

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC - SP**

**ADILSON GARCIA DO NASCIMENTO**

**O desafio da tutela sanitária e ambiental na área de saneamento básico: análise  
do caso de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Amapá**

**DOUTORADO EM DIREITO**

São Paulo

2016

**ADILSON GARCIA DO NASCIMENTO**

**O desafio da tutela sanitária e ambiental na área de saneamento básico: análise do caso de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Amapá**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, na linha de pesquisa **Efetividade dos Direitos de terceira dimensão e tutela da coletividade, dos povos e da humanidade**, dentro do Projeto **Tutela ambiental: interdisciplinaridade e efetividade**, sob a orientação da Professora Doutora Clarissa Ferreira Macedo D'Isep.

**DOUTORADO EM DIREITO**

São Paulo

2016

Ficha Catalográfica

Nascimento, Adilson Garcia do.

N244d O desafio da tutela sanitária e ambiental na área de saneamento básico: análise do caso de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Amapá / Adilson Garcia do Nascimento. – São Paulo, 2016.

294 f.: 21 x 29,7 cm  
Referências: f. 279-290.

Orientadora: Clarissa Ferreira Macedo D'isep.  
Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016.

1. Direito Ambiental – Brasil - Amapá 2. Saneamento Básico. 3. Tutela Ambiental. 4. Políticas Públicas. I. D'isep, Clarissa Ferreira Macedo (orient.). II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. III. Título.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC - SP**  
**DOUTORADO EM DIREITO**

**O desafio da tutela sanitária e ambiental na área de saneamento básico: análise do caso de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Amapá**

**ADILSON GARCIA DO NASCIMENTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito no Núcleo de Pesquisas em Direitos Difusos e Coletivos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Direito.

Aprovado em: 23/03/2016

---

Profª Drª Clarissa Ferreira Macedo D'Isep (Presidente)

---

Prof. Dr. Nicolau Eládio Bassalo Crispino (Membro)

---

Profª Drª Erika Bechara (Membro)

---

Prof. Dr. Ricardo Angelo Pereira de Lima (Membro)

---

Prof. Dr. Josue de Oliveira Rios (Membro)

São Paulo

2016

À minha mãe, Hermelinda Garcia (*in memoriam*), que,  
na sua humildade, um dia sonhou ter um filho doutor.

Para Maria do Socorro Tavares de Melo Garcia: meu  
porto seguro, companheira, guerreira, esposa e amiga  
de todas as horas.

## **AGRADECIMENTOS**

À orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Clarissa, pela confiança depositada e incentivo constante.

À minha irmã, Zuleica, pela motivação, auxílio e preocupação.

À CAESA, nas pessoas do engenheiro sanitarista João Batista Gomes Bosque (diretor técnico) e do arquiteto e urbanista Carlos Filho (chefe do núcleo de planejamento e orçamento).

Ao Ministério Público do Estado do Amapá e à Universidade Federal do Amapá, cuja parceria foi imprescindível para consecução dos objetivos.

Aos professores e colegas de curso, em especial ao Dr. Rogério Teles, por rompermos uma etapa importante de nossas vidas.

## RESUMO

Esta tese tem como ponto de interesse uma discussão sobre as causas da inefetividade da tutela sanitária e ambiental na área de distribuição de água e esgotamento sanitário, com foco no caso emblemático dos baixos índices do setor no Estado do Amapá, além da análise do arcabouço jurídico ambiental tutelar do direito ao saneamento básico. Para realizar essa pesquisa, fez-se o percurso do processo da formação histórica do saneamento básico no Brasil. Dessa forma, busca demonstrar que o país tem leis suficientes, mas peca na execução destas. Em seguida, fizeram-se algumas considerações sobre as políticas públicas setoriais, o ativismo judicial nestas e as vantagens e desvantagens da judicialização como forma de solução dos conflitos, inclusive a cláusula da reserva do possível. Assim, pode-se dizer que esta tese dá relevo ao debate sobre a vinculação do saneamento básico com a saúde pública. Vale ressaltar que não foram ignorados pontos importantes para a universalização do atendimento, como o plano de saneamento como instrumento de gestão, os percalços e perspectivas na sua elaboração, com a análise da política pública sob o viés do poder executivo. Foram ainda analisados os índices técnicos do saneamento básico, no Estado do Amapá, com seus dados e características. Esta pesquisa ajuda a confirmar parcialmente as hipóteses formuladas para esta investigação, a saber: a tutela ambiental e sanitária é inefetiva, na área de saneamento básico, por fatores metajurídicos, embora tenham sido constatadas causas endógenas à seara jurídica.

**Palavras-chave:** Saneamento básico; Tutela Sanitária e Ambiental; Amapá; Brasil.

## **ABSTRACT**

This thesis is to point of interest a discussion of the causes of ineffectiveness of health and environmental protection in the distribution area of water and sanitation, focusing on the emblematic case of low rates in the industry in the State of Amapá, as well as analysis of the framework environmental legal guardian of the right to sanitation. To accomplish this research, it became the route of the process of historical development of basic sanitation in Brazil. Therefore, seeks to show that the country has enough laws, but suffers the implementation thereof. Then they made up some considerations on the sectoral public policies, these judicial activism and the advantages and disadvantages of legalization as a means of conflict resolution, including the provision of reservation possible. Thus, it can be said that that approach gives prominence to the debate about linking sanitation to public health. It is noteworthy that were not ignored important points for the universal service, such as the restructuring plan as a management tool, mishaps and prospects in its preparation, with the analysis of public policy under the bias of the executive. They were further analyzed the technical indexes of basic sanitation in the State of Amapá, with your data and features. This research helps confirm partially the hypotheses formulated for this research, namely: environmental protection and health is ineffective in basic sanitation, by exogenous legal factors, although they were identified endogenous causes the legal harvest.

