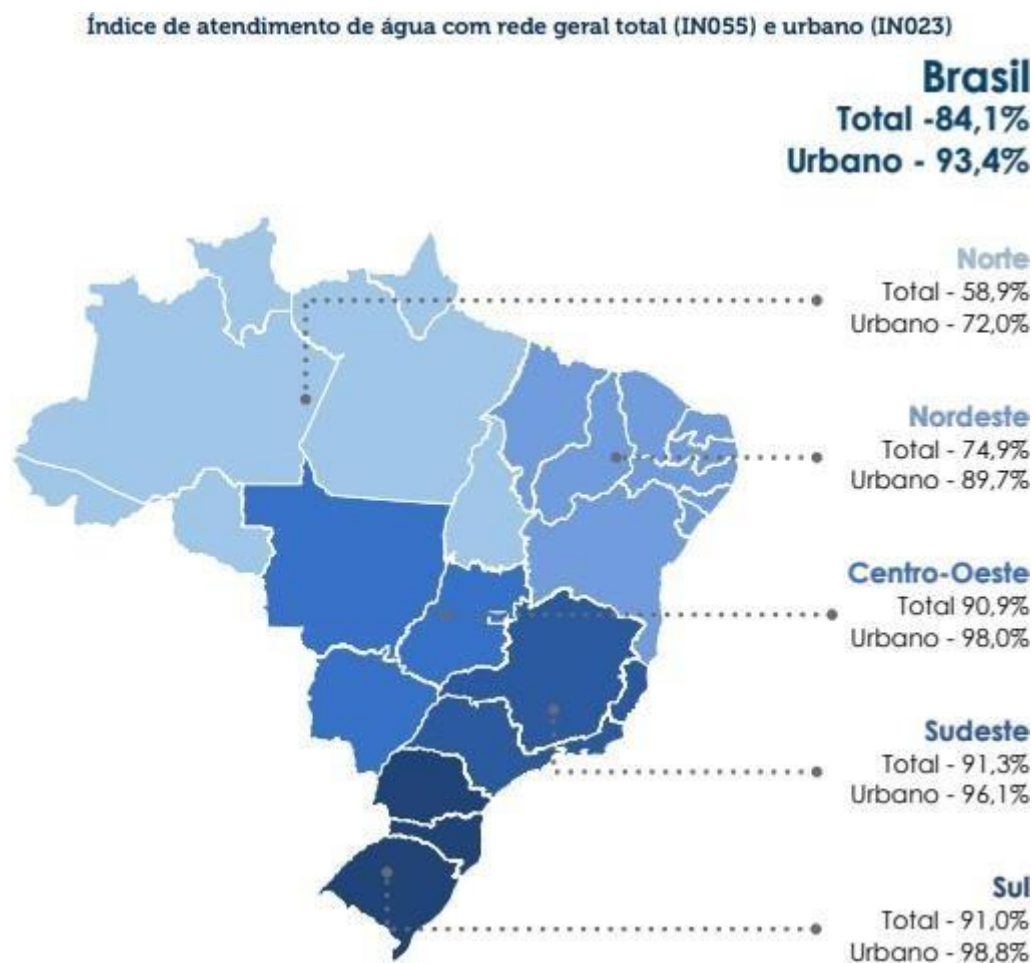
Em pesquisa um pouco mais recente sobre a temática, mas não muito distante daquela que acabou de ser apresentada neste trabalho, pode-se perceber que os níveis de oferta e atendimento deste serviço público não teve melhoras significativas, conforme pode-se depreender dos mapas apresentados a seguir de pesquisa de 2022 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, o SNIS.

Como poderá ser observado, ainda há uma grande disparidade quando da oferta do serviço de saneamento básico entre as regiões demográficas do Brasil, sendo que a região sudeste, apesar de possuir uma desigualdade gritante dentro de seus limites territoriais, continua ostentando melhores índices de oferta do serviço. Já as regiões norte e nordeste continuam a manter os piores índices de oferta de sistema de esgoto como um todo.



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

Já em relação aos serviços de abastecimento de água pode-se perceber que há certa abrangência em todo o país. O que se percebe de mudança em relação ao serviço de tratamento de esgoto é que há melhores índices em um número maior de regiões. Ostentando índices de mais de noventa por cento de abrangência há três regiões, quais sejam, as regiões sul, sudeste e centro-oeste, seguidas pelas regiões nordeste e norte que, ainda que com valores menores, atendem boa parte de sua população.



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

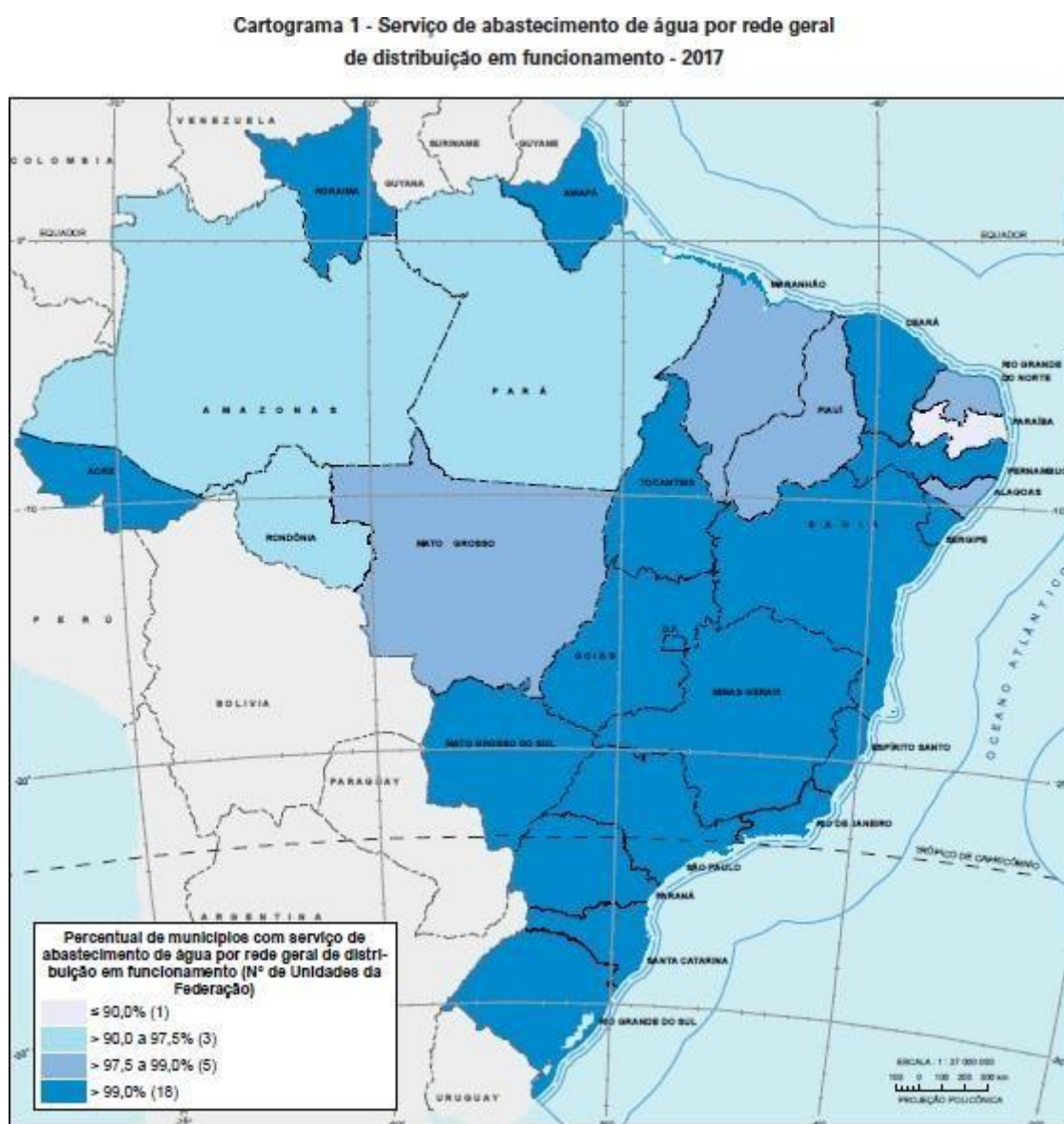
Dito isso, passa-se para a observação dos serviços de abastecimento de água e sua avaliação, a fim de ser obter o seu real alcance para os cidadãos brasileiros. É claro que esta avaliação será adquirida levando-se em consideração que há disparidades na oferta dos serviços dentro do território, como fora apresentado nos cartogramas anteriormente.

O Brasil possui uma ampla cobertura no que diz respeito à oferta do serviço de abastecimento de água para a sua população, como foi mostrado até o momento.

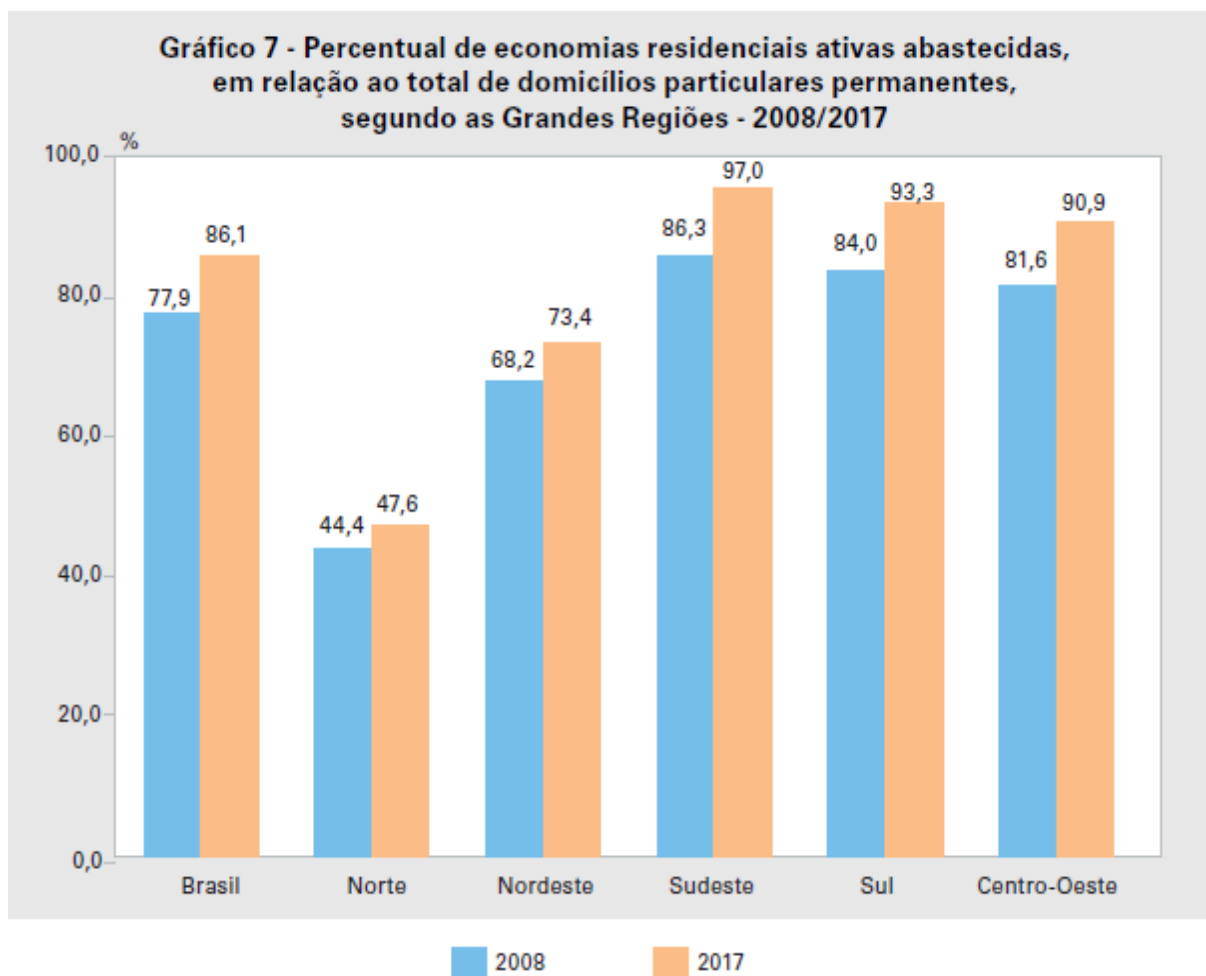
Como já mencionado anteriormente, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2017, dentre os 5 570 Municípios instalados no País, 5 548 (99,6%) possuíam o serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição em funcionamento, paralisado ou em implantação. Em 5 517 deles (99,0%), existia pelo menos uma entidade executora desse serviço em funcionamento durante todo ou parte do ano de 2017. (IBGE, 2020, p. 35).

Isso se mostra como um reflexo das políticas públicas aplicadas ao longo da história em razão do combate a doenças infecciosas e por programas como o PLANASA, conforme foi elucidado por este trabalho até o momento. Esse movimento de distribuição de água para os cidadãos foi entendido como de essencial importância pelos governantes num geral para que o país pudesse não apenas ter um meio de controlar a disseminação de certas doenças entre as pessoas, como também adequar as cidades ao forte crescimento da proporção urbana que estava em andamento por conta do êxodo rural que se apresentava.

