

A ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DE USO COMUM ANTE O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DESAFIOS E CONTROVÉRSIAS

WATER AS A COMMON USE ENVIRONMENTAL GOOD BEFORE THE NEW LEGAL FRAMEWORK FOR BASIC SANITATION IN BRAZIL: CHALLENGES AND CONTROVERSIES

João Hélio Ferreira Pes*

Patrícia Bortoluzzi Zago**

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Água como bem ambiental de uso comum. 3. Perspectiva histórico-normativa do saneamento básico no Brasil. 4. Água como bem ambiental de uso comum ante a Lei nº 14.026/2020: desafios e controvérsias. Conclusão. Referências.

RESUMO: A Lei 14.026/2020 atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, inaugurando um cenário de significativas mudanças para a regulamentação, prestação e gestão de serviços. De forma singular, estabeleceu uma série de facilidades para viabilizar concessões à iniciativa privada, reduzindo o setor de saneamento básico a uma equação econômico-financeira. Nesse contexto, este artigo procurou, a partir de uma abordagem dedutiva e utilizando como procedimento o método monográfico, verificar os desafios e as controvérsias trazidas pela nova legislação, considerando a água como um bem ambiental de uso comum do povo. Para isso, identificou-se a água como um bem ambiental e de uso comum, investigou-se a perspectiva histórico-normativa do saneamento básico nacional e, por fim, analisou-se os desafios e as controvérsias apresentadas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, levando em consideração a água como um bem de uso comum do povo. Desse cenário, verificou-se que os dispositivos trazidos pela Lei nº 14.026/2020 tolhem a autonomia municipal quanto a prestação dos serviços de saneamento básico, bem como condicionam repasses federais a um modelo de prestação regionalizada que pouco dialoga com as realidades locais e impedem a implementação prática do instituto do subsídio cruzado, essencial para a equalização econômico-social do serviço, encobrendo um cenário de profundas instabilidades à consecução do direito de acesso ao saneamento básico e à água potável, em verdadeiro descompasso com a definição constitucional de bem ambiental de uso comum do povo.

* Pós-doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), Lisboa - Portugal. Mestre em Direito da Integração pelo Mestrado em Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria – RS (MILA/UFSM), Santa Maria – RS, Brasil. Professor do curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN), Santa Maria - RS, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0673678717176006>.

** Bacharel em direito. Universidade Franciscana - UFN.

Artigo recebido em 05/07/2022 e aceito em 02/11/2022.

Como citar: PES, João Hélio Ferreira; ZAGO, Patrícia Bortoluzzi. A água como bem ambiental de uso comum ante o novo marco legal do saneamento básico no Brasil: desafios e controvérsias. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 25, n. 42, p. 107, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

PALAVRAS-CHAVE: Água. Bem Comum. Lei 14.026/2020. Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

ABSTRACT: *The Law 14.026/2020 updated the Legal Framework for Basic Sanitation in Brazil, inaugurating a scenario of significant changes in the regulation, provision and management of services. In a unique way, it established a series of easiness to enable concessions to the private sector; reducing the basic sanitation sector to an economic-financial equation. In this context, this article sought, from a deductive approach and using the monographic method as a procedure, to verify the challenges and controversies brought by the new legislation, considering water as an environmental good for common use by the people. For this, at first, water was identified as an environmental good and of common use, the historical-normative perspective of national sanitation was investigated and, finally, the challenges and controversies presented by the New Legal Framework of Basic Sanitation analyzed. From this scenario, it was found that the new legislation not only finds deep unconstitutionality, but opens wide its privatist aspects, falling far short of what is recommended about access to water and sanitation as fundamental rights. Legal articles hamper municipal autonomy regarding the provision, as well as condition federal transfers to a regionalized provision model that has little dialogue with local realities, also suppressing the institute of cross-subsidy, essential for the economic-social equalization of the service, covering up a scenario of deep instabilities to the attainment of the right to access basic sanitation and drinking water, in a true mismatch with the constitutional definition of environmental asset for common use by the people.*

KEYWORDS: *Water. Common Good. Law 14.026/2020. New Legal Framework for Basic Sanitation.*

INTRODUÇÃO

A água é um bem imprescindível para a humanidade e para a manutenção da vida no planeta, consistindo em um verdadeiro recurso multifuncional que impacta, direta ou indiretamente, o abastecimento humano, o transporte, a produção de alimentos, a geração de energia, as práticas culturais, bem como a higiene e o controle de doenças. Todavia, apesar do seu caráter imprescindível, dados da UNESCO demonstram que mais de 2 bilhões de pessoas – em todo o mundo – vivem em países em situação de estresse hídrico, e cerca de 1,6 bilhão de pessoas enfrentam escassez econômica de água, o que significa que, embora esse recurso possa estar disponível, não existe infraestrutura para que as pessoas tenham acesso a ele.

No Brasil, ainda que o país ocupe posição privilegiada em recursos hídricos continentais, superficiais e subterrâneos, com um percentual significativo da água doce do planeta sob seu território, estima-se que cerca de 35 milhões de pessoas permanecem sem acesso ao serviço básico de água tratada e aproximadamente 100 milhões continuam sem acesso ao serviço de coleta de esgoto.

Essa realidade é agravada pela distribuição desigual do recurso na extensão do território nacional, bem como pela insuficiência das políticas

públicas destinadas à regulamentação do seu acesso igualitário, embora o direito ao acesso à água potável possa ser reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro como um direito passível de gerar o dever fundamental de fornecimento do recurso nos serviços públicos de abastecimento.

A universalização do saneamento básico, em seu sentido *lato sensu* compreendido como o abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, limpeza urbana e a coleta de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, decorre do formato de Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição Federal de 1988, como forma de promover e concretizar a dignidade da pessoa humana, bem como proteger o meio ambiente e salvaguardar as gerações vindouras.

Em 15 de julho de 2020, foi aprovada a Lei nº 14.026, que estabeleceu o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, atualizando as disposições da Lei nº 11.445/2007. Suas disposições inauguraram um cenário muito distinto do até então configurado, trazendo inovações que fomentam a abertura do setor de saneamento básico à iniciativa privada, especialmente sob o fundamento de sua maior eficiência em alocar recursos, maior capacidade de investimento e de endividamento, viabilizando a reprodução de política pública que considera a água como mercadoria. No entanto, levando-se em consideração a disposição do Artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que aduz ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado um bem comum de uso do povo, somada a concepção de ser a água essencialmente um direito fundamental apto a satisfazer as necessidades humanas, compreende-se que este recurso não deve servir para satisfazer à lógica privada, de mercado.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca responder quais são os desafios e as controvérsias postas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, levando em consideração a água como um bem ambiental de uso comum. Para tanto, em um primeiro momento, identificou-se a água como um bem ambiental e de uso comum do povo. Em segundo momento, investigou-se a perspectiva histórico-normativa do saneamento básico nacional e, por fim, analisou-se os desafios e as controvérsias apresentadas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

O método de abordagem utilizado para a realização deste estudo foi o dedutivo. Em relação ao procedimento metodológico, adotou-se o método monográfico, aplicando a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, visto que se analisou a regulamentação do saneamento básico no Brasil a partir de uma perspectiva histórica, o que demandou um estudo descritivo somado à consulta da legislação.

Os resultados obtidos a partir de uma visão crítica, amparada na complexidade da sociedade contemporânea e nos desafios impostos para a efetiva concretização dos direitos humanos e fundamentais, são de que as alterações no Marco Legal do Saneamento Básico não garantem a efetividade do direito de acesso ao saneamento básico e nem mesmo a universalização do acesso à água potável, em verdadeiro descompasso com a definição constitucional de bem ambiental de uso comum do povo.