**Keywords:** Basic sanitation; Sanitary and Environmental protection; Amapá; Brazil.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Evolução da cobertura de água e esgoto no Brasil, 1970-1991 .....	38
Tabela 2:	Municípios dentre os 100 maiores subordinados à agência reguladora.....	70
Tabela 3:	Convênios Funasa / Plano municipal de saneamento básico .....	94
Tabela 4:	Desenvolvimento dos PMSB das 100 maiores cidades do Brasil .....	97
Tabela 5:	Investimentos necessários para universalizar os serviços de água e esgoto no Brasil, 2010, 2015 e 2020 (em milhões) .....	194
Tabela 6:	Plansab - Necessidade de investimentos no saneamento básico até 2033, incluídas instalações hidrossanitárias .....	194
Tabela 7:	População do Estado do Amapá .....	204
Tabela 8:	Atendimento de água e esgoto por município no Amapá.....	219
Tabela 9:	Dados totais de água e esgoto no Amapá.....	223
Tabela 10:	Dados analíticos de água e esgoto no Amapá .....	224
Tabela 11:	Rede de esgoto por município no Amapá .....	225
Tabela 12:	Contratos de ampliação de água e esgoto de Macapá/ PAC 1 .....	229
Tabela 13:	Projetos e obras de SAA do PAC 02 - FUNASA/CAESA .....	229
Tabela 14:	Convênios da FUNASA/CAESA para SAA e SES .....	230
Tabela 15:	Rede de água por município no Amapá .....	232
Tabela 16:	Rede de esgoto por município no Amapá .....	233
Tabela 17:	Recursos para Plano Local de Habitação no interior do Amapá. ....	259
Tabela 18:	Evolução da descentralização da gestão ambiental no Amapá, antes da edição da Lei Complementar 140/11. ....	268

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais leis relacionadas ao saneamento básico, na década de 1990.....	39
Quadro 2: Leis relacionadas ao saneamento básico, no governo Lula (2003-2010) .....	41
Quadro 3: Princípios de uma política pública de saneamento.....	121
Quadro 4: Unidades Habitacionais no Amapá – base 2015.....	243

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1: Condições sub-humanas de moradias, no bairro Congós/Macapá .....	104
Fotografia 2: Condições sub-humanas de moradias, no bairro Congós/Macapá .....	104
Fotografia 3: Condições insalubres de moradia, no bairro Provedor Santana-AP .....	107
Fotografia 4: Ausência de drenagem, no bairro Provedor, em Santana-AP...	108
Fotografia 5: Ligações clandestinas de água, na ressaca do Bairro Zerão....	216
Fotografia 6: Lagoa de decantação com obras abandonadas, no Bairro Delta do Matapi/Santana-AP .....	222
Fotografia 7: Área de ressaca do bairro Zerão.....	227
Fotografia 8: Obras de ampliação da rede de água, na Vila Daniel e Igarapé da Fortaleza/Santana-AP .....	231
Fotografia 9: Obras de ampliação da rede de água na Vila Daniel e Igarapé da Fortaleza/Santana-AP .....	231
Fotografia 10: Vista aérea de Laranjal do Jari-AP, evidenciado a realidade ribeirinha da cidade .....	241
Fotografia 11: Casas populares construídas, no Bairro das Malvinas, Laranjal do Jari, em área alagada (ressaca), sem o adequado saneamento básico .....	241
Fotografia 12: Casas populares construídas, no Bairro das Malvinas, Laranjal do Jari, em área alagada (ressaca), sem o adequado saneamento básico .....	241
Fotografia 13: Conjunto Cidade Macapaba/Macapá .....	245
Fotografia 14: Conjunto Mestre Oscar Santos/Macapá.....	247
Fotografia 15: Conjunto Habitacional Mucujá/Macapá .....	247
Fotografia 16: Conjunto São José/Macapá .....	248
Fotografia 17: Conjunto Açucena/Macapá .....	248
Fotografia 18: Conjunto Habitacional Congós .....	250
Fotografia 19: Conjunto Habitacional Congós .....	251
Fotografia 20: Conjunto Habitacional Congós .....	251

Fotografia 21: Conjunto Habitacional Congós .....	252
Fotografia 22: Conjunto Habitacional Aturiá.....	253
Fotografia 23: Conjunto Habitacional Aturiá.....	253
Fotografia 24: Conjunto Habitacional Vale das Bênçãos (33 UH), no Bairro Delta do Matapi/Santana-AP .....	256
Fotografia 25: Conjunto Habitacional Vale das Bênçãos (33 UH), no Bairro Delta do Matapi/Santana-AP .....	256
Fotografia 26: Conjunto Habitacional (60 UH), no Bairro Delta do Matapi, em Santana-AP .....	256
Fotografia 27: Conjunto Habitacional (60 UH), no Bairro Delta do Matapi, em Santana-AP .....	256
Fotografia 28: Bloco de Apartamentos, no Bairro Nova União/Santana.....	257
Fotografia 29: Unidades habitacionais, na Comunidade São Benedito do Pirativa .....	258
Fotografia 30: Sistema de captação e reservação de água inacabado, na Comunidade São Benedito do Pirativa.....	258

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Atual mapa político do Estado do Amapá.....	203
Figura 2: Unidades de conservação do Amapá .....	205
Figura 3: Rede de esgotos, da Vila Amazonas, construída pela ICOMI .....	221
Figura 4: Áreas de ressaca, em Macapá .....	237

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Esgotamento sanitário de Santana.....	221
Gráfico 2: Unidades Habitacionais do Amapá.....	244
Gráfico 3: Unidades Habitacionais sob a gestão do Governo do Estado.....	244
Gráfico 4: Unidades Habitacionais sob a gestão do Município de Macapá .....	249

## LISTA DE SIGLAS

ABES –	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental.
ABCON –	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto.
ACFOR –	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (Fortaleza).
ADAP –	Agência de Desenvolvimento do Amapá.
ADASA –	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.
ADIN –	Ação Direta de Inconstitucionalidade.
AGEAC –	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre.
AGENERSA –	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
AGEPAN –	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul.
AGEPAR –	Agência Reguladora do Paraná.
AGER –	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso.
AGERBA –	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia.
AGEREG –	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande.
AGERGS –	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.
AGERJI –	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-Paraná.
AGERSA –	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim.
AGERSA –	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia.
AGESAN –	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina.
AGESC –	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina.
AGETRANSP –	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro.
AGIR –	Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí.
AGR –	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços

Públicos.

AGR –	Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão.
AMAE –	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville.
ANA –	Agência Nacional de Águas.
ANEEL –	Agência Nacional de Energia Elétrica.
ANP –	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
ANS –	Agência Nacional de Saúde Suplementar.
ANTAQ –	Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
ANTT –	Agência Nacional de Transportes Terrestres.
ANVISA –	Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
APP –	Área de Preservação Permanente.
ARCE –	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.
ARCON –	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará.
ARES-PCJ –	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí.
ARIS –	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Santa Catarina).
AR-ITU –	Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu.
ARPB –	Agência de Regulação do Estado da Paraíba.
ARPE –	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco.
ARPF –	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira.
ARSAE –	Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá/SP.
ARSAEG –	Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá.
ARSAE-MG –	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais.
ARSAL –	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas.
ARSAL –	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador.
ARSAM –	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas.
ARSBAN –	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal.