Deste modo, o serviço de abastecimento de água no território brasileiro possui a seguinte disposição, segundo dados da PNSB 2017:



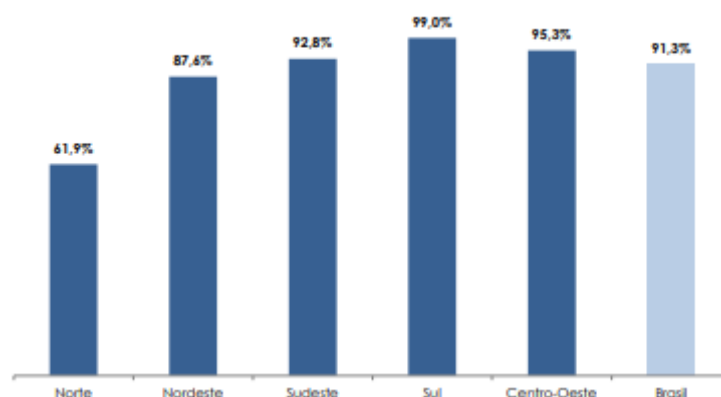
Ainda assim, apesar de muito abrangente e presente em boa parte do território brasileiro, os avanços recentes entre os anos de 2008, após o marco legal da Lei 11.445/2007, e 2017 no sistema de abastecimento de água foram tímidos, conforme já exposto aqui neste trabalho, e tais avanços ainda não foram suficientes para conseguir minimizar as disparidades regionais quando da oferta deste serviço. Esse desequilíbrio pode ser percebido entre as regiões Norte e Sudeste, que possuem, respectivamente, 47,6% e 97% dos domicílios atendidos.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008/2017, e Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

Em pesquisa um pouco mais recente e com fins de realizar uma comparação para observação da evolução da prestação do serviço de abastecimento de água no Brasil, traz-se os índices de abastecimento coletados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento de 2022. A partir desses dados é possível perceber um tímido aumento na prestação de tal serviço à população por região.

Índice de hidrometração (IN009), por macrorregião geográfica



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

A partir desses dados, pode-se perceber que o estado geral da oferta do serviço de abastecimento de água no Brasil, ainda que já fosse abrangente, ainda não atingiu o nível de universalização que é proposto no marco legal do saneamento básico, precisando ainda de atenção e trabalho para melhorias no sistema. Também em situação parecida, mas com dados menos animadores, está o serviço de esgotamento sanitário, conforme será exposto a seguir.

Após a utilização da água para consumo humano, o esgoto gerado deve ter uma destinação adequada para que seja garantida não só a prevenção contra um número significativo de doenças, como também condições dignas de habitação e a preservação do meio ambiente. Contudo, o serviço de esgotamento sanitário possui uma distribuição aquém do que seria desejado e com alcance muito menor do que o serviço de abastecimento de água que foi exposto, sendo que há ainda o problema da oferta muito heterogênea entre as regiões do Brasil.

No ano de 2017, em 3 206 Municípios (57,6%) existia pelo menos uma entidade executora que informou ter o serviço de esgotamento sanitário por rede coletora em funcionamento em pelo menos um dia desse ano. Como observado no capítulo anterior, Abastecimento de água, a distribuição desse serviço entre as cinco Grandes Regiões do Brasil é bem heterogênea. Na Região Sudeste, a maioria dos Municípios (95,9%) possuía serviço de esgotamento sanitário, enquanto, nas demais Regiões, esse percentual situou-se abaixo de 50%: na Região Nordeste, 49,0%; na Região Sul, 40,9%; na Região Centro-Oeste, 38,1%; e, na Região Norte, 13,8%. (IBGE, 2020, p. 55).

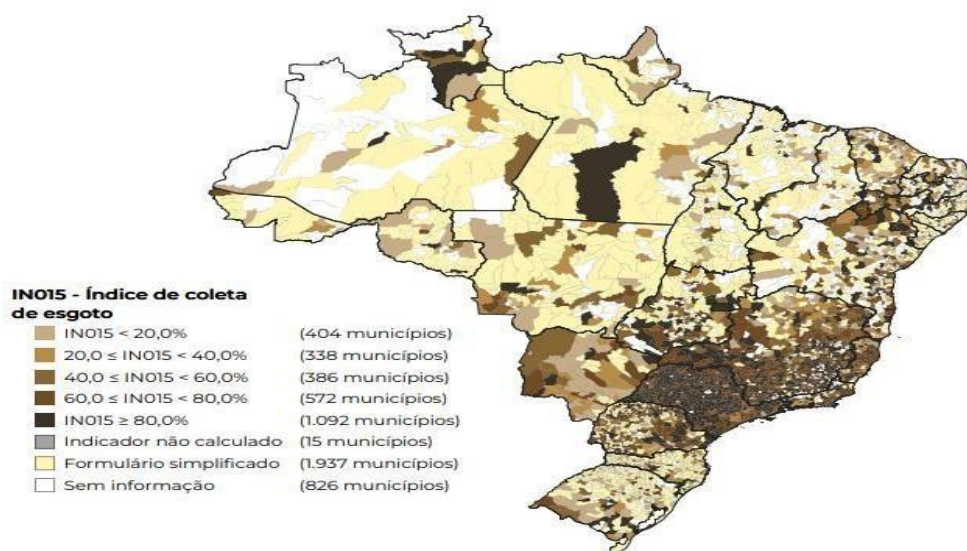
Ainda sobre essa heterogeneidade na oferta do serviço de esgotamento sanitário no território brasileiro:

A presença de rede coletora de esgoto foi maior nos Municípios mais populosos, atingindo cobertura de 97,6% entre aqueles com mais de 500 000 habitantes. Nos situados na classe de tamanho da população com 100 001 a 500 000 habitantes, o serviço de coleta de esgoto esteve presente em 92,9%. Com cobertura abaixo da média nacional (57,6%), figuraram as municipalidades com menos de 5 000 habitantes (43,1%); com 5 001 a 10 000 habitantes (50,2%); e com 10 001 a 20 000 habitantes (56,4%). (IBGE, 2020, p. 57).

Essa discrepância entre as regiões do território brasileiro acaba por ter efeitos muito negativos quando da problemática que envolve o serviço de esgotamento sanitário, visto que esse tem uma relação muito próxima com o serviço de abastecimento de água. É essencial que a oferta de água potável esteja em compasso com a capacidade de tratamento dessa mesma água quando utilizada para um maior controle da poluição e uma melhor oferta do próprio serviço em si. Deste modo, o ponto crucial desse serviço é o tratamento adequado tanto em qualidade quanto em capacidade da água escoada, já que há uma grande quantidade de esgoto sem tratamento que acaba por ser despejado em rios, lagos e mares (RAGAZZO, 2011, p. 285).

Esses dados podem ser observados a partir da exposição do cartograma a seguir, sendo que a coleta de esgoto por rede é definida como o afastamento do esgoto gerado nos domicílios e estabelecimentos através de tubulação fechada e sua condução até a estação de tratamento de esgoto ou ponto de lançamento final.

Índice de coleta de esgoto (IN015) dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2020, distribuído por faixas percentuais, segundo município

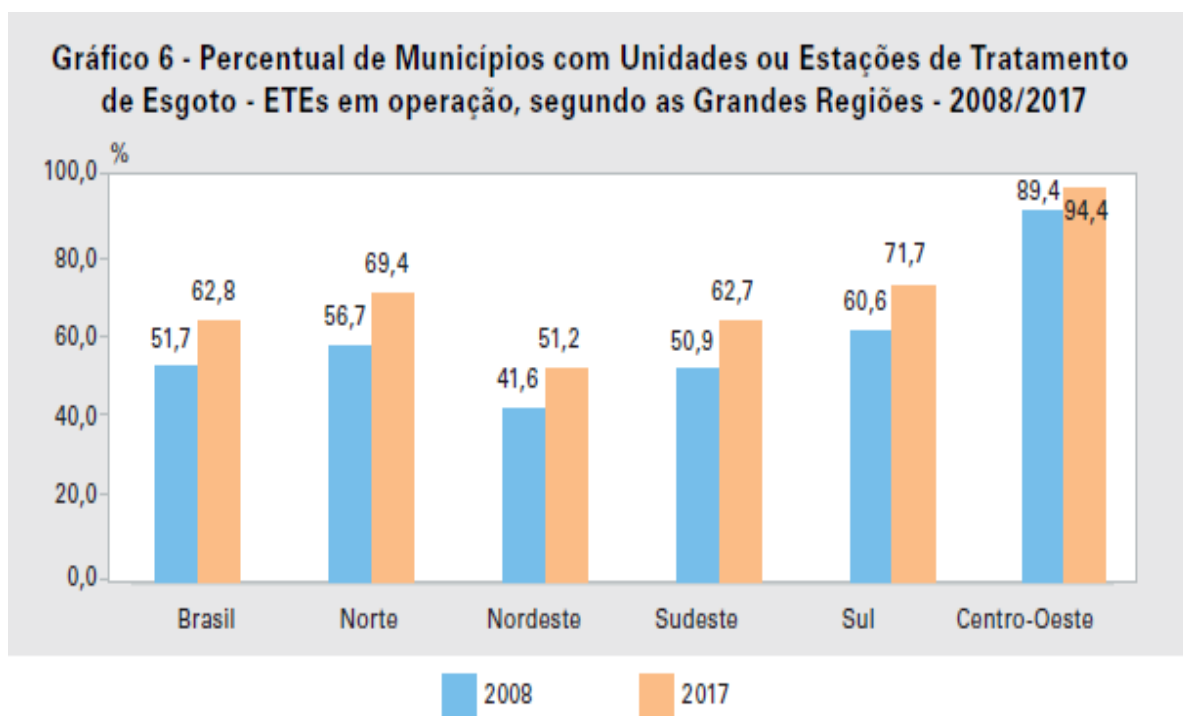


Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

Apesar da discrepância entre regiões que foi apontada, o serviço de esgotamento sanitário apresentou avanços, principalmente após a promulgação de seu novo marco legal, a Lei 11.445/2007. Levando-se em consideração que a situação do sistema de esgotamento sanitário estava em condições menos favoráveis do que o sistema de abastecimento de água, os seus avanços, quando comparados com os avanços desse, são maiores, mas ainda assim não suficientes para se alcançar o patamar desejável quando da oferta do serviço à população como um todo.

O tratamento de esgoto, no Brasil, apresentou uma melhora entre 2008 e 2017, com uma evolução de 49,3% para 62,8% com pelo menos uma estação de tratamento de esgoto em operação. Em todas as Grandes Regiões, houve avanços no período considerado, sendo as Regiões Sudeste (13,4 pontos percentuais, p.p.), Nordeste (13,6 p.p.) e Sul (14,3 p.p.) as que registraram os maiores aumentos percentuais. A Região Norte teve um acréscimo de 11,1 p.p., e a Centro-Oeste, de 5,8 p.p.. Apesar da melhora, contudo, a Região Nordeste permanece com o menor percentual de Municípios com essas estruturas. (IBGE, 2020, p. 64).

Os dados apresentados podem ser melhor visualizados a partir da observação do seguinte gráfico:

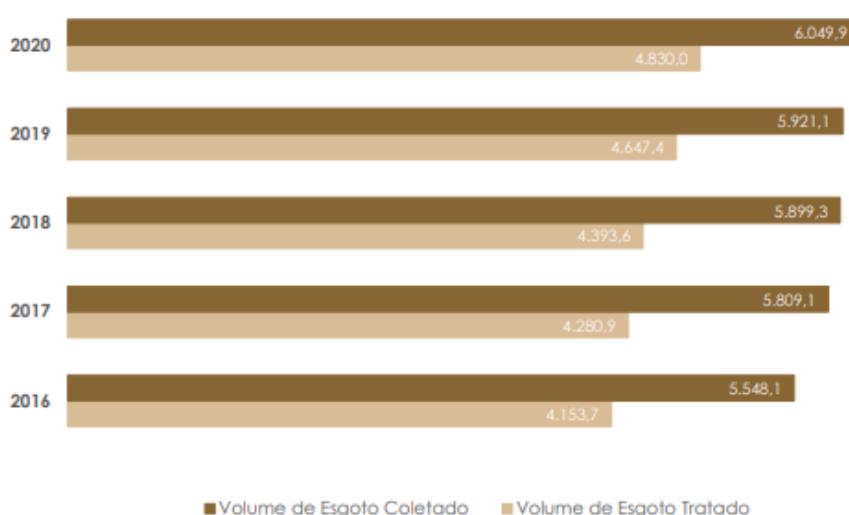


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008/2017.

Com isso, pode-se ter uma percepção da situação do sistema de saneamento básico no Brasil, sendo que, apesar de uma longa trajetória desde o seu início até o presente momento, o seu alcance ainda é deficitário para boa parte da população, especialmente quando o foco é o serviço de esgotamento sanitário.