1 ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DE USO COMUM DO POVO

A Constituição da República Federativa do Brasil, no caput do artigo 225, define que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Desse modo, ao qualificar o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, a Magna Carta o atribuiu uma nova dimensão e, seguindo os passos da Constituição Portuguesa de 1976, reconheceu um novo direito fundamental: o direito ao meio ambiente.

Sobre isso, Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2012, p. 67) aponta que essa previsão constitucional estabelece quatro concepções fundamentais no âmbito do Direito Ambiental brasileiro, em síntese:

- a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) de que a Carta Maior determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações.

Além disso, a constitucionalização da proteção do meio ambiente colabora na consolidação do direito ao ambiente como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, ainda que não esteja previsto no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, incumbindo à coletividade e ao Estado o dever de defendê-lo e preservá-lo. No entanto, observa-se que o objeto do direito não é o meio ambiente em si, mas sim o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desse modo, foi inaugurado o

“bem ambiental” (SILVA, 2003, p. 86). Esse, por sua vez, foi concebido como efeito da previsão constitucional que resguarda a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, particularizando-se dos demais bens jurídicos pelo fato de ser desfrutado de forma comunitária, contar com o interesse comum em sua preservação e ser essencial à vida e à dignidade humana.

O bem ambiental é estruturado, portanto, como um *bem de uso comum do povo*, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa, desde que respeitados os limites para preservação às presentes e futuras gerações. Ainda, estrutura-se como um *bem essencial à sadia qualidade de vida*, sendo fundamental à garantia de uma vida com dignidade (FIORILLO, 2012, p. 193).

Nesse viés, cabe evidenciar que a classificação quanto à titularidade sobre os bens ambientais não é um tema pacífico na doutrina pátria (FIORILLO, 2012). Tradicionalmente, os bens foram tutelados pelo regime de direito público, obedecendo ao modelo civilista dicotômico de classificação dos bens entre particulares (privados) e públicos (do Estado).

Ocorre que, a partir do enunciado constitucional e da elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, teorias foram formuladas para explicar a natureza do bem ambiental e, em síntese, estas apresentam-se em duas frentes: uma afirma ser o bem ambiental classificado em uma nova realidade jurídica, superando a dicotomia público-privado, tratando-se de um bem de titularidade transindividual; enquanto outra afirma ser o bem ambiental classificado como espécie do gênero bem público de uso geral do povo, na esteira do estabelecido pela Lei nº 10.406/2002, Código Civil brasileiro.

Nesse sentido, destaca-se que o artigo 98, do Código Civil (BRASIL, 2002), define que são bens públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Por sua vez, o artigo 99, do mesmo diploma legal, divide os bens públicos em três categorias:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; e III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades (BRASIL, 2002).

Essa corrente da doutrina pátria considera que o bem ambiental é classificado, quanto à titularidade, como bem público de uso comum do povo, que se destina à utilização geral pelos indivíduos, prevalecendo a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pela coletividade (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1129). No entanto, uma parcela predominante defende que o bem ambiental, ao lado dos bens públicos e dos privados, inaugura uma terceira categoria, designada bem difuso.

Nas acepções de Paulo Affonso Leme Machado (2011) e Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2012), o meio ambiente, enquanto bem de uso comum do povo, ultrapassa o conceito de propriedade privada e pública, sendo um bem difuso de titularidade indeterminada. Desse modo, o Poder Público atua como gestor, gerente ou simples administrador dos bens ambientais – águas, ar e solo, fauna e florestas, patrimônio histórico –, que não são de sua propriedade, mas pertencem à coletividade. Ademais,

A Constituição, em seu art. 225, deu uma nova dimensão ao conceito de “meio ambiente” como bem de uso comum do povo. Não elimina o conceito antigo, mas o amplia. Insere a função social e a função ambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III e VI) como bases da gestão do meio ambiente, ultrapassando o conceito de propriedade privada e pública. O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais - das águas e da fauna -, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens “de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (MACHADO, 2011, p. 137).

Para esses doutrinadores, uma das características do bem ambiental, enquanto bem de uso comum do povo, é a salvaguarda de que todos podem dele fazer uso, nos limites fixados pela própria Constituição Federal. Veja-se que ao bem ambiental é atribuída apenas a faculdade de uso, de modo que não pode ser objeto de apropriação, especialmente porque não tem estrutura de propriedade e, por conseguinte, não contempla o exercício de prerrogativas individuais ou coletivas de gozar, dispor, fruir ou destruir. Isto é,

Como já afirmamos, o bem ambiental, segundo o art. 225 da Constituição, é “de uso comum do povo”, ou seja, ninguém,

no plano constitucional, pode estabelecer relação jurídica com o bem ambiental que venha implicar a possibilidade do exercício de outras prerrogativas individuais ou mesmo coletivas (como as de gozar, dispor, fruir, destruir, fazer com o bem ambiental, de forma absolutamente livre, tudo aquilo que for da vontade, do desejo da pessoa humana, no plano individual ou metaindividual), além do direito de usar o bem ambiental. Enfim, a Constituição da República não autoriza fazer com o bem ambiental, de forma ampla, geral e irrestrita, aquilo que permite fazer com outros bens em face do direito de propriedade (FIORILLO, 2012, p. 196).

Essa corrente doutrinária apresenta, desse modo, uma compreensão do bem ambiental estruturada de forma similar à doutrina do *Comum*, defendida por Pierre Dardot e Christian Laval (2017). Esses autores definem o *comum* como um princípio político pelo qual é possível apresentar uma resposta à expansão da lógica proprietária e mercantil de apropriação dos bens ambientais em que o neoliberalismo e a atual globalização capitalista são identificados, evitando privatizações, processos de mercantilização, pilhagens e destruição (DARDOT; LAVAL, 2017).

Assim sendo, enquanto princípio político, o *comum* não se traduz ou se limita à concepções técnicas e econômicas, tampouco se trata de uma coisa ou de um bem em específico – como era para os romanos com a *res communis*, restrita ao ar, água corrente, mar e litoral. Pelo contrário, o *comum* está vinculado a uma ideia de instituição, isto é, tudo o que uma coletividade, em um dado momento, decide, por um ato político e democrático, instituir para que seja comum, compartilhado. Em outras palavras, pode ser comum tudo aquilo o que a coletividade assim instituir, em uma verdadeira decisão conjunta, obrigando-se e comprometendo-se reciprocamente (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 487-489).

Diante disso, o bem ambiental, compreendido não somente a partir do conceito de bens naturais – água, ar, solo –, mas também a partir de bens artificiais – patrimônio cultural e histórico –, é um microbem componente do macrobem ‘meio ambiente’, juridicamente protegido por um direito que busca garantir um interesse transindividual e intergeracional de que são titulares as presentes e futuras gerações (PES, 2019, p. 13). Nesse viés, a água potável apresenta-se como um bem ambiental por excelência, fundamental para a humanidade e para a manutenção da vida no planeta. Justamente por ocupar essa posição no eixo da vida, o bem ambiental água potável deve ser protegido, zelando ao que foi firmado na Constituição Federal de 1988.