ARSEC –	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá.
ARSEMA –	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão.
ARSEP –	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte.
ARSESP –	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.
ARSETE –	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina-PI.
ARSI –	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo.
ARTESP –	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo.
ASPE –	Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo.
ATR –	Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos.
BASA –	Banco da Amazônia S/A.
BB –	Banco do Brasil S/A.
BNB –	Banco do Nordeste do Brasil S/A.
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
BNH –	Banco Nacional de Habitação.
CAEMI –	Companhia Auxiliadora de Empresas de Mineração.
CAESA –	Companhia de Água e Esgoto do Amapá.
CAESB –	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal.
CAUC –	Cadastro Único de Convênios do Governo Federal.
CCMA –	Conselho Consultivo do Meio Ambiente.
CEF –	Caixa Econômica Federal.
CESB –	Companhia Estadual de Saneamento Básico.
CF/88 –	Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
CMN –	Conselho Monetário Nacional.
CNDU -	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.
CONAMA –	Conselho Nacional do Meio Ambiente.
COPANOR –	Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A.
CORESA –	Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí.
COSAMA –	Companhia de Saneamento do Amazonas.

CPL –	Comissão Permanente de Licitação.
CTNBio –	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança.
DBO –	Demanda Biológica de Oxigênio.
DEPASA –	Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento do Acre.
DJ –	Diário da Justiça.
DNOCS –	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.
DNOS –	Departamento Nacional de Obras de Saneamento.
DNS –	Departamento Nacional de Saúde.
EBTU –	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.
ECO-92 –	Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
EJA –	Educação de Jovens e Adultos.
EPIA –	Estudo Prévio de Impacto Ambiental.
FAPESPA –	Fundação Amazônia Amparo a Estudos e Pesquisa do Pará.
FCP/SAN –	Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento.
FGTS –	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
FISANE –	Fundo de Investimento em Saneamento.
FNDF –	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.
FNHIS –	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
FNSA –	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental.
FSESP –	Fundação Serviço Especial de Saúde Pública.
FUNASA –	Fundação Nacional de Saúde.
GEF –	Grupo Executivo de Financiamento.
IAP-PR –	Instituto das Águas do Paraná.
IBAMA –	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
IBDF –	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICOMI –	Indústria e Comércio de Minérios S/A.
LAP –	Lei de Ação Popular.
LCF –	Lei Complementar Federal.
LDNSB –	Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico – n. 11.445/2007.
LICC –	Lei de Introdução ao Código Civil.

LPNRH –	Lei do Plano Nacional de Recursos Hídricos – n. 9.433/1997.
MARPOL –	Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios.
OGM –	Organismos Geneticamente Modificados.
OMS –	Organização Mundial de Saúde.
ONG –	Organização Não Governamental.
ONU –	Organização das Nações Unidas.
OSCIP –	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
PAC –	Programa de Aceleração do Crescimento.
PDRI –	Programa de Desenvolvimento Humano Regional Integrado.
PEFOGAM –	Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental do Amapá.
PETA –	<i>People for the Ethical Treatment of Animals.</i>
PIN –	Programa de Integração Nacional.
PLANASA –	Plano Nacional de Saneamento.
PLANHAB –	Plano Nacional de Habitação.
PLHIS –	Plano Local de Habitação de Interesse Social.
PMCMV –	Programa Minha Casa Minha Vida.
PMSB –	Plano Municipal de Saneamento Básico.
PNAD –	Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio.
PNEA –	Política Nacional de Educação Ambiental.
PNSB –	Plano Nacional de Saneamento Básico.
PPP –	Parceria Público-Privada.
PROGRAM –	Programa de Gestão Ambiental do Estado do Amapá.
PRONASCI –	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.
PRONURB –	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos.
PRO-REG –	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação.
PROSANEAR –	Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda.
PROTERRA –	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste.
PSF –	Programa de Saúde da Família.
REsp –	Recurso Especial.

SAA –	Sistema de Abastecimento de Água.
SAAE –	Serviço Autônomo de Água e Esgoto.
SAE –	Superintendência de Água e Esgoto.
SEDECT –	Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia do Estado do Pará.
SEINF –	Secretaria de Estado da Infraestrutura do Amapá.
SEMA –	Secretária de Estado do Meio Ambiente do Amapá.
SEMA –	Secretaria Especial de Meio Ambiental.
SEMAE –	Serviço Municipal de Água e Esgoto.
SES –	Sistemas de Esgotamento Sanitário.
SESP –	Serviço Especial de Saúde Pública.
SFB –	Serviço Florestal Brasileiro.
SFH –	Sistema Financeiro da Habitação.
SISCOM –	Sistema de Informações Setoriais de Comercialização.
SISNAMA –	Sistema Nacional do Meio Ambiente.
SNHIS –	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
SNIS –	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.
SNUC –	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.
STF –	Supremo Tribunal Federal.
STJ –	Superior Tribunal de Justiça.
SUS –	Sistema Único de Saúde.
UBS –	Unidade Básica de Saúde.
UFPA –	Universidade Federal do Pará.
UH –	Unidade Habitacional.
UNIFAP –	Universidade Federal do Amapá.
UPC –	Unidade de Policiamento Comunitário.
USAID –	<i>United States Agency for International Development.</i>
USP –	Universidade do Estado de São Paulo.
WWF –	<i>World Wildlife Fund.</i>
ZEIS –	Zonas Especiais de Interesse Social.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>28</b>
 <b>PRIMEIRA PARTE – GÊNESIS DA REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO SANEAMENTO NO BRASIL</b>	
<b>TÍTULO I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TUTELA JURÍDICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....</b>	<b>31</b>
<b>CAPÍTULO I – A FORMAÇÃO DO DIREITO DE SANEAMENTO BÁSICO.....</b>	<b>31</b>
<b>1 HISTÓRICO DO DIREITO DE SANEAMENTO BRASILEIRO.....</b>	<b>31</b>
1.1 A EVOLUÇÃO JURÍDICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	31
1.2 A POLÍTICA DE REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO A PARTIR DE 1990.....	39
<b>2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....</b>	<b>45</b>
 <b>TÍTULO II – A LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE DIRETRIZES DO SANEAMENTO BÁSICO.....</b>	<b>47</b>
<b>CAPÍTULO I – O DIREITO DE SANEAMENTO BÁSICO – REGRAMENTO JURÍDICO .....</b>	<b>47</b>
<b>1 O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: A LEI N. 11.445/2007 .....</b>	<b>47</b>
1.1 TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO .....	50
1.1.1 A substituição do titular dos serviços (troca de sujeito) e sua constitucionalidade .....	57
1.1.2 A indefinição da titularidade como entrave no avanço do saneamento básico .....	58
1.2 A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO .....	59
1.2.1 O conceito de regulação .....	62
1.2.2 O papel da regulação na universalização do acesso aos serviços de saneamento .....	63
1.2.3 O programa de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação .....	65
1.2.4 A evolução da regulação setorial no Brasil.....	66