Em recente pesquisa realizada pelo Sistema de Informações sobre Saneamento Básico, de 2022, que fez uma linha evolutiva da prestação deste serviço no território brasileiro, pode ser observado que a melhora foi tímida, ainda que tal serviço seja de extrema importância para a garantia de uma vida digna ao cidadão.

Evolução no tratamento em relação à coleta de esgotos, em milhões de m³/ano, no Brasil nos últimos 5 anos (2016 a 2020)



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

Pode-se observar, então, que a proporção de esgoto tratado em relação ao coletado também tem sido constante no país nos últimos 5 anos. O indicador IN016 foi igual a 74,9% em 2016 e subiu até os atuais 79,8% em 2020, ou seja, houve uma evolução muito pequena quando comparada com a necessidade deste serviço.

Mais recentemente, entrou em vigor o Novo Marco Legal do Saneamento Básico a partir da Lei Federal 14.026, de 15 de julho de 2020. Essa nova legislação alterou as regras para a prestação de serviços no setor no Brasil, de modo que promove a ampliação da participação de empresas do setor privado na realização de obras. Assim como ocorre com a Lei 11.445/2007, o objetivo direcionador desta nova legislação é a universalização do acesso ao sistema de saneamento básico.

Pode-se apontar que, devido aos dois pressupostos que devem ser levados em consideração quando da prestação de serviços de saneamento básico, sendo eles o caráter essencial da atividade e o fato de poder ser entendido como atividade econômica, é de suma importância a sua regulação.

Devido a esses aspectos, é de grande importância a regulação dos serviços. Por esse motivo, a Lei n.º 11.445/2007, por meio da reforma implementada pela Lei n.º 14.026/2020, determina em seu artigo 8º, §5º, e artigo 9º, inciso II, a obrigatoriedade da regulação. Tais dispositivos determinam ao titular que seja designado um regulador mesmo quando os serviços são prestados diretamente pelo seu titular (OAB, 2020, p. 07)

Outro ponto importante sobre a nova legislação e que pode oferecer maiores impactos sobre a estruturação dos serviços de saneamento básico é em relação à possibilidade de criação de blocos de referência e de prestação regionalizada dos serviços, além de poder instituir regras para que empreendedores imobiliários façam investimentos na rede de água e esgoto e do foco em áreas mais carentes com possibilidade de gratuidade de serviço para tais regiões.

O Novo Marco estabelece a possibilidade da criação de blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços, assim como a obrigatoriedade da conexão pelos usuários à rede pública disponibilizada, e os critérios relacionados ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes dos serviços prestados e da manutenção da infraestrutura. Também menciona que a agência reguladora deverá instituir regras para que empreendedores imobiliários façam investimentos em redes de água e esgoto, considerando as condições em que haverá ressarcimento futuro por parte da concessionária, bem como os casos de interesse restrito do empreendedor imobiliário, situação para a qual não haverá ressarcimento. Dentre tantos aspectos importantes, aborda também a questão primordial que é o atendimento com saneamento às áreas carentes e a gratuidade dos serviços. (PAGANINI; BOCCHIGLIERI, 2021, p. 47).

Apesar de tais perspectivas aparentemente animadoras, ainda há muitas ressalvas quanto aos desdobramentos que serão causados pela aplicação do Novo Marco Legal do Saneamento, de modo que alguns especialistas apontam um possível aumento da desigualdade social por conta da futura prevalência do setor privado para a oferta de tal serviço à população.

[...] o Novo Marco do Saneamento pode aprofundar a desigualdade no país e ainda ressalta o risco de se colocar as empresas públicas estaduais no mesmo patamar das empresas privadas, mencionando que as empresas privadas podem preferir atuar não nos municípios pequenos, mas apenas nas grandes cidades, onde a garantia da lucratividade econômica é maior. Afirma que a tendência mundial é de reestatização dos serviços, de acordo com movimento

registrado pelo Instituto Transnacional (TNI), estimando que nas últimas duas décadas houve cerca de 310 casos de reestatização do fornecimento de água e esgoto em países como França, Alemanha, Argentina, Bolívia e Moçambique, salientando que “é irrealista a crença” de que será possível alcançar a universalização de modo eficiente, eficaz e sustentável sob a liderança quase exclusiva da iniciativa privada (PAGANINI; BOCCHIGLIERI, 2021, p. 58).

Sendo assim, ainda são nebulosas as perspectivas de alteração que a nova legislação se propõe a concretizar, de modo que, devido ao seu pouco tempo de aplicação desde a sua promulgação, não é possível apontar os desdobramentos causados por ela no já precário e deficitário sistema de saneamento básico ofertado pelo Estado brasileiro aos seus cidadãos.

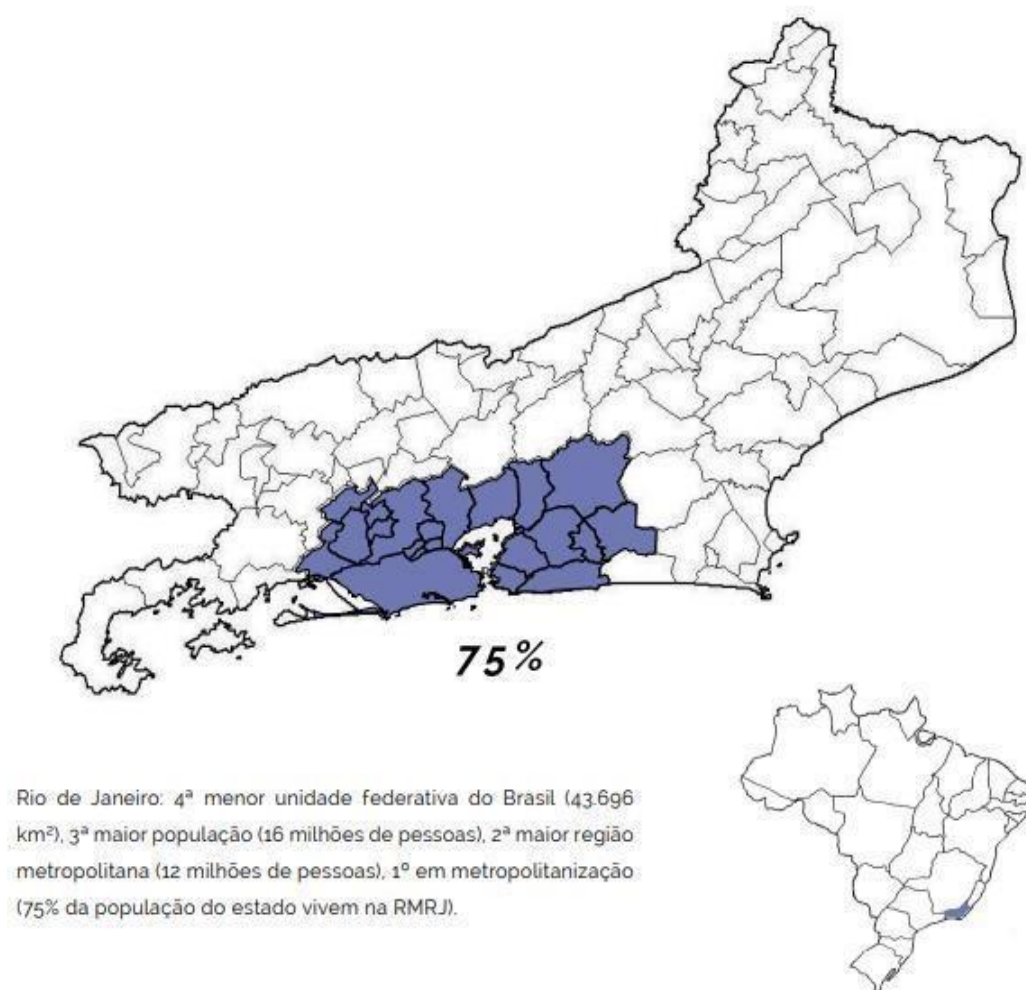
3.2 Políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e seu quadro atual

Tendo percorrido sobre o quadro da situação do sistema de saneamento básico a partir da oferta dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil, pode-se perceber que, como foi exposto, a sua disponibilidade e mesmo a sua qualidade são muito mal distribuídas. Essa demonstração do quadro geral foi realizada para enfatizar sobre os problemas e a precariedade de tal serviço que ainda são existentes no território brasileiro, de modo que seria de se esperar que tais questões também ocorrem nos estados da federação com as mesmas, senão piores, disparidades nacionais.

Essa breve introdução da situação de oferta desses serviços demonstra que há muito trabalho a ser realizado para a melhoria em âmbito nacional e, principalmente, em âmbito estadual. A partir disso, o presente trabalho apresentará, assim como fez sobre a demonstração do quadro nacional dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, um quadro geral da situação dos referidos serviços, mas em esfera estadual, ou seja, em relação à situação do sistema de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro.

Como já foi abordado neste trabalho, o estado do Rio de Janeiro é um dos com maior destaque no território brasileiro em razão de possuir uma das maiores concentrações populacionais no país. Apesar de ser um dos menores estados em questão de extensão territorial, o Rio de Janeiro ganha destaque por sua grande taxa populacional e por possuir uma das maiores regiões metropolitanas do Brasil.

Isso pode ser melhor observado a partir da apresentação do seguinte mapa do estado do Rio de Janeiro, ganhando foco a sua região metropolitana, fornecido pela Organização Não Governamental - ONG Casa Fluminense, em seu Mapa das Desigualdades de 2020:



Fonte: CASA FLUMINENSE. Mapa das Desigualdades 2020.

Assim como o Brasil, a unidade federativa aqui abordada possui também diversas especificidades que estão relacionadas com a questão da desigualdade social quando da distribuição econômica e da oferta de serviços entendidos como de natureza essencial para o bem-estar daqueles que habitam. Ironicamente ou não, uma das questões mais graves que atingem o estado fluminense é a má distribuição e a precariedade na oferta de serviços de saneamento básico, especialmente no que diz respeito aos serviços abordados por este trabalho, de modo que na região metropolitana do estado é que se pode perceber essa maior disparidade entre os indicadores de acesso ou não aos serviços apontados.

Passando para a análise de cobertura dos serviços destacados aqui no estado do Rio de Janeiro, em relação ao abastecimento de água, 92,6% da população analisada possuíam acesso ao serviço. Um município registrou 50% ou menos de cobertura (Sumidouro), dezesseis entre

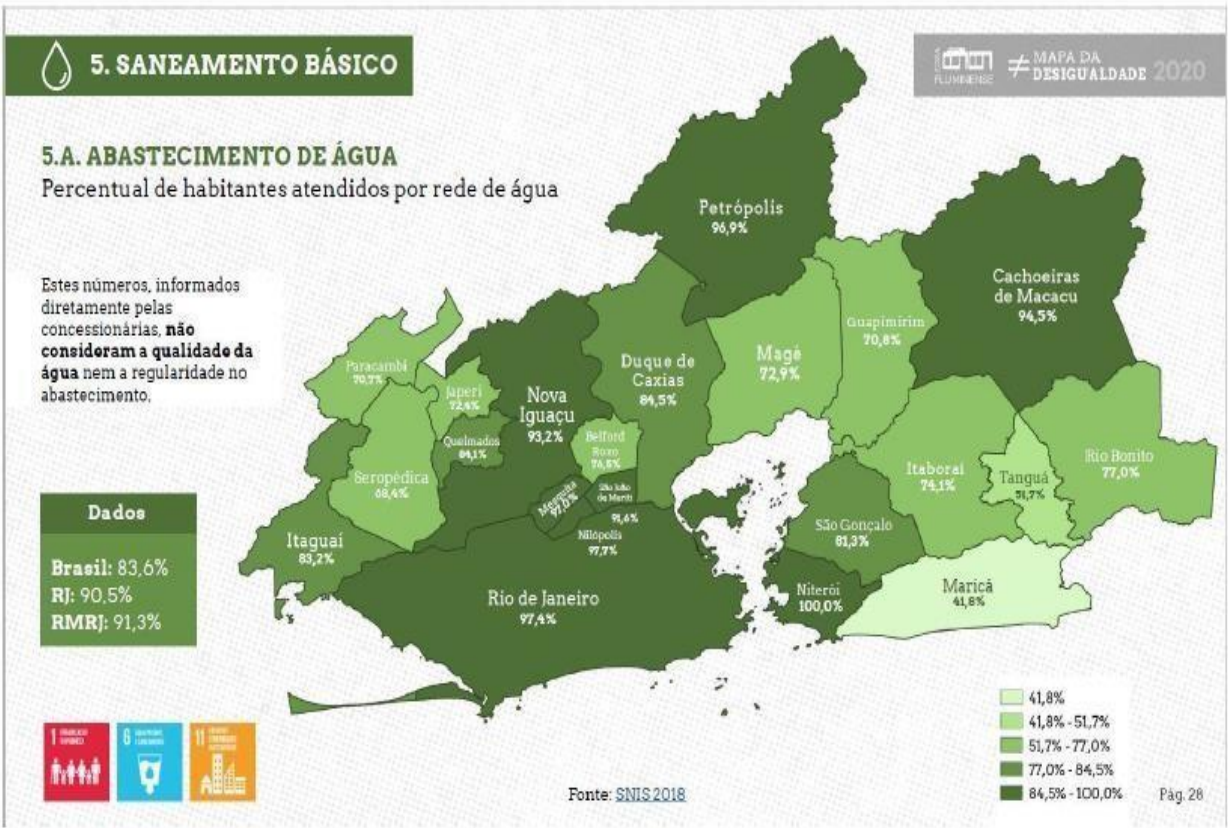
50% e 80% e cinquenta e três entre 80% e 100%. Barra do Piraí, Niterói e Quatis apresentaram os maiores níveis de atendimento, com 100% de cobertura.