As águas são bens de uso comum do povo, porquanto suas características compreendam, em síntese, a disponibilidade a todos ou a uma coletividade de pessoas, de forma proporcional e em igualdade de condições, sendo o ente estatal investido em um poder-dever de regulamentar e fiscalizar o uso, bem como aplicar medidas coercitivas, conservando e protegendo o interesse de todos (DI PIETRO, 2015). A partir disso, Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 500) aponta as consequências da conceituação da água como bem de uso comum do povo, esclarecendo que: (a) seu uso não pode ser objeto de apropriação por uma só pessoa natural ou jurídica, com exclusão absoluta dos demais usuários em potencial; (b) seu uso não pode significar poluição ou agressão a esse bem; (c) seu uso não pode esgotar o próprio bem utilizado; e (d) a concessão ou autorização (ou qualquer tipo de outorga) de sua utilização deve ser motivada e fundamentada pelo gestor público.

A água é também qualificada como bem ambiental de domínio público no ordenamento jurídico brasileiro, qualidade encontrada como fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos, no seu artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.433/1997. Esse dispositivo reafirma a dominialidade pública do bem ambiental água, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, inciso III, que define ser de competência da União a instituição de sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a estipulação de critérios de outorga de direitos de seu uso, bem como em seus artigos 21, inciso XIX e 26, inciso I, que distribui o domínio das águas entre a União e os entes federativos. No entanto, como já exposto, a dominialidade pública da água não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietários, mas sim gestores e guardiões institucionais desse bem, no interesse da coletividade. Nesse mesmo sentido, a qualidade de gestores não lhes garante o direito à comercialização das águas, mas tão somente a cobrança pelo seu uso (MACHADO, 2002, p. 25).

Dessa maneira, o Poder Público deve garantir um resultado eficiente na política de conservação e recuperação das águas, não podendo “agir como um ‘testa de ferro’ de interesses de grupos para excluir a maioria dos usuários o acesso qualitativo e quantitativo às águas”, sendo verdadeira aberração à dominialidade pública das águas privatizá-las por concessões e autorizações injustificadas, como forma de servir ao lucro de minorias (MACHADO, 2011, p. 500). Portanto, a água potável, como bem comum e um direito humano intransponível, essencial à humanidade e uma necessidade vital, está no patamar dos recursos que constituem

propriedade de ninguém, sendo as comunidades suas usufrutuárias e o Estado seu guardião (BARLOW, 2015).

Por conseguinte, este recurso é classificado como um bem ou serviço ao qual todos devem ter acesso, tal como um direito humano, forte a interpretação constitucional material ou implícita do contido no art. 1º, inciso III e no art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 3º, inciso V, da Lei nº 6.938/1981 e com o art. 1º, incisos I e III, da Lei nº 9.433/1997 (IRIGARAY; GORCZEVSKI, 2019, p. 3), tratando-se, pois, de verdadeiro direito difuso. Não obstante, a realidade fática hodierna caminha em sinuoso e obscuro caminho, fazendo deste microbem ambiental objeto de políticas públicas que o apresentam como uma mercadoria, e não um direito fundamental humano – como é o caso da Lei nº 14.026/2020. Logo, para que melhor se possa compreender os enlaces que envolvem a Lei nº 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, faz-se necessário perquirir aspectos gerais da sucessão histórico-normativa do saneamento básico no país.

2 PERSPECTIVA HISTÓRICO-NORMATIVA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Os povos indígenas, até a chegada dos colonizadores europeus, mantinham uma cultura sedimentada de respeito ao ambiente, marcada por práticas de higiene pessoal, banhos rotineiros e seletividade de áreas para operacionalizar o descarte dos resíduos produzidos. Com a chegada dos colonizadores, um novo estilo de vida foi ganhando espaço. Esse, por sua vez, era caracterizado por ambientes insalubres e pela dominante na Europa e nos Estados Unidos, cujo entendimento era de estabelecer sistemas centralizados para a distribuição de água às residências e para a coleta de esgoto sanitário por meio de redes de tubulações.

Como não havia, disseminação de doenças. Diante desse contexto, no século XVI, mais precisamente em 1561, no Rio de Janeiro, sob o comando do militar português Estácio de Sá, foi estruturada a primeira obra de saneamento básico, que tinha por finalidade viabilizar o abastecimento local de água potável através da perfuração de poços (ROCHA, 1997).

Além disso, ressalta-se que até a primeira metade do século XIX, as ações de saneamento básico, no Brasil, eram feitas de forma individual e reduziam-se a propiciar o abastecimento comunitário, livre e gratuito de água à população, por meio de linhas adutoras que transportavam o

recurso a chafarizes, bicas ou fontes públicas, e o transporte da água até as residências era realizado por escravos. As excretas, por sua vez, tinham o mar, os rios ou as valas como destino final, cujo transporte era realizado pelos mesmos trabalhadores, os quais carregavam os “tigres”, barris com dejetos das casas (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015, p. 196).

No entanto, a partir da segunda metade do século XIX, operou-se a transição do modo de distribuição comunitário – por meio de chafarizes, bicas e fontes – para o modo baseado em tubulações de distribuição de água e redes de coleta de esgoto para as residências. Essa transição foi inspirada na intervenção sanitária por parte do Estado brasileiro, uma estrutura organizada em relação à disponibilidade financeira e ao conhecimento técnico para a implementação desse modo de distribuição, ocorreu uma onda de concessões à companhias estrangeiras privadas, para ter-se, assim, a concretização da infraestrutura sanitária, destacando-se a *City of Santos Improvements Company Limited*, que atuou de 1870 a 1953, e a *City Improvements Company Limited Rio*, que atuou, por sua vez, de 1857 a 1947. Nesse cenário, como bem pontuam Ney Murtha, José Castro e Léo Heller (2015, p. 2015), a “estruturação dos serviços residenciais de suprimento de água e de esgotamento sanitário representou um passo na mercadorização de um bem fornecido de modo gratuito e irrestrito até então por meio de fontes e chafarizes públicos”.

Aos poucos, o Estado, “a partir da administração direta municipal, assumiu a gestão dos serviços, com criação de repartições, departamentos de água e esgoto” (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – ITU, s/p). Já no alvorecer do século XX, especificamente na década de 1930, entrou em vigência o Código das Águas, instituído pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que trouxe uma visão utilitarista e econômica sobre a água, dispondo sobre o aproveitamento do seu potencial elétrico e sua utilização industrial. A partir de então, os recursos hídricos demandaram maior atenção pelo Estado, por intermédio da constituição de mecanismos que garantissem a sua utilização para o desenvolvimento econômico do país (PES, 2019, p. 35).

Por conseguinte, na década de 1950 já foram sentidos os reflexos da ineficiência dos modelos até então adotados. Com o crescimento demográfico e com o aumento da população vivendo na zona urbana, somados aos problemas em decorrência da degradação dos corpos hídricos e da exploração contínua dos recursos naturais, foram elaboradas as primeiras políticas públicas nacionais voltadas ao saneamento básico no

Brasil. Desse modo, foi superada a perspectiva individualista para então adotar um planejamento fundamentado e destinado à coletividade.

Posteriormente, em 1971, no período militar, com o contexto político centralizador, a União avocou as competências sobre saneamento básico, sendo constituído o Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, financiado por recursos do Banco Nacional de Habitação - BNH, criado anteriormente, em 1964. Esse novo modelo tinha por objetivo atender 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgoto até 1980. Era caracterizado pela centralização da gestão de política de habitação e saneamento, sendo a União responsável pelo planejamento e controle da política nacional de saneamento básico, e os estados responsáveis pela execução dos serviços no âmbito das Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs, não excluindo a atuação dos municípios que possuíam infraestrutura pré-constituída e que não abriam mão da continuidade de sua gestão (SAKER, 2007, p. 25).