1.3 OS QUATRO EIXOS DO SANEAMENTO BÁSICO .....	74
<b>2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....</b>	<b>76</b>
<b>CAPÍTULO II – O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO COMO PRESSUPOSTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO .....</b>	<b>78</b>
<b>1 O DEVER ESTATAL DE PLANEJAMENTO E O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO .....</b>	<b>78</b>
1.1 O PLANO DE SANEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO .....	80
1.2 AS REFERÊNCIAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO .....	82
1.3 O OBJETO DO TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO .....	83
1.4 OS OBJETIVOS DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO .....	84
1.5 DA METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO .....	84
1.6 DOS PRODUTOS DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO..	85
<b>1.6.1 Produto I – plano de mobilização social .....</b>	<b>85</b>
<b>1.6.2 Produto II – diagnóstico da situação do saneamento básico.....</b>	<b>86</b>
<b>1.6.3 Produto III – prognósticos e alternativas para universalização dos serviços .....</b>	<b>90</b>
<b>1.6.4 Produto IV – concepção dos programas, projetos e ações.....</b>	<b>91</b>
<b>1.6.5 Produto V – mecanismos e procedimentos para monitoramento e avaliação .....</b>	<b>92</b>
<b>1.6.6 Produto VI – relatório final do plano .....</b>	<b>92</b>
<b>2 A ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO.....</b>	<b>93</b>
2.1 OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ .....	94
2.2 OS PERCALÇOS E PERSPECTIVAS NA EXECUÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO .....	97
<b>3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>100</b>

<b>TÍTULO III – O SANEAMENTO ENQUANTO DIREITO À SAÚDE PÚBLICA .</b>	<b>102</b>
<b>CAPÍTULO I - O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE PÚBLICA E SUA CORRELAÇÃO COM O SANEAMENTO BÁSICO .....</b>	<b>102</b>
<b>1 CONCEITO DE SAÚDE PÚBLICA E CONEXÃO COM SANEAMENTO .....</b>	<b>102</b>
<b>2 O DIREITO HUMANO À SAÚDE PÚBLICA .....</b>	<b>105</b>
<b>3 A QUESTÃO DA ÁGUA E OS REFLEXOS NA SAÚDE PÚBLICA .....</b>	<b>107</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>113</b>

**SEGUNDA PARTE – O DESAFIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DE SANEAMENTO NA GARANTIA DE ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO**

<b>TÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS DE SANEAMENTO .....</b>	<b>115</b>
<b>CAPÍTULO I - POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: OPERACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS .....</b>	<b>115</b>
<b>1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>115</b>
<b>2 O SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>118</b>
<b>3 PRINCÍPIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO .</b>	<b>120</b>
<b>4 O CAMPO DA EFICIÊNCIA EM CONTRAPOSIÇÃO AO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MÍNIMAS .....</b>	<b>122</b>
<b>5 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS .....</b>	<b>123</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>125</b>
<b>CAPÍTULO II – OS CONTRAPONTO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>127</b>
<b>1 ATIVISMO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>127</b>
<b>1.1 VANTAGENS DO ATIVISMO JUDICIAL .....</b>	<b>130</b>
<b>2 O CONFLITO DA RESERVA DO POSSÍVEL .....</b>	<b>148</b>
<b>3 JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>154</b>
<b>4 CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO..</b>	<b>157</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>162</b>

<b>TÍTULO II – INEFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL NA ÁREA DO SANEAMENTO BÁSICO .....</b>	<b>165</b>
<b>CAPÍTULO I - CAUSAS METAJURÍDICAS DA INEFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL .....</b>	<b>165</b>
<b>1 A INEFICÁCIA SOCIAL DAS NORMAS DO DIREITO AMBIENTAL .....</b>	<b>165</b>
<b>2 A INSUFICIÊNCIA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO UM DOS FATORES DETERMINANTES DA INEFICÁCIA SOCIAL DAS NORMAS .....</b>	<b>172</b>
<b>3 FALTA DE ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS AFETOS .....</b>	<b>175</b>
<b>4 FATORES ECONÔMICOS .....</b>	<b>176</b>
<b>5 FATORES SOCIAIS .....</b>	<b>178</b>
<b>6 FATORES POLÍTICOS .....</b>	<b>179</b>
<b>7 POLITIZAÇÃO DOS CIDADÃOS .....</b>	<b>180</b>
<b>8 FATORES CULTURAIS .....</b>	<b>183</b>
<b>9 O SECCIONAMENTO DO DIREITO AMBIENTAL EXPLICADO PELA TEORIA DE CLASSES .....</b>	<b>184</b>
<b>10 DA FALTA DE DIÁLOGO DO DIREITO AMBIENTAL COM OUTRAS CIÊNCIAS .....</b>	<b>187</b>
<b>11 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>188</b>
<b>CAPÍTULO II – AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E AS DE SANEAMENTO BÁSICO PELA ÓTICA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>191</b>
<b>1 AS FONTES DE RECURSOS DE INVESTIMENTOS .....</b>	<b>191</b>
<b>1.1 AS DIRETRIZES DE SUSTENTABILIDADE DAS FONTES DE INVESTIMENTOS .....</b>	<b>191</b>
<b>1.2 VOLUME DE RECURSOS FINANCEIROS PARA ATINGIR A UNIVERSALIZAÇÃO .....</b>	<b>193</b>
<b>1.3 AS CAUSAS DO NÃO ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS .....</b>	<b>197</b>
<b>2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>201</b>
<b>TERCEIRA PARTE – POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE APLICADA AO CASO DO ESTADO DO AMAPÁ</b>	
<b>TÍTULO I – O SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO AMAPÁ .....</b>	<b>202</b>