Tabela 1. Abastecimento de água nos municípios fluminenses, por faixas de cobertura

Grau de cobertura	Municípios	Participação sobre o total analisado (%)
80% - 100%	53	76%
50% - 80%	16	23%
0% - 50%	1	1%
Total analisado	70	100%

Fonte: Elaboração do Sistema FIRJAN, com base em dados do IBGE e do SNIS

Quando olhados mais de perto e com foco em uma região específica, os dados sobre o serviço de abastecimento de água no estado fluminense não são tão animadores, visto que, apesar de ser apontada uma cobertura de pouco mais de 90% (noventa por cento) da população, uma parcela significativa ainda não possui acesso a esse direito básico e essencial para a vida mesmo em tempos atuais. Se o foco se direcionar para a região metropolitana a situação fica ainda mais decepcionante, visto que podem ser observados municípios com cobertura menor até mesmo de 50% (cinquenta por cento) da população.



No que se refere ao sistema de esgotamento sanitário, a Publicações Sistema Firjan, em sua edição de Pesquisas e Estudos Socioeconômicos de novembro de 2017, separou o mesmo em dois pontos de análise: a coleta do esgoto e o tratamento do esgoto. O estudo observou que quanto à cobertura de coleta de esgoto, 66,4% (sessenta e seis vírgula quatro por cento) da população fluminense analisada contavam com acesso ao serviço. Trinta e três municípios apresentaram 50% (cinquenta por cento) ou menos de cobertura; vinte entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento) e dezessete entre 80% (oitenta por cento) e 100% (cem por cento). Pinheiral e Quatis registraram os maiores níveis de atendimento do estado, com 100% (cem por cento) de cobertura. São Francisco de Itabapoana apresentou o menor percentual, com 1,2% (um vírgula dois por cento).

Tabela 2. Coleta de esgoto nos municípios fluminenses, por faixas de cobertura

Grau de cobertura	Municípios	Participação sobre o total analisado
80% - 100%	17	24%
50% - 80%	20	29%
0% - 50%	33	47%
Total analisado	70	100%

Fonte: Elaboração do Sistema FIRJAN, com base em dados do IBGE e do SNIS

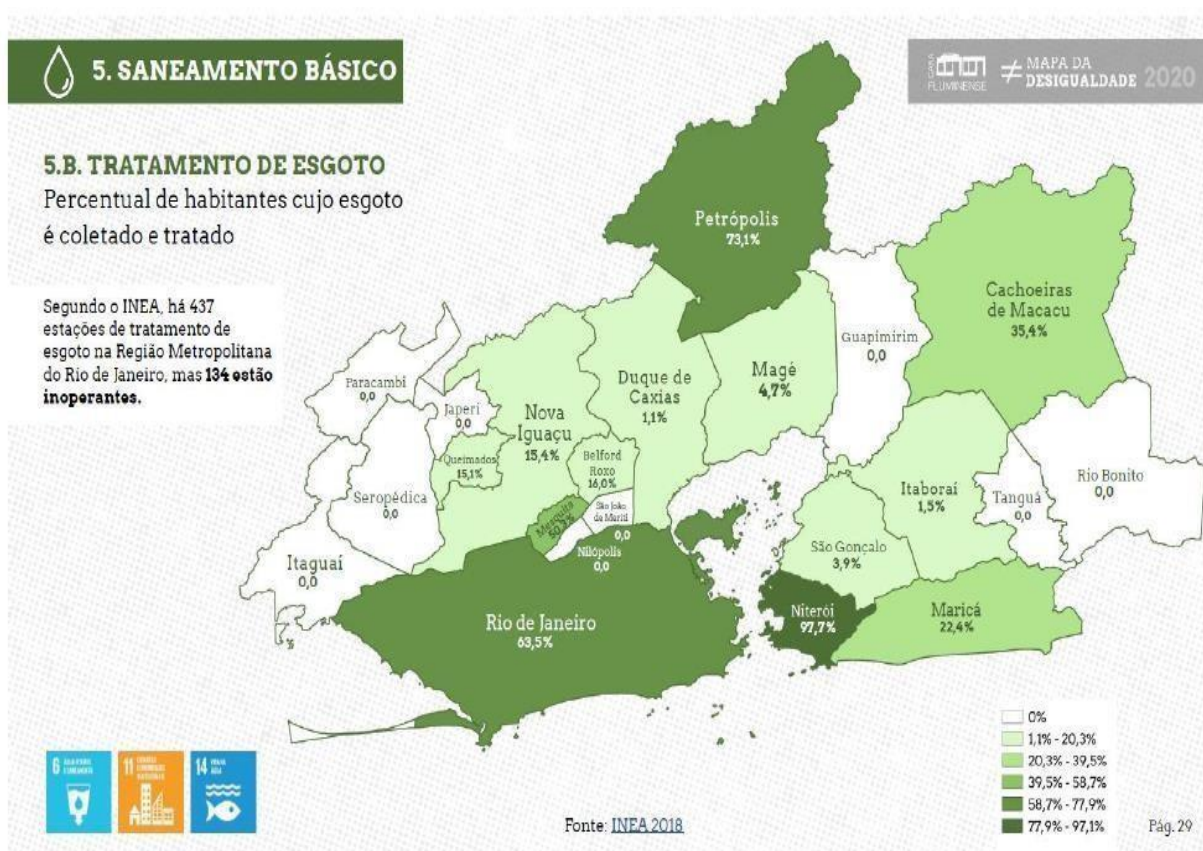
Já no que se refere ao tratamento de esgoto sanitário, os dados coletados são ainda mais desanimadores, visto que o percentual de tratamento do esgoto produzido no estado foi ainda menor. Apenas 34,2% (trinta e quatro vírgula dois por cento) do total analisado foi tratado, com cinquenta e cinco municípios registrando 50% (cinquenta por cento) ou menos, oito entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento) e sete entre 80% (oitenta por cento) e 100% (cem por cento). Cabo Frio e Niterói registraram os maiores níveis de atendimento, com 100% (cem por cento) de tratamento. Trinta municípios apresentaram 0% (zero por cento) de tratamento.

Tabela 3. Tratamento de esgoto nos municípios fluminenses, por faixas de tratamento

Grau de cobertura	Municípios	Participação sobre o total analisado
80% - 100%	7	10%
50% - 80%	8	11%
0% - 50%	55	79%
Total analisado	70	100%

Fonte: Elaboração do Sistema FIRJAN, com base em dados do IBGE e do SNIS

Da mesma maneira que acontece com o serviço de abastecimento de água, quando se olha os dados do serviço de esgotamento sanitário mais atentamente os resultados são ainda mais desanimadores, visto que o serviço é completamente heterogêneo em sua distribuição pelo estado. Na região metropolitana do Rio de Janeiro pode-se perceber uma acentuação dessa má distribuição do serviço, com a maior parte dos municípios com uma cobertura de menos de 20% (vinte por cento) da população.



Fonte: CASA FLUMINENSE. Mapa das Desigualdades 2020

Vale apontar que os problemas referentes ao serviço de esgotamento sanitário não estão apenas na distribuição pela unidade federativa, mas também na qualidade da infraestrutura

quando o serviço se faz presente. Conforme Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

Em relação ao sistema de esgotamento sanitário, a RMRJ apresenta grandes falhas no sistema separador instalado, seja pela capacidade do sistema instalado, seja por ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagem. Há, ainda, casos em que instalações prediais “parasitas” contribuem com água pluvial para o sistema de esgotamento sanitário, sobrecarregando as redes não dimensionadas para essas vazões. Soma-se a essas dificuldades operacionais o risco de mudanças climáticas que, por meio de possíveis incrementos de volumes de água precipitados, excedem a capacidade hidráulica da drenagem e potencializam extravasamentos destas para as redes de esgotamento. (CASA FLUMINENSE, 2020).

Com isso, pode-se perceber que o estado do Rio de Janeiro funciona como uma representação em menor escala do Brasil quando o assunto é a oferta de serviços de saneamento básico. Há uma grande desigualdade na oferta dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, além de haver uma infraestrutura deficitária onde há a sua oferta.

Tais problemas parecem ser de natureza endêmica ao estado especificamente, dado os mais variados problemas enraizados em sua estrutura devido à formação histórica do Rio de Janeiro, local que já teve a sua capital como a capital do país. Esta série de problemas estruturais é denunciada por Christian Lynch em sua análise sobre o momento atual do Rio de Janeiro:

Atualmente, é no Rio de Janeiro que a mais grave crise política, econômica, social e fiscal da história do Brasil revela seus contornos mais dramáticos. A decretação do estado de calamidade foi o reconhecimento público da ressaca dos anos de bonança: bibliotecas e universidades fechadas; salários de servidores e prestadores de serviços por pagar; falência do projeto de segurança pública, com as taxas de criminalidade voltando a disparar e, com elas, a rotina das balas perdidas, das favelas dominadas por traficantes de droga; dos turistas e cidadãos baleados ou esfaqueados à luz do dia; de estudantes sequestrados em estacionamento de universidades. (LYNCH, 2021).

Ainda sobre a falta de investimentos em desenvolvimento regional no estado, o mesmo autor é certo ao apontar que não só o governo federal é responsável, mas, também, o governo local, de modo que há uma clara falta de investimentos e planejamento por parte do poder público.

Para além da responsabilidade do governo federal, não haverá também uma parcela específica de responsabilidade das elites fluminenses nessa assombrosa decadência? É certo que muito se deve à sua incompetência

estratégica e sua inépcia política e administrativa. No período posterior a 1960, não foram implementadas estratégias consistentes de desenvolvimento regional, nem políticas setoriais consistentes que empregassem as potencialidades e vantagens comparativas disponíveis. (LYNCH, 2021).

Como demonstrado, houve e continua havendo um entrave no desenvolvimento e na realização de políticas públicas de saneamento básico na unidade federativa por falta de investimento e planejamento por parte do poder público. Tal estado de coisas afeta boa parte da população do estado, não permitindo o seu acesso a direitos fundamentais para a promoção de sua saúde, bem-estar e desenvolvimento.

Mais recentemente, a Companhia de Águas e Esgoto de Estado, a CEDAE, empresa responsável pela prestação de serviços de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro foi alvo de um leilão de privatização. Antes de tal acontecimento, seu funcionamento, nas cidades onde atuava no estado, possibilitava a cobrança de tarifas progressivas que levavam em consideração o bairro e o volume total de água consumido, de modo que a conta mínima domiciliar era de aproximadamente R\$ 3,00 e a máxima de R\$ 28,36, além de oferecer uma tarifa social aos moradores de baixa renda de favelas e conjuntos habitacionais.

Em contrapartida, nas cidades onde não atuava e nas quais o abastecimento de água já está sob o domínio da iniciativa privada, é possível observar que os moradores pagam até 70% a mais do que nos municípios que eram atendidos pela CEDAE¹². Desta maneira, a situação dos serviços de saneamento básico que já é deficiente no estado do Rio de Janeiro apresenta que pode enfrentar maiores dificuldades em oferecer uma cobertura digna aos seus habitantes.

3.3 Judicialização e a teoria da efetividade

Como pode ser observado nos tópicos anteriores do presente capítulo deste trabalho, as questões de planejamento e implementação de políticas públicas de saneamento básico enfrentam diversos entraves que obstaculizam seu desenvolvimento, seja em um espectro nacional, seja em um espectro estadual, como é o caso do estado do Rio de Janeiro. Isso ocorre porque há uma complexidade de ações e atores na sua realização, visto que “a efetivação de direitos sociais ocorre por atos do poder público que se revestem de forma jurídica enquanto leis, decretos, atos administrativos, sentenças judiciais etc” (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p.

¹² Disponível em: <https://theintercept.com/2017/02/17/privatizacao-da-companhia-de-saneamento-do-rj-poe-em-risco-o-acesso-a-agua-como-direito-humano/>. Acesso em 12 de out. de 2022.

240). Mais do que isso, o que se percebe é a falha na realização de um direito social¹³ fundamental garantido pelo texto da Constituição Federal de 1988, como foi explicitado aqui até o presente momento.

Mas como isso se relaciona com o Poder Judiciário brasileiro a partir do espectro que está sendo explorado pelo presente trabalho? No Brasil, o reconhecimento da força normativa das normas constitucionais no constitucionalismo contemporâneo deu origem ao que se entende no mundo jurídico-acadêmico como doutrina brasileira da efetividade, do modo que tal movimento tornou-se responsável por criar categorias dogmáticas de normatividade constitucional e guiar para uma superação de disfunções tidas como crônicas na formação nacional, ou seja, a teoria da efetividade tem como entendimento tornar normas constitucionais aplicáveis direta e indiretamente e em sua extensão máxima (BARROSO, 2012, p. 05).