Assim, para alcançar os objetivos traçados, foram estabelecidos incentivos para a centralização da prestação dos serviços, em nível estadual, fomentando a transferência da prestação dos serviços dos municípios à respectiva companhia estadual de saneamento, para que somente assim os entes municipais pudessem obter acesso aos empréstimos fornecidos pelo BNH. A partir disso, os estados, por meio de sociedades de economia mista, “acabaram por comandar a estrutura de saneamento básico no Brasil”, dominando o serviço público de saneamento básico com concessões de serviços públicos elaborados pelos municípios (COSTA; PIEROBON; SOARES, 2018, p. 346).

A década de 1980, desse modo, evidenciou a eficácia da ampliação da cobertura dos serviços de saneamento básico e o cumprimento dos resultados concretos utilizados como base para a estruturação do PLANASA, atingindo-se a cobertura dos serviços de abastecimento de água de aproximadamente 80% da população urbana (TUROLLA, 2002, p. 13) e apresentando a cobertura dos serviços de coleta de esgoto de 32,4% da população urbana (JORGE, 1992, p. 30). No entanto, ao enfrentar problemas com o esgotamento das fontes de financiamento, elevado desequilíbrio financeiro proveniente da inadimplência das CESBs, escassez de recursos públicos para viabilizar investimentos e não-adesão por alguns municípios de porte médio das Regiões Sul e Sudeste, o PLANASA foi levado à extinção (FARIA; FARIA, 2004, p. 205).

Diante disso, fica evidente que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novas oportunidades foram traçadas para o saneamento básico no país, sendo demandadas importantes regulamentações no setor. Isto é, a Magna Carta previu o serviço de saneamento como de natureza de serviço público, em razão de sua complexidade, de seu caráter coletivo e de sua relevância à saúde pública. Além disso, previu a competência comum entre todos os entes da federação para a promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico (artigo 23, IX da CF/88), mediante responsabilidade de todos os entes federativos, bem como a competência da municipalidade para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, de modo a abranger os serviços de saneamento básico dentro dos limites municipais (artigo 30, V, da CF/88) (CRUZ, 2021, p. 15). Os municípios assumiram, então, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

Da mesma forma, a Magna Carta previu a inicialização do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, elencando condicionantes quanto ao domínio e à exploração da água, bem como concessões e permissões de serviços públicos, entre outros. Ademais, em 08 de janeiro de 1997, foi sancionada a Lei nº 9.433, também conhecida como Lei das Águas, que disciplinou a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o disposto no artigo 21, inciso IXI, da Magna Carta, que atribui à União a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como critérios de outorga de direitos de seu uso (PES, 2019, p. 36).

Finalmente, a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, definiu a regulamentação do saneamento básico no país. Editada já sob a égide das previsões constitucionais que estabelecem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, compreendendo o direito de acesso ao saneamento básico e, mais precisamente, à água potável, bem como o dever fundamental de seu fornecimento, essa Lei foi fortemente influenciada pela natureza protetiva da Constituição de 1988. Por conseguinte, foi estabelecido um plano nacional de ações de efetivação do saneamento básico, permitindo a articulação dos entes federativos e sincronizando uma política de saúde pública e de proteção ao meio ambiente. Dessa maneira,

Após o vazio criado com o fim do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) no fim dos anos 1980, que foi

responsável pela criação das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), e depois de quase duas décadas de discussão em torno de uma estrutura institucional para a regulação do setor de saneamento, foi aprovado o marco legal do setor. A Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, também conhecida como Lei do Saneamento, permitiu o desenho de uma nova política setorial para os serviços de saneamento (MADEIRA, 2010, p. 144).

A Lei nº 11.445/2007 trouxe, portanto, diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, com a finalidade de ampliá-lo, renová-lo e gerar melhor qualidade de vida. Em seu artigo 2º, estabeleceu-se os princípios que direcionam a prestação do serviço público de saneamento básico, dentre eles a universalização do acesso, a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais, a eficiência e sustentabilidade econômica, a transparência das ações, o controle social, a segurança, a qualidade e a regularidade.

Ainda, no artigo 52 do diploma legal, foi estabelecido o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB, que inicialmente foi financiado pelo Programa Saneamento Para Todos e, após, pelo Programa de Aceleração ao Crescimento - PAC, instituído em 2007. Esse Plano tinha “objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no país”, levando em consideração diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica para a consecução dos objetivos estabelecidos.

Assim sendo, restou estabelecido que os planos que abrangiam o “abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental”, bem como o “saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas” deveriam ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais. Tal disposição foi deveras assertiva, possibilitando estabelecer uma agenda adequada e concreta para ter-se a efetivação do saneamento básico, como ressaltam Costa, Pierobon e Soares (2018, p. 352):

[...] o PLANSAB acerta em estabelecer um plano de 20 anos para a sua efetivação visto que a vinculação, inclusive

orçamentária, ao referido plano está fora do tangenciamento de governantes de esquerda ou de direita. Assim, estabeleceu-se uma agenda concreta para a efetivação do saneamento básico no Brasil. Nesse ponto cabe uma observação visto que a possibilidade de readequação do PSNB, preferencialmente com os planos plurianuais, permite que as metas sejam revisadas sempre que necessário. Se essa possibilidade de revisão permite conceder maior adequação à realidade social do saneamento básico, evitando insinceridade normativa, por outro lado possibilita o tangenciamento do PSNB a circunstâncias políticas que colocam o saneamento básico em segundo plano nos planos de governo.

No entanto, após vários anos da sanção da Lei Nacional do Saneamento Básico, os índices de cobertura de saneamento básico, com esgotamento sanitário e abastecimento de água potável, apresentavam-se distantes de atingir o objetivo de universalização. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico de 2017 (BRASIL, 2017), apenas 52,5% dos brasileiros eram servidos por rede coletora ou fossa séptica, sendo que 40,8 milhões de brasileiros não contavam com acesso à infraestrutura de abastecimento de água e 103,2 milhões não contavam com acesso à infraestrutura de esgotamento sanitário. Utilizando esses dados como referência, com o suposto objetivo de transcender esse contexto deficitário e suprir necessidades de otimização do setor, foi promulgada a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico no país.

A Lei nº 14.026/2020, fruto da aprovação do Projeto de Lei nº 4.162/2019, traduziu-se em um compilado de significativas alterações na Política Nacional de Saneamento e, a partir de suas inovações legislativas, inaugurou um cenário que fomenta a abertura do setor de saneamento básico à iniciativa privada. Inicia-se, portanto, um novo modelo de implementação do saneamento básico no país, que considera – pontualmente – o setor como uma equação econômico-financeira, de forma a viabilizar concessões à iniciativa privada. Convém, neste passo, investigar os desafios e as controvérsias postas pela atualização do novo marco do saneamento básico no país.

3 ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DE USO COMUM ANTE A LEI Nº 14.026/2020: DESAFIOS E CONTROVÉRSIAS

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, introduziu alterações substanciais na estruturação do saneamento básico no país e estabeleceu

novas metas ao setor, assumindo o contumaz compromisso de universalizar o acesso ao saneamento básico em todo o território nacional até 31 de dezembro de 2033, com o atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos (CRUZ, 2021, p. 33).

No entanto, até o início de sua vigência, o cenário político brasileiro apresentava-se tumultuado. Ao menos desde 2018 já havia acalorada discussão acerca de insatisfações e necessárias reformas na regulamentação do setor do saneamento básico, especialmente em relação às reais incumbências da Agência Nacional de Águas, à condução do Plano Nacional de Saneamento Básico e à oferta e distribuição de serviços relacionados à integração entre esferas federativas. Somando-se a esse cenário, as metas de universalização – estabelecidas na Lei nº 11.445/2007 – para os contratos em vigor com as empresas de distribuição estavam próximas de expirar - final de março de 2022 -, com resultados considerados aquém do esperado.