<b>CAPÍTULO I – O CRÍTICO CENÁRIO ATUAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO AMAPÁ.....</b>	<b>202</b>
<b>1 CARACTERÍSTICAS E DADOS DO ESTADO DO AMAPÁ .....</b>	<b>202</b>
<b>2 A EXECUÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO .....</b>	<b>207</b>
2.1 O ELO A SER FORTALECIDO – A COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO AMAPÁ – CAESA .....	210
2.2 UM DOS MARCOS DA INEFICÁCIA – DICOTOMIA ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E SERVIÇO PRIVADO .....	212
<b>3 POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO AMAPÁ .....</b>	<b>214</b>
3.1 OS DADOS DE SANEAMENTO BÁSICO DO AMAPÁ NO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO .....	214
3.2 AS PRECÁRIAS REDES DE ÁGUA E DE ESGOTOS DO ESTADO .....	214
3.3 AS NOVAS PERSPECTIVAS SETORIAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO AMAPÁ .....	228
<b>4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>233</b>
<b>CAPÍTULO II – A POLÍTICA DE SANEAMENTO EM FACE DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO .....</b>	<b>236</b>
<b>1 O DIÁLOGO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO COM A POLÍTICA DE HABITAÇÃO .....</b>	<b>236</b>
<b>2 A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>238</b>
<b>3 AS AÇÕES EFETIVAS DO SETOR DE HABITAÇÃO NO ESTADO DO AMAPÁ .....</b>	<b>242</b>
3.1 AS UNIDADES HABITACIONAIS DE MACAPÁ-AP .....	244
3.1.1 As obras paralisadas de moradias em Macapá-AP – Conjunto Habitacional Congós .....	249
3.1.2 As obras paralisadas de moradias em Macapá-AP – Orla do Aturiá .	253
3.1.3 As causas e consequências da inexecução das Unidades Habitacionais da Orla do Aturiá e do Congós.....	254
3.2 AS UNIDADES HABITACIONAIS DE SANTANA-AP .....	258
3.3 AS UNIDADES HABITACIONAIS NOS DEMAIS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ .....	259
<b>4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>261</b>

<b>CAPÍTULO III – DO PROGRAMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO AMAPÁ .....</b>	<b>263</b>
<b>1 O ESCOPO DO PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL .....</b>	<b>263</b>
<b>2 ÓBICES À CONSECUÇÃO DO PROGRAMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL .....</b>	<b>266</b>
<b>3 OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: NOVO CENÁRIO COM A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 140/2011 .....</b>	<b>271</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>272</b>
<b>CONCLUSÕES FINAIS .....</b>	<b>272</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>279</b>

## APRESENTAÇÃO

O direito brasileiro experimentou, no final século passado e início do século corrente, profundas evoluções, principalmente com a Constituição de 1988 e importantes marcos legais nas áreas ambiental, de habitação, desenvolvimento urbano, recursos hídricos e saneamento, como a Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei n. 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), a Lei n. 10.257/01 (Estatuto das Cidades), a Lei n. 11.445/07 (Saneamento Básico) e a Lei n. 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), dentre outras. Para se chegar ao direito contemporâneo, que interessa para o presente estudo, no Título I, da primeira parte, faremos um enfoque histórico do direito do saneamento básico brasileiro, essencial para que se possa ter uma visão panorâmica dos avanços jurídicos em suas respectivas épocas, em diferentes arranjos institucionais pelos quais passou o País, para se ter uma visão holística das prioridades eleitas nos períodos, pelo poder constituído.

Sem maiores aspirações de esgotar o assunto, no Título II, ainda na primeira parte, serão analisadas as matrizes jurídicas dos serviços de saneamento básico no País, com especial enfoque na Lei da Política Nacional de Diretrizes do Saneamento Básico, que tem como objetivos maiores a saúde pública e a proteção do meio ambiente e, por conseguinte, a melhoria das condições de vida (sustentável) da população. Estudaremos os quatro eixos do saneamento básico, mas com a ressalva de que o objeto da presente tese cinge-se ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ato contínuo será explanado sobre a importância do Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de gestão e pressuposto da universalização do atendimento, trazendo a situação e dados dos municípios do Amapá, os percalços e perspectivas de elaboração dos planos por parte dos municípios.

A questão da saúde pública e sua correlação direta com o saneamento básico será tema no Título III, da primeira parte, já que mundialmente falando há o direito humano à saúde pública e, no Brasil, é expresso na Constituição Federal (art. 200, IV) que o SUS tem competência para participar da formulação da política e execução das ações de saneamento básico, além de outros dispositivos esparsos que tratam dos direitos sociais e objetivo do bem-estar e justiça sociais. O elo indissociável

entre saúde pública e saneamento e os reflexos da falta desse na saúde pública foram ponderados.

Na segunda parte, a pesquisa trará apontamentos doutrinários sobre políticas públicas ambientais e princípios de uma política pública de saneamento, abordando o campo da eficácia em contraposição às políticas públicas mínimas e sua correlação com o princípio do desenvolvimento sustentável e questões relacionadas com o ativismo judicial com seus prós e contras, a judicialização de políticas públicas ambientais no Brasil e a falta de possibilidade material para a concretude das decisões, tecendo estudos sobre a tese da reserva do possível, no setor. No título II, entraremos na área da inefetividade da tutela ambiental no saneamento básico, com foco nas causas metajurídicas da ineficácia das normas ambientais, bem como o seccionamento do direito ambiental e a sua falta de diálogo com outras ciências. As políticas públicas ambientais e as de saneamento básico serão estudadas sob a ótica de aplicação financeira, com enfoque nas imobilizações financeiras, suas fontes de inversões e causas de não acesso aos recursos.

O saneamento básico no Estado do Amapá, sua conjuntura, aspectos, características e dados serão expostos na terceira parte, com ênfase na execução dos serviços pela companhia estadual de saneamento básico (CESB) do Amapá, a CAESA – Companhia de Água e Esgoto do Amapá, com informações diretas da empresa, da FUNASA, e com base em diagnósticos do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, partindo para a abordagem das novas perspectivas do saneamento estadual.

Por fim, ainda na terceira parte, será objeto de debate o programa de gestão ambiental municipal no Estado do Amapá, que tem como escopo implantar a política municipal do meio ambiente descentralizando-a.

**PRIMEIRA PARTE – GÊNESIS DA REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO  
SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

## **TÍTULO I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TUTELA JURÍDICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

### **CAPÍTULO I – A FORMAÇÃO DO DIREITO DE SANEAMENTO BÁSICO**

Neste capítulo analisaremos a trajetória histórica do direito de saneamento básico no Brasil, desde a época colonial, passando pelo período imperial e avançando pela recente história das primeiras políticas de saneamento, no começo do século XIX, quando o Brasil, já no período republicano, buscava definir um modelo de política pública setorial, com experiências privatistas *ab initio*. Depois, experimentou um modelo de centralização estatal e desaguou no novo marco regulatório (Lei n. 11.445/07). Assim, formulou-se um novo arranjo institucional promissor de uma nova era no saneamento básico.

## **1 HISTÓRICO DO DIREITO DE SANEAMENTO BRASILEIRO**

### **1.1 A EVOLUÇÃO JURÍDICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

A formação do direito de saneamento básico no Brasil remete-nos aos séculos XVI, XVII, XVIII e a primeira metade do século XIX, quando segundo Grotti (2011, p. 16), não havia interesse de Portugal nas questões sanitárias, senão a exploração colonial.