A partir disso, o que se percebe é que a norma constitucional e as normas jurídicas em si passam a exibir a categoria de exigíveis por meio de uma imperatividade, ou seja, podem ser exigidas de pronto pelo detentor do direito que tenha sofrido violação.

Nessa linha, as normas constitucionais, como as normas jurídicas em geral, são dotadas do atributo da imperatividade. Não é próprio de uma norma jurídica sugerir, recomendar, alvitrar. Normas constitucionais, portanto, contêm comandos. Descumpre-se a imperatividade de uma norma tanto por ação quanto por omissão. Ocorrida a violação, o sistema constitucional e infraconstitucional devem prover meios para a tutela do direito ou bem jurídico afetados e restauração da ordem jurídica. Estes meios são a ação e a jurisdição: ocorrendo uma lesão, o titular do direito ou alguém com legitimação ativa para protegê-lo pode ir a juízo postular reparação. Existem mecanismos de tutela individual e de tutela coletiva de direitos. (BARROSO, 2012, p. 05).

Com isso, o que se percebe é que

Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são eles, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento

¹³ Direitos sociais são comumente identificados como aqueles que envolvem prestações positivas por parte do Estado, razão pela qual demandariam investimento de recursos, nem sempre disponíveis. Esses direitos, também referidos como prestacionais, se materializam com a entrega de determinadas utilidades concretas, como educação e saúde. É certo, todavia, que já não prevalece hoje a ideia de que os direitos liberais – como os políticos e os individuais – realizam-se por mera abstenção do Estado, com um simples *non facere*. Pelo contrário, produziu-se já razoável consenso de que também eles consomem recursos públicos. Por exemplo: a realização de eleições e a organização da Justiça Eleitoral consomem gastos vultosos, a exemplo da manutenção da polícia, do corpo de bombeiros e do próprio Judiciário, instituições importantes na proteção da propriedade. (BARROSO, 2012, p. 06).

jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição. (BARROSO, 2012, p. 06).

Há que se apontar ainda que essa alteração de foco do estado está marcada pela transição do modelo de estado liberal para o modelo de estado social acabou por determinar um deslocamento de competências decisórias entre os poderes do Estado, de modo que

A transição do modelo liberal para o social na atuação estatal está acompanhada de um deslocamento de competências decisórias entre poderes do Estado. Na medida em que as Constituições garantem direitos sociais e mesmo delineiam políticas públicas, a matéria juridiciza-se, sendo inevitável a judicialização com respectivo aumento das competências judiciais. Com efeito, uma vez que a Constituição limita a discricionariedade do legislador ordinário em questões de direitos sociais, eventual omissão legislativa (ou executiva) permite ao Judiciário censurar a inércia, responsabilizando a autoridade competente. Em alguns ordenamentos pode também suprir deficiências mediante criação de normas faltantes. Isso se verifica, sabidamente, no ordenamento brasileiro, fazendo a criação de normas parte da função do Judiciário, de acordo com o regime de separação de poderes adotado pela Constituição de 1988. (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 246).

Desta forma, foram estabelecidas as bases que dariam suporte ao fenômeno da judicialização, que “foi confirmada pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao Judiciário o papel de intervir mesmo em casos de omissão legislativa mediante o Mandado de injunção, a Ação direta de inconstitucionalidade por omissão e as várias ações coletivas”. (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 246). Assim sendo, a judicialização passa a estar relacionada a um “novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo de separação dos poderes do Estado, o que provoca uma ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na arena política” (VERBICARO, 2008, p. 391).

Esse quadro levou a discussão das matérias, ou seja, matérias de direito social, para a esfera do Poder Judiciário para que houvesse uma reclamação de direitos já garantidos pelo Poder Legislativo e Poder Executivo (FARIA; MARCHETTO, 2020, p. 162), dando maior destaque para os tribunais a partir de um meio chamado de judicialização.

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma

transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. A seguir, uma tentativa de sistematização da matéria. (BARROSO, 2009, p. 03).

Esse fenômeno é resultado de três pontos principais segundo Luís Roberto Barroso¹⁴, sendo apontados como a redemocratização, a constitucionalização abrangente e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (2009, p. 03 – 04). Além disso, conforme pensamento de Ernani de Carvalho, tem-se o seguinte complemento ao conjunto de fatores que possibilitaram o nascer e expansão da judicialização. São eles: a democracia, que

[...] é condição necessária, porém não suficiente para o surgimento da judicialização. Em todos os países estudados a democracia fazia parte do ambiente político. Esse diagnóstico consolida a tese de que não é possível compatibilizar governos autoritários e a expansão do poder judicial (2004, p. 11).

¹⁴ “A primeira grande causa da judicialização foi a redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes. No Supremo Tribunal Federal, uma geração de novos Ministros já não deve seu título de investidura ao regime militar. Por outro lado, o ambiente democrático reavivou a cidadania, dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais. Nesse mesmo contexto, deu-se a expansão institucional do Ministério Público, com aumento da relevância de sua atuação fora da área estritamente penal, bem como a presença crescente da Defensoria Pública em diferentes partes do Brasil. Em suma: a redemocratização fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade brasileira.

A segunda causa foi a constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária. Essa foi, igualmente, uma tendência mundial, iniciada com as Constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), que foi potencializada entre nós com a Constituição de 1988. A Carta brasileira é analítica, ambiciosa, desconfiada do legislador. Como intuitivo, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial. Por exemplo: se a Constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio-ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas.

A terceira e última causa da judicialização, a ser examinada aqui, é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, um dos mais abrangentes do mundo. Referido como híbrido ou eclético, ele combina aspectos de dois sistemas diversos: o americano e o europeu. Assim, desde o início da República, adota-se entre nós a fórmula americana de controle incidental e difuso, pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional. Por outro lado, trouxemos do modelo europeu o controle por ação direta, que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal. A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, previsto no art. 103, pelo qual inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF”. (BARROSO, 2009, p. 03 – 04).

E a inefetividade das instituições majoritárias, de modo que essa ineficiência mencionada “refere-se à incapacidade dessas instituições em dar provimento às demandas sociais. Toda demanda social que não envolva interesse suficiente ou agregue alto custo certamente encontrará dificuldade para ser efetivada” (CARVALHO, 2004, p. 16).

Importante ressaltar que a judicialização se aproxima do ativismo judicial, mas são fenômenos que dizem respeito a situações diferentes, visto que

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (BARROSO, 2009, p. 06).

Apresentado o meio que acabou por propiciar o desenvolvimento da intervenção do judiciário sobre o campo das políticas públicas, passa-se então para a exposição das premissas que possibilitariam a exigência de direitos sociais a partir de políticas públicas. Segundo explicado por Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi, o intérprete do texto constitucional deve responder às seguintes questões para que se entenda sobre o alcance da judicialização:

- I. O indivíduo A possui direito (social) subjetivo a receber a prestação estatal P?
- II. O direito (social) subjetivo possui concretude suficiente para determinar a prestação devida (“A possui direito de exigir da autoridade estatal Y que seja entregue P com determinadas características e, eventualmente, em certo prazo”)?
- III. Se ocorrer omissão da autoridade Y em oferecer P, o Judiciário possui competência para remediar a omissão, atendendo o pedido de A? Nesse caso, devem ser examinadas questões específicas:
 - III 1. Há competência judicial apenas para ordenar que A receba P (por exemplo, uma moradia) ou a decisão pode também ser individualizada, ordenando a prestação que melhor se adapta às necessidades de A (por exemplo, casa mais perto do trabalho ou entregue em prazo mais curto em razão da situação do interessado)?
 - III 2. Antes de atender a demanda, o Judiciário deve calcular o provável impacto financeiro da decisão, na hipótese em que P seja recebida por todos

os titulares do direito social (cálculo orçamentário limitado), indeferindo demandas com previsão de custo global alto?

III 3. Antes de atender a demanda, o Judiciário deve examinar o provável impacto financeiro da decisão, levando em consideração o planejamento de todas as políticas públicas e a totalidade de demandas por prestações sociais (cálculo orçamentário amplo) e indeferindo demandas que causariam desequilíbrios na política social global? (2016, p. 247).

Conforme os próprios autores apontados deixam claro, caso haja uma predominância de respostas afirmativas a essas perguntas há uma ampliação de poderes do próprio Judiciário, mas isso não significa que há, ao mesmo tempo, uma ampliação no impacto das decisões tomadas por ele em relação às políticas públicas, visto que há questões restritivas de natureza orçamentária, por exemplo (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 247). Vale lembrar também que pode ocorrer o que se entende por efeitos sistêmicos a partir das decisões dos juízes quando decidem sobre questões de políticas públicas, visto que:

O juiz, por vocação e treinamento, normalmente estará preparado para realizar a justiça do caso concreto, a micro justiça. Ele nem sempre dispõe das informações, do tempo e mesmo do conhecimento para avaliar o impacto de determinadas decisões, proferidas em processos individuais, sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público. (BARROSO, 2009, p. 16).

Além do mais, fora o possível despreparo dos magistrados para lidarem com certas questões de implantação e implementação de políticas públicas é possível apontar a desigualdade de acesso ao sistema de justiça, visto que a judicialização beneficiaria somente aqueles que tivessem meios para arcar com as custas do processo jurídico para reclamar o direito violado. Luís Roberto Barroso explica tal fato dizendo que “quando o Judiciário assume o papel de protagonista na implementação dessas políticas, privilegia aqueles que possuem acesso qualificado à Justiça, seja por conhecerem seus direitos, seja por poderem arcar com os custos do processo judicial (2012, p. 27).

4 O PAPEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO E SUA JURISPRUDÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

4.1 O Poder Judiciário e as políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro

A partir do que fora apresentado até o momento, pode-se perceber que as políticas públicas de saneamento básico sempre ficaram aquém daquilo que se entende como o adequado e necessário para o devido desenvolvimento do bem-estar da população como um todo, de modo que mesmo em regiões metropolitanas a sua cobertura ainda não alcança todos os habitantes. O quadro brasileiro, em relação aos investimentos em tratamento de água e instalações de esgotamento sanitário, ainda se mostra tímido e lento quando posto como medida do que seria desejado.

Devido a essa precariedade na oferta de um serviço tido como fundamental para o desenvolvimento do cidadão e embasado numa legitimidade legal provida pelo arcabouço legal brasileiro, seja por meio de pressupostos constitucionais, seja por meio de leis específicas sobre a matéria em discussão, o Poder Judiciário passou a ser a via de reclamação para a efetivação de tal direito. No Brasil, pode-se afirmar que o processo de redemocratização causou um efeito significativo no impacto que esse poder passou a ter, de modo que a antes suprimida necessidade por justiça devido ao autoritarismo, durante o período da ditadura militar, acabou por adquirir voz de maneira avassaladora, colocando os juízes como aqueles com poder de decidir conflitos entre a sociedade e governo e entre os poderes do próprio Estado (ARANTES, 1999, p. 83).

A partir do processo de redemocratização no Brasil, foi significativa intensificação do debate nacional a respeito da universalização dos serviços públicos de saúde, nos quais estão inseridos os serviços públicos de saneamento básico.

O momento culminante do “movimento sanitário” foi a Assembleia Constituinte, em que se deu a criação do Sistema Único de Saúde. A Constituição Federal estabelece, no art. 196, que a saúde é “direito de todos e dever do Estado”, além de instituir o “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. A partir da Constituição Federal de 1988, a prestação do serviço público de saúde não mais estaria restrita aos trabalhadores inseridos no mercado formal. Todos os brasileiros, independentemente de vínculo empregatício, passaram a ser titulares do direito à saúde. (BARROSO, 2012, p. 14)

A Constituição Federal de 1988, principalmente, ganhou grande força normativa para a aplicação de suas normas, respaldando uma possibilidade cada vez maior de intervenção do Poder Judiciário nos demais poderes, sendo enfatizada a intervenção na Administração Pública, para enfatizar a materialização de direitos.

[...] a Constituição Federal foi conquistando força normativa e efetividade, ou seja, as normas constitucionais passaram a contar com aplicabilidade direta e imediata, não sendo somente uma mera convocação à atuação do legislativo e do executivo. Nesse sentido, os direitos constitucionais assumiram-se como direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial específica. O resultado desse processo é uma maior intervenção do Poder Judiciário nas atividades dos outros poderes, em especial o Poder Executivo. Assim, a intervenção judicial, mediante determinações à Administração Pública para a prestação de serviços de saneamento básico, procura concretizar os preceitos constitucionais e garantia dos direitos correlatos. (PALIOGO; GOMES, 2019, p. 99)

Esse constitucionalismo contemporâneo ofereceu reconhecimento à força normativa das normas constitucionais, de modo que tais normas passassem a não ser mais uma mera convocação dos demais poderes, mas, sim, passaram a desempenhar um papel ativo quando da possibilidade de alteração do meio.