É na esteira dessas ebulições que foram editadas as Medidas Provisórias - MPs 884/2018 e 868/2018, as quais previam dispositivos e ações que, posteriormente, foram abordados pela Lei nº 14.026/2020. As MPs estabeleciam, dentre outros aspectos: (i) novas diretrizes para o Plano Nacional de Saneamento Básico; (ii) ampliação das competências da Agência Nacional de Águas para emitir regras regulatórias nacionais sobre serviços de saneamento; (iii) melhoria das condições estruturais do saneamento básico no país; (iv) estabelecimento da privatização de empresas estatais de saneamento; (v) possibilidade de subdelegação de serviços através de contratos de programa; (vi) criação de um Comitê Interministerial de Saneamento Básico e (vii) atribuição legal de propriedade do serviço público de saneamento aos Municípios e ao Distrito Federal.

Entretanto, em razão da amplitude da matéria e da indisposição dos parlamentares em estabelecer discussões mais abrangentes e conectadas com o setor e com a sociedade, essas Medidas Provisórias tiveram sua eficácia exaurida, fator esse que impediu a conversão em Lei Ordinária. Mais uma vez, o marco regulatório do saneamento básico, ao qual se pretendia renovar, carecia de um Projeto de Lei.

Diante dessa situação, procedeu-se à propositura, por parte do senador Tasso Jereissati, do Projeto de Lei nº 3.261/2019, em moldes bastantes assemelhados à Medida Provisória 868/2018, em que o parlamentar havia sido relator. E, embora apresentada em junho de 2019, foi arquivada pela Câmara, que privilegiou o Projeto de Lei nº 4.162/2019, em caráter substitutivo. Em

dezembro do mesmo ano, próximo das últimas sessões legislativas, e sem remeter à Comissão Especial, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 4.162/2019. O Senado Federal aquiesceu à proposta sem alterações em julho de 2020, mesmo mês da sanção presidencial.

Assim, a então promulgada Lei nº 14.026/2020 trouxe, entre outras alterações: (i) concussões na competência municipal sobre o serviço público de saneamento básico; (ii) modificação e majoração das atribuições da Agência Nacional de Águas – doravante denominada “Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico” – , prevendo sua competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; (iii) vedação à prestação por contratos de programa entre Municípios e entidades integrantes da Administração Indireta de outro ente federado para delegação do serviço de saneamento básico; e (vii) instigação maciça à adoção, pelos entes municipais e pelas Companhias estaduais dedicadas à prestação do serviço de saneamento básico, de mecanismos para privatização do setor, com a concessão do serviço à empresas privadas e desestatização das Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB, cuja presença no setor predominava no modelo anterior (BRASIL, 2021, p. 169).

Com as mudanças substanciais apresentadas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, o Estado brasileiro procurou diminuir sua atuação como prestador de serviços, direcionando-a à iniciativa privada, para então focar a sua atuação no planejamento do setor, na regulação da atividade e na fiscalização das agências (CRUZ et al., 2020, p. 2).

Desse modo, as mais vultosas controvérsias e os mais expressivos desafios que estão presentes na implementação da Lei nº 14.026/2020 podem ser sintetizados em três aspectos que merecem atenção: a) a titularidade dos municípios frente à concentração de atividades e controle na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA; b) a instigação à privatização dos serviços; e c) a inviabilidade prática do instituto do subsídio cruzado, bem como seus potenciais impactos sociais.

A Lei nº 14.026/2020, ao concentrar controle na ANA, abriu precedentes para tolher dos Municípios sua titularidade sobre o saneamento básico e, conseqüentemente, impactar sua autonomia federativa. A ANA foi criada por meio da Lei nº 9.984/2000 com a finalidade precípua de “gerenciar e implementar os recursos hídricos, bem como regulamentar o acesso à água, balanceando o uso sustentável da atualidade e das futuras gerações”, agregando as previsões da Lei nº 9.433/1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, com iniciativas que contemplam

questões de planejamento, regulamentação, sistema de informações e garantia de uso por todos. Com o novo modelo de regulação do saneamento básico, a Agência assumiu papel de protagonismo, uma vez que lhe foram atribuídas competências regulatórias direcionadas à edição de normas de referência para todas as demais entidades infranacionais do setor, com vistas a reduzir a fragmentação na regulação setorial (HAASE, 2022, p. 95).

Por mais que o legislador tenha apresentado a uniformização regulatória como objetivo, a modificação e majoração das atribuições da ANA representam, no mínimo, um grande desafio para serem implementadas. Afinal, como o Brasil conta com a atuação simultânea de 60 agências infranacionais, sendo 25 estaduais, 28 municipais, 6 intermunicipais e uma distrital (ANA, 2020), cada uma com modelos regulatórios próprios, adaptados às particularidades da realidade local, apresentar uma única regulação que se adeque a todo território nacional constitui um verdadeiro obstáculo (HAASE, 2022, p. 151).

Apresença de numerosas agências infranacionais é, principalmente, fruto da estruturação histórica do saneamento básico no país, especialmente em razão da implementação do PLANASA durante o período militar, momento em que surgiu a participação das CESBs e, conseqüentemente, a mais expressiva divisão entre o titular do serviço, o prestador e o regulador. Nesse cenário, o novo papel desempenhado pela ANA requer a superação das limitações orçamentárias, técnicas e de pessoal, com injeção de consideráveis investimentos para que assim consiga atuar efetivamente nos quatro componentes do saneamento básico junto aos 5.570 municípios, em 26 estados e no Distrito Federal, além dos órgãos reguladores e dos prestadores de serviços locais (OLIVEIRA, 2020, p. 65).

O que se observa, diante disso, é que as alterações legislativas que implicaram na transferência para a ANA de competências próprias dos municípios quanto à regulação e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, ainda que representem um desafio, são inconstitucionais por estarem em completo desacordo com o previsto na Constituição Federal – artigo 23, IX e artigo 30, V – e com a própria essência do Estado federativo brasileiro – artigo 60, §4º, I. E, sobre isso, João Hélio Pes, Micheli Irigaray e Jaci Garcia (2022) ressaltam que as alterações atinentes à regionalização efetuadas no Marco Legal do Saneamento e à transferência das competências próprias dos municípios quanto à regulação e a fiscalização para a ANA estão em flagrante desacordo com a Constituição Federal de 1988. Desde 1891 as constituições brasileiras instituem a

forma de Estado ‘federal’, tendo como parâmetro o modelo federativo dos Estados Unidos da América. Nesse modelo de federação as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na própria Constituição, com a distribuição de competências instituída de forma discriminada entre os entes federados. Indubitavelmente, as alterações implementadas no Marco Legal do Saneamento ao desconsiderar a competência municipal desses serviços fixadas na Constituição Federal são inconstitucionais.

Dessa forma, como os Municípios são titulares dos serviços públicos de saneamento básico, estes não podem ter sua competência restringida em razão da observância às regulamentações da ANA. Nessa perspectiva, ao menos até a declaração da inconstitucionalidade desses dispositivos, um dos maiores obstáculos apresentados para a implementação do Novo Marco Legal é justamente encontrar o campo neutro e estável entre a uniformização da regulamentação do setor a ser promovida pela ANA e o não esvaziamento da competência regulatória dos entes municipais.