De acordo com a autora mencionada, a história do saneamento coincide com o surgimento das cidades. No início do século XIX a água era fornecida em bicas e fontes sob a responsabilidade de cada povoado, enquanto que os dejetos e lixo eram de responsabilidade individual, cenário este que mudou com a transferência da família real para o Rio de Janeiro, com obras de abastecimento (mínimo). Com o aumento do fluxo migratório os problemas se agravaram, o que levou o Estado a assumir o saneamento e transferi-lo à ordem privada, sendo quase todas inglesas, nas cidades de Porto Alegre, Fortaleza, Recife, São Paulo, Belém e São Luís, enquanto que no Rio de Janeiro o sistema adotado de execução foi o público.

Até o início do século XX, são relacionadas por Mercedes (2002) as concessionárias privadas de saneamento citadas abaixo, mas cujo desfecho mostra que o atendimento era crítico por atender poucos usuários.

The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited: concessão foi instituída em 1892 e finda em 1947. As primeiras obras de esgotos foram iniciadas em 1853, antes mesmo da assinatura do contrato, inauguradas em 1864. Rede de abastecimento iniciada em 1876 e terminada em 1878, com apenas 10% dos prédios ligados;

Recife Drainage Company: sua concessão foi instituída em 1873 e terminou em 1908, diante do atendimento reduzido e precário;

Companhia Hidráulica Porto Alegrense: início da concessão em 1861, mas só operou em 1866, atendendo a pouquíssimos usuários;

Cia. Cantareira de Águas e Esgoto: sediada em São Paulo e organizada por empresários paulistas em 1877, tornou-se empresa de economia mista em 1878 e foi encampada em 1893;

Cia. das Águas do Grão Pará (capital inglês): concessão em 1881 e ao final de 1884 atendia apenas a 500 prédios. Os serviços eram controlados por ingleses, juntamente com luz, tração e prensa de algodão;

Ceará Water Works Company Limited: concessão em 1887. (MERCEDES, 2002, p. 104).

Para Farias (2011, p. 69), a história do saneamento sempre esteve ligada à saúde pública. Cita como exemplo as ações no começo do séc. XIX, sob o governo Rodrigues Alves (1902-1906) e conduzidas por Pereira Passos e Oswaldo Cruz, mas que se limitavam à esfera dos domicílios (GROTTI, 2011, p. 18).

Dessa forma, o Estado começa a se conscientizar da relação entre as doenças e a falta de saneamento básico, pois as intervenções no saneamento se deram diante do precário quadro sanitário para melhorar as condições de salubridade e reduzir a disseminação de epidemias, tornando-se de interesse coletivo dentro de um contexto da correlação entre os aspectos sanitários e os interesses econômicos

Durante os séculos XVI, XVII, XVIII e primeira metade do século XIX, a característica dominante no Brasil foi a ausência do Estado nas questões sanitárias, período este marcado pela miscigenação étnica e formação de uma identidade sanitária nacional. Já na segunda metade do século XIX até 1910, caracteriza-se uma noção de interdependência sanitária, em que o Estado passou a assumir o saneamento no âmbito da saúde pública, mas o transferiu para a iniciativa privada (REZENDE; HELLER, 2008, p. 43).

Assim, em meados do século XIX, implanta-se o saneamento, com a edição de normativos setoriais, mas a ineficiência dos serviços de abastecimento de água e esgoto somada às reclamações populares, levou à encampação das concessões

privadas pelo Estado. Desse modo, a partir de 1910, muda-se a política de saneamento, buscando os Estados o apoio da União, vez que não conseguiam resolver seus problemas sanitários. Foi necessária então a criação, na esfera federal, de comissões, conselhos, diretorias, repartições e departamentos, considerados o germe da estrutura institucional atual (GROTTI, 2011, p. 18).

Em 1919 criou-se o Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), dotado de fundo para financiar obras de saneamento, órgão este substituído em 1937, pelo Departamento Nacional de Saúde (DNS); depois, em 1940, sobreveio o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), cujo escopo eram ações de saneamento e defesa contra inundações. Em 1942 criou-se o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) para apoiar os municípios, o que ampliou o espectro de atuação e, em 1960, foi transformado em fundação (GROTTI, 2011, p. 19), mas a partir de então os setores de saúde e saneamento foram se distanciando.

Na década de 1930, apesar da crise mundial, deu-se continuidade ao “processo de institucionalização da política de saúde pública e os serviços de saneamento passaram por um novo processo de centralização”, observando a criação do Ministério da Saúde, em 1930. Nas décadas de 1940 e 1950 os serviços passaram à égide dos municípios, com a criação dos Departamentos de Água e Esgoto (DAE's) e Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAE's), que recebiam recursos insuficientes e irregularmente (GROTTI, 2011, p. 19).

A partir de 1941, o Governo Federal passa a assumir o papel de coordenador e fiscalizador, enquanto que as ações foram relevadas para os estados e municípios, o que mudou o arranjo da política sanitária, aliás, até mesmo por força do artigo 13, da Constituição de 1934, passando aos municípios as estruturas criadas pelos estados (CARVALHO V., 2010, p. 107-108).

Não houve muitas mudanças no decorrer da década de 1940, já sob os auspícios da Constituição de 1946, senão a Lei Federal n. 819, de 19.09.49, que criou o regime de cooperação para execução de obras de saneamento entre a União, estados, municípios e pessoas jurídicas de direito privado, mas no final da mencionada década, surgiram as críticas em decorrência da burocracia do poder centralizado, na administração direta do poder municipal, no sentido de limitar as ações e torná-las morosas.

Em síntese, o período de 1910 a 1945 é marcado pela centralização do poder público, com ações diretas do Estado, este influenciado pela hegemonia norte-americana na sua política nacional (REZENDE; HELLER, 2008, p. 43).