As normas constitucionais deixaram de ser percebidas como integrantes de um documento estritamente político, mera convocação à atuação do Legislativo e do Executivo, e passaram a desfrutar de aplicabilidade direta e imediata por juízes e tribunais. Nesse ambiente, os direitos constitucionais em geral, e os direitos sociais em particular, converteram-se em direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial específica (BARROSO, 2012, p. 03).

Essa dinâmica possibilitou que houvesse a elaboração de categorias dogmáticas da normatividade constitucional, assim como fossem superadas algumas disfunções da formação nacional que estavam se materializando na insinceridade da normativa, de modo que a Constituição Federal não mais fosse clamada como meios de mistificação ideológica e sem força política necessária para dar cumprimento ao que sua norma previsse (PALIOGO; GOMES, 2019, p. 100).

Além disso, a institucionalização de um espaço público que proporcionava possibilidades afastadas do autoritarismo anterior e de práticas excludentes acabou por dar forma a um caminho aberto para a atividade judicial quando do direito de se reclamar a materialização de um direito violado.

A institucionalização de um espaço público alternativo – complementar e não excludente às clássicas instituições político-representativas –, propiciado pelo incremento da atividade judicial, pela crescente expansão do direito, dos seus procedimentos e instituições sobre a política e sobre a sociabilidade da vida contemporânea, repercute diretamente nas relações entre Estado e sociedade civil, permitindo uma ampliação do acesso dos cidadãos às instâncias de poder por meio da abertura do Poder Judiciário às demandas individuais e coletivas – especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, que possibilitou a inserção do Poder Judiciário em um contexto de protagonismo e ampliação de sua dimensão política (VERBICARO, 2008, p. 390).

A partir desta alteração de concepção de espaço tido como público e da consequente ampliação do controle normativo do Poder Judiciário pode ser percebida uma alteração no quadro político-institucional, de modo que tal alteração acabou por proporcionar uma maior inserção desse mesmo poder em questões que comumente seriam de prerrogativa dos demais poderes ou até mesmo da administração pública (VERBICARO, 2008, p. 390).

Dito isto, entende-se que as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, podendo ela ser descumprida por uma ação ou por uma omissão. Quando ocorrida tal violação, os sistemas de natureza constitucional e infraconstitucional são chamados para prover meios a fim de se respaldar a tutela do direito ou do bem jurídico afetado para a sua restauração, sendo que tais meios são denominados como ação e jurisdição, ou seja, quando ocorre uma lesão, o titular do direito ou aquele que detiver legitimação ativa para protegê-lo pode ir a juízo para requerer reparação (BARROSO, 2012, p. 05).

Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são eles, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. (BARROSO, 2012, p. 06)

Vale ressaltar que os direitos sociais:

[...] são comumente identificados como aqueles que envolvem prestações positivas por parte do Estado, razão pela qual demandariam investimento de recursos, nem sempre disponíveis. Esses direitos, também referidos como prestacionais, se materializam com a entrega de determinadas utilidades concretas, como educação e saúde. É certo, todavia, que já não prevalece hoje a ideia de que os direitos liberais – como os políticos e os individuais – realizam-se por mera abstenção do Estado, com um simples *non facere*. Pelo

contrário, produziu-se já razoável consenso de que também eles consomem recursos públicos (GALDINO, 2005).

Deste modo, o Poder Judiciário passa a desempenhar um papel determinante para a concretização do que é apresentado pela Constituição, de modo que o próprio constitucionalismo e a previsão de questões políticas na Carta Magna dão voz para que o Poder Judiciário acabe por fazer frente a qualquer questão política como se fosse de ordem constitucional (PALIOGO; GOMES, 2019, p. 100 - 102). Cabe apontar que o constitucionalismo é entendido como a limitação do poder e supremacia da lei, estabelecendo o chamado Estado de direito (BARROSO, 2012, p. 10).

Esse Estado constitucional de direito:

[...] gravita em torno da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana é o centro de irradiação dos direitos fundamentais, sendo frequentemente identificada como o núcleo essencial de tais direitos. Os direitos fundamentais incluem: a) a liberdade, isto é, a autonomia da vontade, o direito de cada um eleger seus projetos existenciais; b) a igualdade, que é o direito de ser tratado com a mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis; c) o mínimo existencial, que corresponde às condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público. Os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – têm o dever de realizar os direitos fundamentais, na maior extensão possível, tendo como limite mínimo o núcleo essencial desses direitos. (BARROSO, 2012, p. 10 - 12)

A partir desse entendimento, pode-se perceber que a estrutura de direitos no Brasil tem como norte a realização de direitos que garantam um mínimo existencial de condições aos seus cidadãos a fim de lhes proporcionar uma condição digna de vivência. Junto a isso, a presença e engrandecimento do Poder Judiciário sobre questões que margeiam esse quadro de questões e direitos apontados acaba por pavimentar uma nova via de sua realização para a sociedade.

Com a consolidação desse fenômeno percebe-se certa aproximação entre o direito e a política, bem como uma mitigação ao conceito de legitimidade democrática, compreendida como simples representação originária do povo nas urnas capaz de legitimar a atuação dos poderes políticos constituídos, ampliando-se tal fundamento democrático para a plena realização dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o político passa a ser, em alguns casos, processado pelo jurídico a fim de assegurar a respeitabilidade dos direitos fundamentais e da Constituição. (VERBICARO, 2008, p. 391)

Sendo assim, pode-se perceber e afirmar que a atuação do Judiciário se apresenta não como uma aberração e desequilíbrio entre os poderes que compõem a democracia brasileira, mas, sim, como uma demonstração de reforço e de consolidação de um amadurecimento democrático e de suas instituições. Deste modo, tal intervenção do Poder Judiciário em questões que aprioristicamente seriam de competência de um determinado poder:

[...] decorre da própria Carta Constitucional de 1988 que o legitimou a atuar na arena política para a proteção do extenso rol de direitos fundamentais que passaram a receber garantia de proteção jurídica. A Constituição brasileira estabelece, assim, os contornos e limites institucionais de atuação da política democrática e o Judiciário é poder a quem compete garantir a respeitabilidade a esses núcleos constitucionais. Nesse sentido, a atuação do Judiciário na arena política não é, pois, uma distorção institucional, mas legítima, uma vez que decorre dos imperativos de garantia dos direitos fundamentais e da própria democracia presentes na Carta Constitucional de 1988 e representa um reforço à lógica democrática. (VERBICARO, 2008, p. 391)

No sentido de corroborar com o que foi apontado e reforçar o que se argumenta, tem-se o seguinte pensamento:

Rigorosamente, diante da distribuição constitucional de competências entre os três Poderes do Estado, pode-se afirmar que as políticas públicas são definidas pelo legislador e executadas pelo Executivo. Nenhuma atribuição é outorgada ao Poder Judiciário para a definição ou implementação de políticas públicas, sendo o seu papel o de controlador da constitucionalidade das leis e legalidade dos atos administrativos pertinentes às políticas públicas, inclusive no que diz respeito às omissões antijurídicas. No entanto, o Judiciário vem, direta ou indiretamente, interferindo nas políticas públicas definidas pelos poderes competentes. [...] Isto ocorre porque as políticas públicas são vistas como o instrumento adequado para concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição, especialmente na área social. (DI PIETRO, 2017, p. 1015)

Dessa maneira, pode-se entender que a interferência do Poder Judiciário não se trata de invasão de competência dos demais poderes, mas, sim, se trata de um reforço na garantia de um núcleo essencial de direitos fundamentais indispensáveis para a dignidade da pessoa humana.

Assim, a interferência do Poder Judiciário vai ganhando adeptos, sob alguns argumentos constitucionais: ao interferir em políticas públicas, o Judiciário não estaria invalidando matéria de competência dos outros Poderes do Estado, nem a discricionariedade que lhes é própria, porque está fazendo o seu papel de interpretar a Constituição. Ele está garantindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais ou mínimo existencial indispensável para a dignidade da pessoa humana. Tratando-se de mínimo existencial, as normas constitucionais que o garantem não são meramente programáticas, mas, ao contrário, têm eficácia imediata, não dependendo de medidas legislativas ou

administrativas para sua implementação. Em decorrência disso, a omissão do poder público, afrontando metas constitucionais, pode ser corrigida pelo Judiciário. (PALIOLOGO; GOMES, 2019, p. 102)

Percebe-se, então, que o Poder Judiciário:

[...]é concebido como portador de um considerável poder de criação do direito por meio dos precedentes, como guardião dos direitos fundamentais e como ator consciente das implicações ético-morais de suas funções profissionais e, acima de tudo, sensível ao seu meio ambiente, onde encontra as bases históricas para definir e fundamentar seus critérios de interpretação e justiça. (VERBICARO, 2008, p. 393)

Tendo sido apresentada a forte influência que o Poder Judiciário acabou por oferecer na consecução da realização de direitos tidos como fundamentais tanto constitucionalmente quanto para a população, devido à sua relevância, passa-se agora à observação de como o tal poder acabou por influenciar na efetividade do direito ao saneamento básico por meio de políticas públicas no estado do Rio de Janeiro.

O direito ao saneamento básico é entendido como um direito fundamental, como se apresentou durante o curso do presente trabalho. Apenas no sentido de corroborar com o que foi trazido até o momento, reforça-se a natureza de direito fundamental do saneamento básico em razão de reconhecimento internacional, visto que por meio da Resolução nº 64/292 (A/RES/64/292) do ano de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas passou a reconhecer a água limpa e potável e o saneamento como um direito de natureza essencial à plenitude da vida do cidadão (PALIOLOGO; GOMES, 2019, p. 102).

Vale lembrar que tal direito tem dentre seus princípios fundamentais a articulação com políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, o combate à pobreza e sua erradicação e a promoção da saúde e de matérias de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 149). Com isso, a articulação de um Poder que tornasse mais factível a efetivação de tal direito seria de grande ajuda, mas tal afirmação deve ser observada de perto e com cautela, visto que há muitas variáveis quando da materialização de uma política pública, em especial as que tratam de uma questão tão complexa quanto as obras de saneamento em si.

O Poder Judiciário acabou por se consolidar como um dos principais instrumentos para os cidadãos acessarem os serviços públicos e privados, o que acaba levando a uma judicialização excessiva de algumas áreas como a saúde, por exemplo. Outras áreas estão passando pelo mesmo processo, como é o caso do saneamento básico. (PALIOLOGO; GOMES, 2019, p. 109)

No estado do Rio de Janeiro foi observado um grande número de ações que foram ajuizadas tratando sobre o assunto de saneamento básico, de modo que a figura do Poder Judiciário sobre a efetivação deste direito tornou-se de grande importância.

Importante ressaltar que a decisão jurídica deve levar em conta diversos fatores antes de impor o que deva ser feito, visto que, como foi demonstrado neste trabalho, são muitas as deficiências na prestação de serviços de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e, assim sendo, deve haver um planejamento detalhado junto à Administração Pública para realizar as políticas públicas necessárias.

É possível perceber que a atuação do Poder Judiciário, muitas vezes, vai de encontro ao planejamento da Administração Pública municipal para a expansão dos serviços ou coloca decisões impossíveis de serem cumpridas, atrapalhando a consolidação e expansão dos próprios serviços de saneamento. É claro que diante da violação de um direito fundamental é legítimo recorrer ao judiciário para que tal situação seja reparada, contudo o Poder Judiciário deve olhar com atenção o planejamento das políticas públicas já encabeçado pelo poder público responsável. (PALIOGO; GOMES, 2019, p. 112)

Sendo assim, o Poder Judiciário deve ter em foco a adoção de alguns parâmetros ao lidar com políticas públicas, de modo que:

[...]firmada a premissa do imperativo constitucional do agir da Administração, articulado através de uma política pública formal e expressamente enunciada, têm-se como consequência, num quadro de funcionamento normal do poder, que o controle jurisdicional há de ter por objeto inicial de cogitação a investigação no tema contido na demanda, quanto à existência de uma política pública, a qual se poria como questão prejudicial lógica à outorga da prestação jurisdicional. Esse seria o caso de omissão do poder público. (VALLE, 2016, p. 167)

Vale apontar que não só a omissão do poder público é alvo de correções pelo judiciário. Há casos, como poderá ser observado quando da apresentação dos julgados sobre a questão no estado, em que o Poder Judiciário é acionado para a correção de políticas públicas já em curso.

Contudo, nem só da ausência absoluta de política pública poderá vir a se ocupar o Poder Judiciário. É possível que a hipótese submetida à apreciação jurisdicional tenha sido objeto, concretamente, de uma política pública formalmente enunciada. Nesses casos, a política pública já foi definida pela própria Administração Pública, logo restará vinculativa. O Poder Judiciário atuaria a fim de coagir o poder público a agir conforme os próprios compromissos que traçou (VALE, 2016, p. 168 – 169).

O apontamento e a análise de tais ações serão feitos ainda neste trabalho a seguir, quando será apresentada a relação entre as ações ajuizadas e o reverberar das decisões jurídicas sobre a materialização do direito ao saneamento básico.