Diante disso, a fim de aliciar os municípios a observarem as normas de referência estabelecidas pela ANA e conferir ao Novo Marco Legal maior eficácia, promoveu-se iniciativa, semelhante à implementada durante o PLANASA - quando a municipalidade, para obter recursos e financiamentos do BNH deveria conceder a prestação de serviços de saneamento básico às CESBs -, para o acesso a recursos público federais. Em outras palavras, tal iniciativa consiste em condicionar o acesso dos municípios a recursos públicos federais ou à contratação de financiamento com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, à adoção e à observação das normas de referência estabelecidas pela ANA.

Portanto, as novas regulamentações mitigam a autonomia dos Municípios, uma vez que não tratam apenas de possibilidade de a ANA estabelecer normas de regulamentação, cuja aderência seja facultativa às agências infranacionais, mas de, na prática, reduzir, senão eliminar, a capacidade decisória do ente municipal sob a pena de não acesso a recursos financeiros federais para implementação dos serviços públicos de saneamento básico. Inegavelmente, esse cenário facilita incertezas e dificulta a concretização da universalização do saneamento básico no país.

Ademais, outro prisma impositivo e fonte de controvérsia a partir da redação do novo modelo de regulação do saneamento básico diz respeito à alteração da estrutura de prestação dos serviços setoriais no país, com manifesto direcionamento à privatização. Isso porque, até o advento da Lei nº

14.026/2020, adotava-se, majoritariamente, modelo em que empresas públicas estaduais prestavam serviços públicos de saneamento básico em variadas regiões dentro de um mesmo estado, para municípios com equivalentes ou distintos níveis econômicos, por meio dos contratos de programa. Tais contratos consistiam em uma modalidade de convênio, celebrados exclusivamente entre entes da Administração Pública direta, dispensando licitação.

Todavia, com a alteração promovida pela Lei nº 14.026/2020, no §3º do art. 10 da Lei nº 11.445/2007 e no art. 13, §8º da Lei nº 11.107/2005, foi eliminado o contrato de programa como alternativa de prestação do serviço de saneamento básico. Assim, parcerias há muito firmadas entre empresas públicas estaduais e municípios, dispensadas de licitação, passaram a não dispor mais de amparo legal:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Observa-se que havia sido incluída na Lei nº 14.026/2020, aprovada pelo Congresso Nacional, modificação no texto do artigo 16 da Lei nº 11.445/2007, que permitia a renovação dos contratos de programa sem licitação recém-expirados ou em andamento até 31 de março de 2022, com prazo máximo de vigência de 30 anos. No entanto, o veto presidencial ao dispositivo “manteve como regra de transição para a proposta atual de licitação obrigatória apenas que os contratos já existentes permanecerão em vigor até o advento do seu termo, conforme art. 10, §3º, da Lei 14.026/2020”, desde que comprovada a capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida (CRUZ, 2021, p. 19). Desse modo, o veto do Presidente da República ao dispositivo escancarou o caráter privatista do Novo Marco, ficando os titulares obrigados a promover licitação e abrir a oferta do serviço à iniciativa privada o quanto antes, em lógica bastante avessa ao princípio social norteador das políticas anteriores de gestão da água.

Ora, em um país em que, segundo dados do Sistema Nacional de Informações do Saneamento, empresas públicas estaduais atendem cerca de 70% dos municípios (BRASIL, 2019), essas decisões se apresentam como mecanismos para recrudescer a desvalorização e o sucateamento,

privilegiando o processo licitatório, a celebração de contratos de concessão e a visão mercadológica em detrimento do saneamento como serviço público essencial. Pode-se esperar que, com o fim da possibilidade de celebração de contrato de programa e a obrigatoriedade de licitação, sejam as atuais CESBs enfraquecidas por não apresentarem meios de competir com as empresas privadas, inaugurando um período de regionalização com maior participação dos atores privados (CRUZ et al., 2020, p. 4).

E, embora argumente-se que uma das justificativas centrais para o massivo incentivo à abertura do setor às empresas privadas seja a necessidade de recursos financeiros para investimento, com objetivo de atingir os parâmetros de universalização dos serviços até 2033, a prática demonstra a possibilidade de não existir interesse das empresas em atuar nos municípios com piores índices sociais e maiores necessidades de investimento.

Nessa mesma esteira, é impossível olvidar do impacto que a entrada paulatina da iniciativa privada na gestão dos recursos hídricos pode trazer no mecanismo tarifário do subsídio cruzado, que busca equilibrar o alcance e tutelar o acesso à água, honrando-a como bem ambiental de uso comum do povo.

O subsídio cruzado, que segundo Cruz (2021, p. 12), “possibilita a construção e operação de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto a preços mais acessíveis em municípios mais pobres onde o custo de implementação e manutenção dos sistemas é mais alto”, é política pública residual do PLANASA, que buscava harmonizar a universalização com a viabilidade econômica. Logo, o mecanismo do subsídio cruzado no saneamento bem representa a extrapolação da lógica custo-benefício-lucro, promovendo redistribuição de renda de forma indireta e servindo, sobretudo, como meio de assegurar a disponibilidade de uma necessidade básica a todos os cidadãos, conforme bem apontam Branco e Cruz (2021, p. 74).

De acordo com o artigo 31 da Lei nº 11.445/2007, alterado pela Lei nº 14.026/2020, os subsídios podem ser (i) tarifários, caracterizados por integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; ou (ii) internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada. Assim, o Novo Marco Legal determina, para viabilizar a prestação dos serviços em municípios deficitários, que os entes estaduais componham grupos de municípios – blocos regionais –, instituídos por lei complementar estadual, para que neles sejam prestados serviços de forma coletiva; subsidiariamente, em caso de omissão estadual, compete à União

estabelecer tais blocos, cujo objetivo consiste em viabilizar a prestação dos serviços em municípios deficitários.

Veja-se, neste ponto, que a Lei nº 14.026/2020, preconiza a viabilidade do mecanismo de subsídio cruzado quando constituído os blocos de municípios para a implementação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Por conseguinte, o subsídio cruzado seria operado dentro de cada bloco regional, composto por municípios superavitários e deficitários, o que fomentaria a expansão dos serviços em municípios mais pobres. No entanto, a regionalização pode não ser suficiente para alavancar os recursos necessários à universalização do saneamento básico, em especial nas regiões mais pobres, em que há a chamada dependência espacial – que consiste no cenário em que vários municípios próximos apresentam baixa capacidade financeira e demandam altos recursos para o aumento da cobertura dos serviços de saneamento.

Desse modo, a regionalização traz um verdadeiro impasse, posto que estes municípios deficitários, em que o saneamento básico representa uma situação que demanda urgência e o dispêndio de maiores investimentos, não são atrativos à iniciativa privada. É exatamente nesse sentido que Felipe Ponciano da Cruz et al. (2020, p. 7) sustentam:

[...] se for encontrada dependência espacial nos serviços de saneamento, ou seja, se os municípios próximos apresentarem baixa capacidade financeira e demandarem elevados recursos para aumentar a cobertura dos serviços de saneamento, a regionalização pode não ser suficiente para alavancar os recursos necessários para a almejada universalização, sobretudo nas regiões mais pobres. Dessa maneira, nos locais em que a situação é mais urgente, mesmo o agrupamento de municípios não deve atrair a iniciativa privada. [...] Enfim, se por um lado a regionalização tende a aumentar a eficiência econômica, o que colabora com a viabilidade econômico-financeira, ela pode não ser suficiente quando os municípios próximos são parecidos. Espera-se que um bloco formado apenas por municípios pobres e que necessitam de amplos investimentos rumo à universalização não atraia a iniciativa privada em uma conjuntura de baixa capacidade de investimento governamental.