Mas a partir da segunda metade do século XX, desvincularam-se os setores de saúde e saneamento, com novas diretrizes visando à maior autonomia. Este episódio ficou marcado como um período de transição:

O setor de saneamento, por sua vez, assumiu um caráter cada vez mais desvinculado do setor de saúde, devido a uma série de fatores que lhe inculcaram uma feição mais dinâmica, a partir de novos modelos de gestão, como o questionamento e contestação do modelo de gestão representado pela administração direta. Buscou-se uma maior autonomia para os serviços, podendo-se dizer que as décadas de 1950 e 1960 traduziram um período de transição entre o modelo de gestão centralizado e serviços de natureza autônoma. (REZENDE; HELLER, 2008, p. 219)

Em 1960, transformou-se o SESP em Fundação de Serviço de Saúde Pública (FSESP), mais abrangente por atuar em todas as fases do saneamento, enquanto que o DNOS foi transformado em autarquia, em 1962, para a qual foi direcionada a maior parte dos recursos voltados para água e esgoto que, assim, conduziu a Política Nacional de saneamento até 1967, ano este em que foi criado o Fundo de Investimento em Saneamento (FISANE), atrelado ao BNH, que passou a gerir e financiar a PNS e executar o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Com efeito, no período anterior a 1968, o Estado adotava um modelo institucional público privado, delegando a concessionárias estrangeiras a prestação de serviços públicos e passou assim, a intervir no setor, a partir do Código de Águas de 1934, o que nacionalizou ou estatizou aquelas empresas e criou, em 1942, o precursor da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública – FSESP, atual FUNASA, com o escopo de implantar sistemas de saneamento básico, nos municípios mais pobres e regiões subdesenvolvidas, para reformular o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Vale a observação que na década de 1960 já existiam orçamentos voltados para programas de saneamento, mas sem a devida efetividade. Entretanto, para Grotti (2011, p. 21), entre os anos de 1964 e 1967, várias medidas no setor podem ser consideradas marcos de uma nova política.

De fato, um marco importante desta nova política foi a criação do BNH – Banco Nacional de Habitação (Lei n. 4.380/64), passando este a gerir, a partir de 1968, o Sistema Financeiro de Habitação e o Sistema Financeiro de Saneamento. Com a criação do FGTS (Lei n. 5.107/66), os recursos desse fundo foram destinados para financiar a política habitacional e, a partir de 1969, aplicá-los em saneamento (Decreto-lei n. 949, de 13.10.69). O Decreto-lei n. 200/67 deu a incumbência ao Ministério do Interior para formular e implantar uma política nacional para o saneamento, logo delegada ao BNH.

Em 1965, como fruto do acordo com os Estados Unidos, por meio do DNOS e USAID (*United States Agency for International Development*), foram criados o Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água e o Grupo Executivo de Financiamento (GEF), mas ambos com resultados limitados, vez que no biênio 1965/1967 foram atendidas somente 21 cidades no Brasil. Naquela década de 1960, é bom que se frise, o Brasil figurava em derradeira posição nos índices de saneamento básico na América Latina, com menos de 50% da população urbana atendida pelo abastecimento de água (GROTTI, 2011, p. 22).

No biênio 1964/1966, estudos para o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/1976) serviram de base para definições de políticas públicas, na área de saneamento, que não foram levadas a termo pelo governo Costa e Silva (1969), o qual elaborou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (período 1967-1970), substituído pelo Plano Metas e Bases para Ação do Governo, formulado pelo governo Emílio Médici, ambos com diretrizes básicas e estratégias no setor. Adveio a Lei 5.318/67<sup>1</sup>, que estabeleceu uma política nacional de saneamento básico e criou o Conselho Nacional de Saneamento, de atuação tímida.

Em suma, o período de 1945 a 1969 foi de estatização e autossustentação tarifária, no qual ficou evidente a incapacidade de gestão municipal na área de saneamento, segundo sintetizam Rezende e Heller (2008, p. 43).

Em 1971, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, o que passou a dar formulação definitiva para as políticas públicas federais na área, atuando planejadamente e coordenadamente, cujo escopo era implementar nos

---

<sup>1</sup>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.

estados, por meio dos municípios, os sistemas de abastecimento de água, com a criação obrigatória das companhias estaduais (e federais nos territórios) de saneamento básico (CESB), condição sem a qual os municípios não tinham acesso a recursos financeiros. Em função dessa obrigatoriedade, foram criadas 27 CESB, com prazos de concessão de 20 a 25 anos. A meta do plano era atender a 80% da população urbana e 50% do seu esgotamento sanitário (GROTTI, 2011, p. 22-23; DAL POZZO, 2011, p. 265).

A partir da década de 1970, além da formulação do PLANASA, as características dominantes foram o atendimento às populações urbanas e distanciamento da saúde pública, com as mazelas dos desníveis sociais, desequilíbrios e marginalização das áreas rurais e periferias urbanas (REZENDE; HELLER, 2008, p. 43).

Vale mencionar que, em 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano encampou o BNH, os programas habitacionais do SFH e o PLANASA, mas os problemas ficaram sem solução até 1989.

Sob a presidência de Collor de Mello (1990/1992) foram observados novos e discutíveis rearranjos institucionais, com a extinção do Ministério do Interior e com este, foram extintos órgãos relacionados ao urbanismo e saneamento (CNDU, DNOS, EBTU e FSESP), cujas atribuições foram herdadas pelas secretarias nacionais de saneamento e habitação, pertencentes ao Ministério da Ação Social, enquanto que o Conselho Curador do FGTS foi para o Ministério do Trabalho e Previdência Social, e a CEF (incorporadora do BNH) ficou sob a égide do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. O PLANASA foi extinto pela Res. 076/92, segundo a qual as linhas de crédito então existentes passaram para um único programa denominado PRONURB - Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos, regulamentando também o PROSANEAR - Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda; ambos operados com recursos do FGTS. Nessas circunstâncias, da década de 1990, a sociedade brasileira conscientizou-se da necessidade de novos arranjos e modelos para o saneamento básico, reconhecendo a dificuldade de operação dos programas então existentes (HESPANHOL, 2015, p. 305-309).

Para Grotti (2011, p. 24-25), a recessão econômica dos anos 1980 e o alto grau de endividamento foram fatores que desestruturaram o PLANASA, atingindo níveis críticos, quando o BNH foi extinto pelo Decreto-lei n. 2.291 e “as suas

atribuições passaram para a Caixa Econômica Federal, sem que esta assumisse a herança regulatória do BNH”.

As políticas de saneamento no período intervalar de 1970 a 2004 podem ser resumidas em três fases, segundo Saiani e Toneto Júnior (2010, p. 21): “(i) auge do Planasa (década de 1970); (ii) crise do Planasa (década de 1980) e (iii) ausência de uma política nacional (a partir de 1992)”. Pode-se relatar, em rápidas palavras, que esse plano foi um “modelo centralizado de financiamento de investimentos em saneamento básico”, no qual os municípios concediam às CESB os serviços de saneamento.