4.2 Entendimento sobre o papel do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro no estado a partir da judicialização

Como pode ser apreendido do que fora apresentado até o momento neste trabalho, há uma forte interferência do Poder Judiciário sobre a implantação e implementação de políticas públicas de saneamento básico quando da realização do direito à saúde para a população brasileira. Ainda mais gritante é tal interferência quando se foca o olhar sobre o estado do Rio de Janeiro, onde a prevalência de ações acerca deste direito são é ainda mais relevante.

A partir desta premissa, neste ponto do trabalho serão observados o número de casos que versão sobre a matéria de saneamento básico no judiciário deste estado, assim como tal Poder acaba por influenciar nesta localidade sobre a efetivação dessas políticas públicas.

Para separar os casos a serem analisados foi feita uma pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, de modo que foi levantado um total de 642 casos em que o direito ao saneamento básico foi discutido por meio de uma ação judicial. Desse número, foi feito um filtro para separar aqueles casos em que fosse discutido o direito ao saneamento básico relacionado com a lei que este trabalho aborda, qual seja, a lei 11.445/2007, de modo que o recorte temporal se restringisse ao tempo de aplicação da referida lei.

Tendo feito tal seleção, foi encontrado um total de 112 casos que se utilizaram da lei em questão para proferir decisão acerca da matéria discutida, de modo que tal decisão poderia ou não se embasar em um plano já determinado por uma política pública de saneamento básico, ou seja, poderia seguir o que fora determinado pela Administração Pública ou não, e se tal decisão decidiria pela reforma ou nova construção de uma obra de saneamento básico.

De acordo com esse modo de análise, foi desenvolvida a seguinte tabela com os dados a seguir, separando cada caso de acordo com esse filtro e também evidenciando a sua classe processual:

	Classe processual	Observou política pública de saneamento básico?	Obrigou reparo/conserto de obra já existente?	Obrigou realização de obra inexistente?
<u>0404845-27.2008.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	SIM
<u>0409046-62.2008.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0058934-51.2008.8.19.0038</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0126614-96.2010.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0310941-16.2009.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0385946-78.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0033942-31.2008.8.19.0004</u>	Apelação	SIM	NÃO	SIM
<u>0029592-55.2021.8.19.0000</u>	Mandado de segurança	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0000979-88.2018.8.19.0013</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0124405-91.2009.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0057848-08.2021.8.19.0000</u>	Ação Direta de Inconstitucionalidade	SIM	NÃO	NÃO
<u>0026999-29.2018.8.19.0042</u>	Apelação	SIM	NÃO	SIM
<u>0006140-95.2010.8.19.0066</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0057870-42.2016.8.19.0000</u>	Agravo de Instrumento	SIM	NÃO	NÃO
<u>0077014-53.2014.8.19.0038</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO

<u>0026806-14.2018.8.19.0042</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0218042-96.2009.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0004789-81.2018.8.19.0042</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0150630-80.2011.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0061204-79.2019.8.19.0000</u>	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas	SIM	NÃO	NÃO
<u>0018054-44.2016.8.19.0003</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0111329-48.2019.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0239510-38.2017.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	SIM
<u>0008653-62.2009.8.19.0004</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0016590-69.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0066115-74.2009.8.19.0004</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0047879-20.2008.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0014585-31.2009.8.19.0004</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0351251-25.2013.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0345141-10.2013.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO

<u>0050396-80.2017.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0068249-71.2018.8.19.0000</u>	Agravo de Instrumento	SIM	NÃO	NÃO
<u>0047897-41.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0064027-91.2017.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0414272-48.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0308525-12.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0416962-74.2013.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0345286-66.2013.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0155143-67.2006.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0130873-95.2014.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0393902-48.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0100556-22.2011.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0001221-16.1996.8.19.0014</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0016388-30.2015.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0203588-72.2013.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO

<u>0094914-58.2017.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0009877-35.2009.8.19.0004</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0118428-50.2011.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0365963-93.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0411713-45.2013.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0021692-69.2008.8.19.0002</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0001783-86.2009.8.19.0008</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0015345-12.2014.8.19.0066</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0414259-49.2008.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0393817-62.2008.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0004214-64.2007.8.19.0008</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0069248-02.2010.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0339412-08.2010.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0142562-88.2004.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0058260-53.2009.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO

<u>0044835-50.2012.8.19.0066</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0001111-59.2013.8.19.0066</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0002152-64.2013.8.19.0065</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0017210-19.2015.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0014042-14.2012.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0001429-59.2012.8.19.0007</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0014151-56.2006.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0034415-14.2017.8.19.0000</u>	Agravo de Instrumento	NÃO	SIM	NÃO
<u>0016689-61.2016.8.19.0000</u>	Agravo de Instrumento	SIM	SIM	NÃO
<u>0019561-36.2011.8.19.0061</u>	Apelação	SIM	NÃO	SIM
<u>0056253-79.2009.8.19.0004</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0384552-36.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0032269-03.2008.8.19.0004</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0097840-56.2010.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0003045-54.2010.8.19.0067</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO

<u>0013423-50.2013.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0031116-63.2016.8.19.0000</u>	Agravo de Instrumento	NÃO	SIM	NÃO
<u>0018895-66.2012.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0340694-76.2013.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0032679-07.2007.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0012808-64.2013.8.19.0038</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0064241-54.2009.8.19.0004</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0428546-41.2013.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0414152-05.2008.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0010866-50.2009.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0030326-09.2009.8.19.0038</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0417096-04.2013.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	SIM
<u>0359571-40.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	SIM	NÃO
<u>0003766-41.2008.8.19.0078</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0015431-63.2014.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO

<u>0005716-23.2013.8.19.0042</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0002157-03.2012.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0485979-71.2011.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	SIM	NÃO
<u>0027978-09.2012.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0029468-50.2009.8.19.0014</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0486005-69.2011.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0017706-57.2001.8.19.0001</u>	Embargos Infringentes	NÃO	SIM	NÃO
<u>0007771-52.2013.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0001756-67.2013.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0000545-89.2011.8.19.0031</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0074217-94.2009.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0038203-22.2008.8.19.0042</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0054068-42.2012.8.19.0205</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0060500-49.2008.8.19.0001</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0011298-12.2013.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO

<u>0010370-50.2011.8.19.0001</u>	Apelação	SIM	NÃO	NÃO
<u>0002198-33.2013.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0006788-88.2008.8.19.0052</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0022460-26.2012.8.19.0205</u>	Apelação	NÃO	NÃO	SIM
<u>0002455-58.2013.8.19.0007</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO
<u>0003740-06.2013.8.19.0066</u>	Apelação	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: Elaboração própria com dados do site <https://www.tjrj.jus.br/>.

A partir dos dados apresentado pode ser observado que a grande maioria dos julgados que versão sobre o direito ao saneamento básico a partir da lei 11.445/2007 acabam por ter decisões proferidas que não levam em consideração o tracejar de políticas públicas delineadas pela Administração Pública, sendo que apenas 37 dos 112 casos tiveram tal preocupação.

Importante, para a compreensão total dos dados desta pesquisa pelo leitor, de que esse tracejar de políticas públicas delineadas pela Administração Pública é referente apenas a um direcionamento que o judiciário observaria para proferir as decisões sobre os casos de reclamação envolvendo o direito ao saneamento básico.

Nos acórdãos analisados, os desembargadores não detalharam as políticas públicas e nem mesmo esses direcionamentos da Administração Pública quando mencionados, apenas determinando que sua decisão deveria realizada levando-se em consideração ou não tais premissas.

Também pode ser observado que são poucas as decisões que determinaram que novas obras de saneamento básico fossem realizadas no estado do Rio de Janeiro, sendo que, dentre os 16 casos que acabaram por decidir que novas obras deveriam ser realizadas do zero, apenas 6 seguiriam um plano traçado pela Administração Pública a partir de uma política pública.

Após essa apresentação do cenário que abarca o estado da oferta do serviço de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e da influência das decisões do Tribunal de

Justiça do Rio de Janeiro, o presente trabalho separou três casos dentre os apresentados para expor o conteúdo que, no geral, acaba por representar como tais decisões se relacionam com a efetividade deste direito.

Primeiramente será descrito o caso no qual o judiciário toma uma decisão com respaldo no planejamento existente a partir de uma política pública de saneamento básico delineada pela Administração Pública para determinar a realização de uma obra deste tipo de serviço. Para tanto, será exposto o seguinte caso:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0404845-27.2008.8.19.0001

RELATORA: DES. HELDA LIMA MEIRELES

Trata-se de recurso interposto pela parte autora, representada por um cidadão, em face da sentença que, na ação de responsabilidade civil c/c obrigação de fazer, buscava a condenação da parte ré, representada pela municipalidade, para que houvesse a instalação de rede de esgoto e de pavimentação da rua onde reside.

O Poder Judiciário entendeu que houve omissão do ente público quando da não oferta de serviço de rede de esgoto adequado à população, condenando o ente público a realizar as devidas instalações e ainda a reparar os danos sofridos pelo cidadão em razão de transbordamentos que ocorriam no local. Vale ressaltar que a decisão judicial que determinou tal instalação deveria ocorrer de acordo com o plano traçado por política pública proposta pela Administração Pública. Essa decisão representa o grupo muito pequeno de decisões que tiveram tal consideração quando da sua determinação dentre os casos apresentados.

Continuando a análise dos casos apresentados, outra situação predominante foi de casos nos quais o Poder Judiciário não levou em consideração a existência de política pública delineada pela Administração Pública, mas, ainda assim, determinou a realização de obras ou reparos em obras de saneamento básico. Como apresentado pelos casos elencados nesta pesquisa, essa situação é correspondente à maioria das situações analisadas, o que se demonstra preocupante, visto que, em razão de sua magnitude e complexidade, tais obras não deveriam ser determinadas sem um parâmetro técnico tão importante.

Para demonstrar o que se relata, serão analisados dois casos que, apesar de determinarem fins diferentes por meio de decisão judicial, seguem caminhos parecidos, visto que não se atem ao que é delineado por política pública de saneamento básico.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0414272-48.2008.8.19.0001

RELATORA: DES. DANIELA BRANDÃO FERREIRA

Trata-se de caso no qual um cidadão entrou com ação de reparação de danos contra o município, requerendo que fosse instalada uma rede de esgoto e de escoamento de águas pluviais, além de requerer o asfaltamento das ruas do bairro onde estava localizada a sua residência. Tais pedidos estavam baseados nos danos à saúde e à estrutura da casa do cidadão em razão de transbordamentos de esgoto.

O judiciário, neste caso, foi acionado e determinou a implantação e posterior implementação de obras de saneamento básico para sanar os problemas enfrentados pelo cidadão postulante. Contudo, tal decisão foi determinada sem levar em consideração um planejamento junto à Administração Pública.

Isto se apresenta de maneira problemática para o cidadão que reclamou seu direito de acesso ao sistema de saneamento básico, visto que uma determinação judicial sem um planejamento técnico adequado acaba por não solucionar o problema de maneira satisfatória.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0359571-40.2008.8.19.0001

RELATORA: DES. MARIA HELENA PINTO MACHADO MARTINS

Trata-se de caso no qual o cidadão acionou o judiciário para propor uma ação de obrigação de fazer com pedido de indenização por danos morais contra o ente público para compeli-lo a executar diversas obras públicas para reparo da rede de escoamento e de esgotamento sanitário na localidade onde reside.

O judiciário, como em muitos dos casos apontados aqui nesta pesquisa, admite que o sistema de saneamento básico do estado do Rio de Janeiro, em muitas localidades, apresenta esse tipo de serviço em muito defasado, “comparável ao de países africanos”, como aponta a desembargadora do caso aqui apontado.

Foi apontado que o quadro poderia se tornar caótico caso o judiciário interferisse em matérias tão complexas sem levar em consideração as diretrizes da Administração Pública e orçamentárias. Contudo, foi argumentado que haveria um iminente abuso do Poder Público quanto à omissão de providências para evitar tais danos à saúde da população, de modo que foi determinado que deveria ocorrer o reparo requerido na mencionada ação sem que fosse levado em consideração a existência de planejamento por parte de políticas públicas de saneamento básico.

Como pode ser observado a partir da descrição de alguns dos casos analisados por este trabalho, os casos apontados somam, em sua totalidade, ações individuais de cidadãos moradores de regiões mais carentes que não possuem acesso ao sistema de saneamento básico adequado. Não só o seu direito à saúde está claramente violado, como também o seu direito a uma vida digna, visto que são vítimas de alagamentos e convívio com esgoto a céu aberto pela falta de investimentos no setor e de planejamento para a aplicação de políticas públicas de saneamento básico.

Também pode-se observar que, apesar da magnitude das obras e do montante de verba que teria que ser destinado à sua consecução, o judiciário, em grande parte dos casos, não leva isso em consideração quando da determinação de reformas ou construção de novas obras do sistema de saneamento básico. Apesar de não colocar o princípio da reserva do possível como empecilho às decisões que afetam suas decisões sobre a matéria, a determinação de implantação ou implementação de reformas ou de novas obras sem a observância de um planejamento ofertado pela Administração pública acaba por tornar problemática a materialização de tais decisões judiciais.