Ainda que se aduza a possibilidade de municípios não limítrofes integrarem um mesmo bloco regional e, por conseguinte, amenizarem a presença de municípios deficitários, é possível que, em regiões com muitos municípios pobres e com maior necessidade de investimentos,

o equilíbrio econômico-financeiro contratual beire à inviabilidade e à insustentabilidade. Nesse sentido, Laiana Ferreira (2021, p. 4) expõe que:

Destarte, apesar da autorização legislativa para municípios não limítrofes integrarem o mesmo bloco regional, é possível que o agrupamento de municípios deficitários, que demande maior investimento, não viabilize um equilíbrio econômico financeiro contratual. Em um estado brasileiro onde predominam muitos municípios com população pobre e com alto déficit em saneamento, demandando um volume importante de investimentos, o equilíbrio financeiro no âmbito de um bloco pode se tornar inviável. Pode não haver um ou mais municípios com capacidade de gerar recursos suficientes através das tarifas para garantir o equilíbrio financeiro.

Com efeito, essas discrepâncias já podem ser observadas nas experiências dos municípios de Manaus/AM e Rio de Janeiro/RJ, verdadeiros exemplos de como a atuação da iniciativa privada é insuficiente e atraída estritamente pelos municípios que apresentam melhores oportunidades de obter lucro. Em Manaus/AM, cuja privatização da prestação de serviço de saneamento básico ocorreu em 2000, o retorno do setor à população ficou muito aquém do esperado e, no ranking do saneamento de 2020, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, a capital do Estado do Amazonas ocupou a 96ª posição entre as 100 maiores cidades brasileiras, com atendimento, em 2020, de apenas 12,43% da população com os serviços de esgotamento sanitário (TRATA BRASIL, 2020).

Já no Rio de Janeiro/RJ, no final de abril de 2021, ocorreu o leilão dos blocos da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro -CEDAE, o primeiro após a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Dos quatro blocos que estavam à venda, o bloco 3 – que correspondia à região de formada pelos bairros de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz e os municípios vizinhos de Itaguaí e Seropédica – demandava maiores investimentos e menor retorno, e obteve apenas uma proposta que, posteriormente, foi retirada, não havendo interessados. Somente após a diminuição do valor da outorga, foi que o bloco 3 foi adjudicado pelo Grupo Águas do Brasil (GONZAGA, 2021).

Assim, essas experiências demonstram o desafio imposto à regionalização para viabilizar a sustentabilidade econômico-financeira dos blocos de municípios, unindo os menos rentáveis aos mais rentáveis, para que seja mitigado qualquer risco de as operadoras privadas ficarem com o “filé” – blocos compostos por municípios superavitários – e deixarem o

“osso” sob a responsabilidade do poder público. Nesse sentido, Brumati (2020, p. 24) corrobora indicando a possibilidade de o Novo Marco formar uma privatização seletiva em relação aos municípios mais e menos rentáveis, com empresas deixando ao encargo das companhias estaduais com contratos vigentes a administração da infraestrutura das localidades menos lucrativas, como cidades pequenas, regiões periféricas e rurais.

Diante desse panorama, é possível observar que as medidas adotadas pelo Novo Marco do Saneamento representam uma significativa mudança de atuação do Poder Público no setor, viabilizando, fomentando e criando facilidades para a delegação da prestação dos serviços pelos entes municipais, por meio de concessões individuais, à iniciativa privada. Utilizando, ainda, como justificativa a suposta eficiência das empresas em alocar recursos, a maior capacidade de investimento e de endividamento, a nova regulamentação do setor reproduz uma política pública que reduz o setor de saneamento básico a uma verdadeira equação econômico-financeira, considerando a água como produto a servir ao lucro de minorias.

Fica evidente, desse modo, que o que deveria ser entendido como um acesso ao direito humano à água potável e ao saneamento básico, em um contexto de privatizações, acabou por se tornar conveniência mercadológica, aquém do reconhecimento dos recursos hídricos não apenas como finitos, mas essenciais à vida humana.

CONCLUSÃO

O tema desta pesquisa, “o Novo Marco Legal do Saneamento Básico frente a concepção constitucional da água como bem ambiental de uso comum do povo” foi abordado objetivando responder a seguinte questão: quais são os desafios e as controvérsias postas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, levando em consideração a água como um bem ambiental de uso comum?

A resposta foi lapidada a partir da construção do conceito de bem ambiental de uso comum do povo e suas especificidades, perquirindo-se a perspectiva histórico-normativa do saneamento básico no Brasil e três aspectos das novas disposições trazidas pela Lei nº 14.026/2020.

Como constatado, a água, enquanto verdadeiro recurso multifuncional, de valor inestimável à sobrevivência e à qualidade de vida da população, fundamental à garantia de uma vida com dignidade, assume papel singular no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo-se um

bem ambiental de uso comum do povo – por expressão do artigo 225, da Constituição Federal de 1988 –, o qual deve estar disponível ao acesso de toda e qualquer pessoa, de forma proporcional e em igualdade de condições.

Diante disso, justamente por se tratar de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, ao qual 35 milhões de pessoas ainda não têm acesso no país, não deve pairar nenhuma dúvida quanto ao dever do Estado em atuar efetivamente como gestor, administrador e guardião institucional desse bem, promovendo a universalização dos serviços de saneamento básico. Consequentemente, por este ser um setor tão sensível, não pode ser usado como mecanismo para satisfazer à lógica privada capitalista de mercantilização, servindo ao lucro de minorias em detrimento da garantia do direito humano e fundamental de acesso à água potável.

Na perspectiva histórico-normativa do saneamento básico, o que se pode averiguar é a prejudicial instabilidade das regulamentações do saneamento básico que, por vezes, são fundadas em resposta à crise liberal, com acertado fortalecimento da atuação estatal e manifestação do acesso à água potável como direito social (tal como ocorreu de 1960 até o fim do PLANASA) e, ainda, por vezes fundadas em pura expressão do neoliberalismo, recebendo tratamento como produto comercial (tal como ocorre com a Lei nº 14.026/2020).

Com efeito, a promulgação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, trouxe consigo a discussão a respeito da privatização de um serviço público essencial e os consequentes prejuízos ao fornecimento de água potável à população. Inegavelmente, as atualizações trazidas à Lei nº 11.445/2007 foram adotadas para atender interesses das corporações privadas, buscando viabilizar privatizações no setor de saneamento básico.

Compreende-se, desse modo, que a nova regulamentação do saneamento básico no país mais tende a propiciar o agravamento dos problemas já existentes do que superá-los. Com sua aprovação em contexto pandêmico, com tamanha brevidade na tramitação e com carência de debates aprofundados do tema, resta patente que o objetivo da atualização do Marco Legal foi buscar beneficiar um mercado restrito com lucro rápido e gestores municipais com proventos aparentemente significativos em razão das privatizações.

Ainda que sob a bem-intencionada égide de ampliar a cobertura do saneamento e fazer cumprir ousadas metas de universalização daqui a onze anos, a abertura à iniciativa privada foi engendrada por mecanismos que se traduzem desafiadores e controversos frente à concepção da água como um

bem de uso comum: isto é, engessam a atuação municipal sensivelmente, ferem o Pacto Federativo ao centralizar atribuições na ANA, promovem verdadeiro sequestro da capacidade de gestão compartilhada entre estados e municípios e representam uma ingerência que mais é pautada por um desmonte do que por melhorias das condições de esgotamento sanitário e tratamento de água.