4.3 Análise crítica da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro envolvendo políticas públicas de saneamento básico a partir da Lei 11.445/07 desde a sua promulgação até o ano de 2022

O direito ao saneamento básico, como apresentado neste trabalho, está no grupo dos direitos tido como direitos sociais, os quais visam resguardar direitos mínimos à sociedade e têm como objetivo mitigar as vulnerabilidades sociais.

A partir do que se apresentou até o momento, pode-se perceber que o direito ao saneamento básico é de importância ímpar para o desenvolvimento do ser humano e do cidadão, de modo que sua discussão e reclamação por meio de vias jurídicas são respaldadas tanto pela Constituição Federal quanto por leis esparsas que reforçam seu conteúdo.

Como pode ser observado, a discussão de tal matéria no Poder Judiciário é tema delicado, visto que as obras para efetivação deste direito e, consequentemente, do direito à saúde, carecem de uma especial atenção e planejamento.

Ainda assim, pelo que se depreende dos casos trazidos aqui nesta pesquisa, o que acontece é justamente o oposto. Não há, por parte do Poder Judiciário, em especial o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, um cuidado com a observação de direcionamentos traçados pela Administração Pública a partir do planejamento de políticas públicas de saneamento básico.

Isto pode ser afirmado pelo fato que poucas decisões proferidas pelo referido Tribunal acabaram por levar em consideração tal planejamento quando da sua materialização. Ainda mais alarmante é o fato de que dentre as obras de saneamento básico que tiveram a sua construção determinada em locais desprovidos dela, apenas 6 tinham como respaldo o planejamento orientado pela Administração Pública.

A busca da concretização de direitos relacionados à saúde não é novidade no cenário brasileiro. Outra matéria foi em excesso judicializada em razão das falhas de prestação de serviço público, qual seja, a oferta de medicamentos de alto custo ao cidadão pelo SUS.

Fazendo um paralelo com o caso da judicialização excessiva que ocorreu quando da busca por cidadãos para conseguirem acesso a medicamentos de alto valor, no caso do que é abordado por este trabalho há uma clara percepção de que, apesar de os dois pontos terem em comum a judicialização da matéria, suas características não são totalmente idênticas, possuindo pontos em comum e pontos diferentes.

Pode-se perceber que nas ações que reclamam a materialização de um sistema de saneamento básico há a predominância de indivíduos que residem em localidades mais carente e sem um mínimo de acesso ao que seria considerado adequado para a sua existência. Contudo, assim como no caso das reclamações para a efetivação do direito ao saneamento básico, “as demandas trazidas pela judicialização abrangem problemas como onerosidade e dificuldade para organização dos gastos públicos, pois não há planejamento nem controle dos gestores públicos dada sua imprevisibilidade” (LAFFIN; BONACIN, 2017, p. 07).

Com isso, fica demonstrado que, ainda que a reclamação do direito aqui abordado seja totalmente digna e merecedora de total atenção, a sua aplicação por meio de decisões judiciais não pode ser desacompanhada de um planejamento adequado e organizado construído junto aos demais poderes e à Administração Pública. Deve, e de maneira enfatizada, seguir o plano determinado pela política pública planejada para a devida aplicação e efetivação do direito ao saneamento básico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tinha como objetivo principal analisar de que forma o Poder Judiciário, em especial as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, poderia interferir na efetivação de políticas públicas de saneamento básico naquela região.

Tendo em vista que o saneamento básico em si possui grandes disparidades quando da sua oferta à população, em especial aos mais pobres, e que o mesmo passou a ser muito reclamado pelo cidadão por meio de ações judiciais, a análise sobre como o Poder Judiciário poderia interferir na materialização de tal direito foi o problema a ser estudado neste trabalho para fins de se encontrar uma resposta.

Essa violação do referido direito fez com que o Judiciário adquirisse papel predominante na realização de garantias constitucionais ao cidadão, principalmente em razão do abismo deixado pelos demais Poderes e por falhas na realização do direito pela Administração Pública. Em razão desta situação, fez-se forçosa a presença da via jurídica para a tentativa de solução da problemática.

Pode ser atestado que o controle jurisdicional possui interferência direta sobre as políticas públicas de saneamento básico, seja para a determinação de construção de novas obras ou para a reforma de obras já existentes e seguindo ou não um planejamento traçado pela Administração Pública por meio de políticas públicas. Somado a tudo isso, tem-se ainda a questão da complexidade das obras referentes ao sistema de saneamento básico, o que corrobora para um olhar mais atento para lidar com a situação.

Em relação ao estado do Rio de Janeiro, pode ser percebido que, ainda que detenha elevados índices de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto, ainda são muitas as regiões que, naquele estado, possuem grande deficiência na oferta deste serviço. Dada esta situação, a reclamação deste direito para sua efetivação por meio do judiciário somou um grande número de ações dentro do período de vigência da principal legislação sobre o assunto, a Lei 11.445/2007.

Dentre os 642 casos que foram coletados a partir desta pesquisa, pode-se perceber que 112 se utilizaram da referida lei para proferir suas decisões. Dentre esses 112, uma pequena minoria das decisões levou em consideração o planejamento delineado pela Administração Pública. Tal número é ainda menor quando nos referimos às decisões que determinaram a construção de novas obras de saneamento básico para atender à população.

Sendo assim, pode-se perceber que há uma certa morosidade colocada pelo Poder Judiciário, até o presente momento, para a realização de obras de saneamento básico com fins de garantir tal direito ao cidadão residente no estado do Rio de Janeiro.

Perceba-se que a reclamação ao judiciário de um direito tido como fundamental é legítima e deve ocorrer para que haja uma reparação ao cidadão. Contudo, há que se ter uma uniformidade e maior atenção do Poder Judiciário quando do proferir de decisões sobre um direito tão complexo de se garantir, devendo tais decisões se aterem ao que está determinado pelo planejamento das políticas públicas apresentado pela Administração Pública.

Com isso, percebe-se que deve haver uma reflexão acerca dos parâmetros de atuação quando do tratamento de políticas públicas de saneamento básico para a sua efetivação, conforme determinado pela própria lei apontada neste trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wanderley José Mando de. Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.

ALVES, Cleber Francisco. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista brasileira de ciências sociais - Vol. 14, nº 39, 1999.

BARBOZA, Estefênia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. Rev. Direito GV vol.8 no.1 São Paulo Jan./Jun. 2012. Disponível em.: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100003. Acesso em.: 16 de fev. de 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Synthesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº1, 2012. Disponível em.: <II (mpf.mp.br)>. Acesso em 16 de mai. de 2021.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional, n. 13, Madrid, 2009.

BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2017.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 7. ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. – 31. ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 248, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-248-28-fevereiro-1967-356864-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

_____. Lei 5.318, de 26 de setembro de 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5318-26-setembro-1967-359153-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

_____. Lei Federal 6.528/1978, de 11 de maio de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6528.htm>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 de out. de 2021.

_____. Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB. Disponível em: <https://www.sindaguamg.com.br/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: 28 jan. de 2022.

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

_____. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Brasília, 2022.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Jurisprudência do TJRJ. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.18.1>. Acesso em 21 de ago. de 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Ermani R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>. Acesso em: 10 de FEV de 2022.

CARVALHO, Vinícius Marques de. O direito do saneamento básico. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CASA FLUMINENSE. Mapa das Desigualdades 2020. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humano. - 6. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, M.I.S.; IANNI, A.M.Z. Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018

DAMASCENO, João Batista. Saneamento Básico, Dignidade da Pessoa Humana e Realização dos Valores Fundamentais. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 17. Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, 2013.

DE MARIO, Camila. Saúde como questão de justiça. Tese de doutorado. Campinas, São Paulo, 2013.

DELPUPPO, Michely Vargas. O saneamento básico como direito fundamental: por que seu acesso é tão difícil no Brasil?. Curitiba: Juruá, 2015.

DEMOLINER, Karine Silva. Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 237-267, set./dez. 2016.

DINIZ, Cláudio Smirne. Atividade Econômica, Saneamento Básico e Regulação. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FARIA, Lucas Oliveira; MARCHETTO, Patrícia Borba. A judicialização da saúde: atores e contextos de um fenômeno crescente. *Revista de Direito Brasileira*. Florianópolis, SC. v. 26, n. 10, p. 161-177, Mai./Ago. 2020.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à Saúde, Recursos Escassos e Equidade: Os Riscos da Interpretação Judicial Dominante. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 223 a 251.

FORTES, Renivaldo Oliveira. OS BENS PRIMÁRIOS DE JOHN RAWLS E AS AÇÕES AFIRMATIVAS: REPARAR AS INJUSTIÇAS EM DIREÇÃO À IGUALDADE. *Pensando – Revista de Filosofia*. Vol. 9, Nº 18, 2018.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. 2005.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *Estudos sobre o marco regulatório do saneamento básico no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HARTAMANN, Ivar Alberto Martins. *E-codemocracia: a proteção do meio ambiente no ciberespaço*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

HELLER, Léo. *Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. *Água: direito humano*. IDEC: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Ed. 201, agosto de 2015. Disponível em: <https://idec.org.br/em-acao/revista/problemas-de-peso/materia/agua-direito-humano>. Acesso em: 15 de out. de 2022.

HOCHMAN, Gilberto. *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1998.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Censos 1960 e 1990. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 de jan. de 2022.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, mar., 2010.

LAFFIN, Nathália Helena Fernandes; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. Custos da saúde: judicialização de medicamentos ofertados pelo SUS. XXIV Congresso Brasileiro de Custos, Florianópolis, 2017.

LARENZ, Karl. Derecho Civil Parte General. 3. ed. Munique: Edersa, 1978.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Rio 2º Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização. Jaguatirica, 2021. Disponível em: <<https://inteligencia.insightnet.com.br/questao-de-urgencia-o-rio-como-2o-distrito-federal/>>

MACÊDO, Stephanie. Políticas Públicas: o que são e para que existem. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>>. Acesso em 20 de JAN de 2022.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da Judicialização da Política: duas análises. Lua Nova, n. 57. São Paulo, Cedec 2002.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. – 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12-7-2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. – 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAIS, Marília de Oliveira. *Saneamento Básico: funções e limites do controle judicial*. Dissertação de mestrado – Centro de Ciências jurídicas/ Faculdade de Direito do Recife. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. A universalização como princípio fundamental do regime jurídico do saneamento básico e do Estatuto das Cidades. In: Saneamento Básico. Estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Org. Juliana Picinin e Cristina Fortini. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2009.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. São Paulo: Juris Síntese, 2000.

OAB. Novo Marco Legal do Saneamento Básico. 2020.

OLIVEIRA, Nythamar. Tractatus practico-theoreticus: ontologia, intersubjetividade, linguagem. Porto Alegre: Editora Fi, 2016.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio. Disponível em: <<https://www.assemaee.org.br/arquivoArtigos/abelardo2.pdf>>. Acesso em: 27 de jan. de 2022.

ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015.

PAGANINI, Wanderley da Silva; BOCCHIGLIERI, Miriam Moreira. O Novo Marco Legal do Saneamento: universalização e saúde pública. Revista USP, n. 128, 2021.

PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. Regulação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários. Cadernos Aslegis n. 13, 2001.

PIZZOLATTI, Rômulo. *O controle jurisdicional do mérito na atividade administrativa*. 2001. 172 f. Tese (Doutorado)-Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

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

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 2. ed. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RAZUK, Nahima Peron Coelho. Serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Brasil: uma análise a partir do princípio constitucional da eficácia administrativa. Curitiba, 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2013.

REIS, Camila Antonieta Silva; CARNEIRO; Ricardo. O Direito Humano à Água e a Regulação do Saneamento Básico no Brasil: Tarifa Social e Acessibilidade Econômica. Desenvolvimento em questão, n. 54, Editora Unijuí: Rio Grande do Sul, 2001.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. 2. ed. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAÚDE BRASIL, O que significa ter saúde?. Disponível em:
<<https://saudebrasil.saude.gov.br/eu-quero-me-exercitar-mais/o-que-significa-ter-saude>>.
Acesso em 15 FEV 2020.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. Aplicabilidade das normas constitucionais. 7. ed. 2a tir. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Thalita Verônica Gonçalves e. O direito humano de acesso à água potável e ao saneamento básico. Análise da posição da corte interamericana de direitos humanos. Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

SOARES, Sérgio Rodrigues Ayrimoraes; BERNARDES, Ricardo Silveira; NETTO, Oscar de Moraes Cordeiro. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para a formulação de um modelo de planejamento em saneamento. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p 1713 – 1724, nov. – dez. 2002.

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

SOUZA, Celina. “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) GT: Políticas Públicas. Caxambu, Minas Gerais, 2003.

SOUZA, Maria Salete de. Meio ambiente urbano e saneamento básico. **Mercator**, v. 1, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/194/160>>. Acesso em: 26 de out. de 2021.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. 2 ed. Belo Horizonte. Fórum, 2016.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. Revista Direito FGV, n. 4, 2008.