Ademais, a regionalização, que poderia muito bem representar um avanço na política pública de saneamento, viabilizando um grau além de integração e participação popular, acaba por se tornar deliberação arbitrária, alienada da realidade da maioria dos municípios brasileiros e pretexto para persuadir gestores a adotarem regulamentações federais sob pena de se verem sem recursos para custear uma de suas atividades basilares.

Concomitantemente, o acesso à água enquanto direito fundamental e social fica sensivelmente comprometido em um contexto de licitações forçadas e de inviabilidade prática do mecanismo de subsídio cruzado, quando seu caráter enquanto redutor de falhas de mercado possui o condão de proporcionar saúde, bem-estar e desenvolvimento em lugares que não são convenientes à *práxis* mercantilista.

Permite-se concluir que, na prática, as alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020 tendem a desencadear severos prejuízos à população, em especial à comunidades mais vulneráveis, afastadas dos centros urbanos e deficitárias, com o inevitável aumento do preço das tarifas praticadas pelas prestadoras de serviços, ditadas pela lógica da acumulação privada de capital. Essa realidade já pôde, inclusive, ser observada através da realização do leilão dos blocos da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), oportunidade em que o bloco deficitário – e que demandava maiores investimentos – não obteve interessados antes de reduzir substancialmente o valor da outorga.

Enfrenta-se, portanto, um grave problema quando o Novo Marco Legal do Saneamento Básico traz a gestão de serviços essenciais obedecendo uma visão excessivamente plutocrata, removendo do seu caráter prestacional as demandas de grande parte dos usuários e subvertendo a concepção da água enquanto bem de uso comum do povo. Dessa forma, a legislação pátria aparenta preferir conceder à iniciativa privada o ônus da prestação do serviço de saneamento básico, maculando o dever de guarda institucional do bem ambiental água potável, em completo prejuízo à coletividade.

Na contramão de documentos com caráter não vinculante, referendados por entidades internacionais, que reforçam a importância

do reconhecimento do acesso à água e ao saneamento como direito humano, o Estado Brasileiro apresenta medidas que vão no caminho de potencialmente separar quem pode pagar por um serviço básico eficiente e quem será alijado desse direito. Portanto, impera pensar o acesso à água, como bem de uso comum do povo que é, sob a perspectiva de políticas públicas fundamentadas e destinadas à coletividade, com vistas a viabilizar a expansão do acesso ao recurso e ao esgotamento sanitário, especialmente através de medidas que não obstem a atuação local.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/saneamento/panorama-do-saneamento/panorama>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BARLOW, M. **Água, futuro azul: Como proteger a água potável para o futuro das pessoas e do planeta para sempre**. São Paulo: M. Books, 2015.

BRANCO, Rodrigo dos Santos; CRUZ, Felipe Ponciano. Subsídios Cruzados e o Desequilíbrio do Setor de Saneamento no Estado do Rio de Janeiro. *Revista DAE*, São Paulo, v. 69, n. 231, p. 68-84, jul./set, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo*, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1, anexo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.433/1997, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.984/2000, 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.107/2005, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445/2007, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 844, 6 de julho de 2018. Atualiza o marco legal do saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jul. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018. Atualiza o marco legal do saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Diagnóstico SNIS 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Diagnóstico SNIS. 2017. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. **PL 3.261/2019**, de 12 de julho de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **PL 4.162/2019**, 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 6.583/2020**. ADI Inicial, Lei nº 14.026 – novo marco legal do saneamento (íntegra). Disponível em: <https://cdnstatic8.com/fnucut.org.br/.../2020/08/>. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 6.882/2020**. rel. min. Luiz Fux, j. 2-12-2021. ADI Inicial, Lei nº 14.026 – novo marco legal do saneamento (íntegra). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351385559&ext=.pdf>. Acesso em: 08 maio 2022

BRUMATI, Luiza. **Saneamento básico e participação da iniciativa privada: mão ou contramão? Uma análise do Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil à luz de casos internacionais em que houve desestatização e, posterior reestatização do serviço público.** 2020. Monografia (Trabalho de Conclusão) - Curso de Direito, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro: 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 25. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, Ilton Garcia da; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. A Efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANASB. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 335-358, jul./dez. 2018.

CRUZ, Felipe Ponciano da. et al. A Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico e os Desafios da Universalização no Brasil: Uma Análise Exploratória de Dados Espaciais para os anos de 2010 e 2018. *In: 9º Simpósio de Gestão Ambiental e Biodiversidade, 2020, Rio de Janeiro. Anais [...].* Rio de Janeiro: UFRJ, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/UWO>. Acesso em: 05 jun. 2022.

CRUZ, Raphaella Miranda. **A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços públicos de saneamento e a Lei nº 14.026/2020: novo marco legal do saneamento básico.** 2021. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI.** Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** - 28. ed. - São Paulo: Atlas, 2015.

FARIA, Simone Alves de; FARIA, Ricardo Coelho de. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. **Engenharia Sanitária e Ambiental.** Rio de Janeiro, vol. 9, n.3, p. 202-210, jul/set. 2004.

FERREIRA, Laiana Carla. O acesso ao direito humano à água no novo cenário da prestação regionalizada. *In*: Encontro Nacional pelos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento: troca de saberes entre pesquisa, extensão e lutas sociais, 2021, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, sisgeenco, 2021. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220115065617id_/https://www.sisgeenco.com.br/anais/endhas/2021/arquivos/PA10032870779-01.pdf. Acesso em: 05 abr. 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro** - 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONZAGA, Bernardo. **Águas do Brasil leva bloco 3 da Cedae por R\$ 2,2 bilhões: Bloco foi levado a leilão em abril deste ano, mas não teve interessados**. Poder 360, 29 dez. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil>. Acesso em: 5 jun. 2022.

HAASE, Jacqueline Lobão. O novo modelo brasileiro de regulação do saneamento básico: **Lei Federal no 14.026/2020**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

IRIGARAY, Micheli Capuano; GORCZEVSKI, Clovis. A água como bem comum: o reconhecimento de um direito humano. *In*: Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, ed. 16, 2019, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2019.

JORGE, Wilson Edison. A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós-64. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da PosFAU/USP**. São Paulo, v.1, n. 2, p. 21-34, dez. 1992.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: Direito Brasileiro e Internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MADEIRA, Rodrigo Ferreira. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, n. 33, p. 123-154, jun. 2010.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVIII, n. 3, p. 193-210, jul./set 2015.

OLIVEIRA, Leandro Moreira de. **O novo marco legal do saneamento: avanços, retrocessos e limitações**. Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020.

PES, João Hélio Ferreira. **Água potável: direito fundamental de acesso, dever fundamental de fornecimento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PES, João Hélio Ferreira; GARCIA, Jaci Renê; IRIGARAY, Micheli Capuano. Novo Marco Legal e velhos interesses: um olhar constitucional sobre a regionalização do saneamento básico. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 03, p. 951-981, jul./set. 2022.

ROCHA, Aristides Almeida. **Fatos Históricos do Saneamento Básico**. São Paulo: João Scortecci. 1997.

SAKER, João Paulo Pellegrini. **Saneamento Básico e Desenvolvimento**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061777.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2022.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – ITU. **Recursos hídricos e o sistema de água do município de ITU: um ensaio em preto e branco**. Prefeitura da Estância Turística de ITU. Disponível em: <https://itu.sp.gov.br/meio-ambiente/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento 2020**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

TUROLLA, Frederico. **A Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2818>. Acesso em: 22 mar. 2022.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Relatório mundial das nações unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos**. WWRD. 2021. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751_por. Acesso em: 20 mar. 2022.