A partir da extinção do PLANASA, houve um hiato nas políticas públicas de saneamento:

Em 1992, o Plano foi extinto. Após esse ano, não foi adotada uma outra política nacional para o saneamento básico. As iniciativas governamentais passaram a ser “pontuais e desarticuladas” (TUROLLA, 2002, p. 13). Os programas federais pós-Planasa podem ser divididos em três grupos, de acordo com seus objetivos: (i) programas para a redução das desigualdades socioeconômicas e que privilegia(va)m os sistemas sem viabilidade econômico-financeira; (ii) programas voltados para a modernização e o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento e (iii) programas para aumentar a participação privada no setor. (SAIANI; TONETO JÚNIOR, 2010, p. 21).

O PLANASA foi criado porque reinava um cenário crítico no setor de saneamento, como baixa cobertura de serviços, clientelismo, paternalismo tarifário, incompetência técnica e desarticulação institucional. Com sua criação foi possível criar as mencionadas 27 Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), com prioridades na liberação de recursos e nos planos de financiamentos. O PLANASA entendia que os municípios não seriam capazes de gerir os serviços e nem tinham autossustentação, por isso deveriam transferi-los às CESB. Quem não tomou essa decisão não teve acesso aos recursos do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), o que forçou a adesão dos municípios, em torno de 75%. O restante criou, em 1984, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), a qual obteve a inclusão dos órgãos municipais no PLANASA, com o conseqüente ingresso aos recursos do FGTS, embora poucos municípios tenham efetivamente acessado os recursos (FARIAS, 2011, p. 71).

A despeito de todas as circunstâncias, o PLANASA foi considerado exitoso:

Apesar do PLANASA não ter conseguido atingir suas metas, de 90% em abastecimento de água e de 65% em esgotamento sanitário até o ano de 1990, de acordo com a análise de Saiani (2007), ele pode ser considerado um Plano bem-sucedido no que se refere à cobertura de água em área urbana, que passou de 45,7% (1971) para 86% (1991). Já em relação à cobertura de rede de esgotamento sanitário em área urbana, a meta ficou longe de ser alcançada, evoluindo de 24% (1971) para 49% (1991). Isto porque os investimentos do PLANASA foram voltados prioritariamente ao sistema de abastecimento de água, que apresentava um menor custo e um retorno financeiro mais rápido. (FARIAS, 2011, p. 72).

Quanto ao sucesso do PLANASA, não há muito o que se questionar, diante dos expressivos números apresentados pelo plano, porque 20 anos após ser lançado, havia elevado a cobertura de água urbana para 81,2%. Nesse sentido, concorda Ogera (2002, p. 8), pois cita com base no relatório da Conferência Nacional de Saneamento, de 1999, que

[...] pode ser considerado um dos planos mais bem-sucedidos da administração pública brasileira, pois 'em pouco mais de 20 anos foi possível estender os serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários para cerca de 70 milhões de pessoas' (CNS, 1999, p. 17) [...]

Tabela 1. Evolução da Cobertura de Água e Esgoto no Brasil, 1970-1991

Ano	1970	1991
População total	93.139.100	146.917.600
População urbana	52.085.000	110.876.100
Índice de cobertura de água	45,75%	81,2%
Índice de cobertura de esgoto	44,2%	64,3%
População rural	41.054.100	36.041.700
Índice de cobertura de água	3,2%	6,8%
Índice de cobertura de esgoto	2,0%	9,0%

Fonte: MPO 1995, v. 7 (apud Ogera, 2002, p. 8).

No tocante aos recursos hídricos, significativos avanços ocorreram no Brasil, a partir da Lei Federal n. 9.433/97 (Lei das Águas), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Esta reforma institucional foi consolidada com a criação da Agência Nacional de Águas, pela Lei n. 9.984/2000, pois ao mesmo tempo em que se criaram modernos instrumentos e princípios de gerenciamento daqueles recursos, criou-se uma autarquia para implantar e coordenar a gestão compartilhada e integrada, que passou a regular o acesso à água, exurgindo condições técnicas e institucionais para a consecução daquela primeira lei, sendo para Braga et al. (2015, p. 620-621) um dos sistemas de gerenciamento mais sofisticados do mundo.

## 1.2 A POLÍTICA DE REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO A PARTIR DE 1990

Na década de 1990, muitos debates se deram no campo da regulamentação dos serviços de água e esgoto, mas segundo Costa (2003, p. 145), esbarraram no Congresso Nacional por conta do macrocontexto político e interesses contrários à privatização, pois havia polarização entre a prestação pública *versus* a privada, e a estadual *versus* a municipal.

Assim, nessa década, o governo federal não obteve êxito em regular o setor, principalmente em razão da titularidade dos serviços centrada nos municípios, mas editou outras leis consideradas “menos polêmicas e periféricas à política de saneamento” por Farias (2011, p. 107). O quadro seguinte resume essa legislação:

Lei n.	Ano	Objeto
8.666 (Licitações)	1993	Normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços – inclusive de publicidade –, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
8.987 (Concessões)	1995	Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da CF/88.
9.074 (Concessões)	1995	Normas para outorgas e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.
9.433 (Recursos hídricos)	1997	Política nacional de recursos hídricos cria o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da CF/88.
9.984 (Agência Nacional de Águas)	2000	Cria a Agência Nacional de Águas.

Quadro 1. Principais leis relacionadas ao saneamento básico na década de 1990  
Fonte: Saiani, 2007 (apud FARIAS, 2011, p. 107), com adaptações do autor.

A importância da Lei n. 8.987 c/c n. 9.074 está no fato que a prestação dos serviços públicos de saneamento, com lastro no artigo 175 da CF/88, pode receber a iniciativa privada, combinando o interesse público com o interesse (lucro) privado, mas, de acordo com o art. 9º da Lei n. 8.987, é o concedente quem estipula as tarifas, gerando riscos para o negócio privado.

Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) a marca indelével foram estes instrumentos regulatórios, mas ficaram devendo quanto à legislação específica do setor de saneamento, embora o Congresso Nacional tenha tentado, por meio do Projeto de Lei n. 53/91, o estabelecimento de uma política nacional de saneamento básico, o qual foi aprovado pelas duas casas,

porém vetado em 1995 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso sob o argumento de que se tentava restabelecer o sistema do PLANASA, em um ambiente constitucional que não se coadunava. Outros projetos foram apresentados sem, entretanto, serem analisados pelo plenário. À míngua de um marco regulatório, o Presidente neoliberalista implantou uma política de modernização e ampliação da cobertura, sem, contudo, fazer mudanças estruturais. Dentre essas, cita Grotti (2011, p. 26) a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) e, em seguida, o Programa de Assistência Técnica e Parceria Público/Privada, com recursos da CEF e BNDES. O Governo FHC (1995-1998 e 1999-2002) tentou privatizar o setor na busca pela transformação das CESB, atraentes para o setor privado, mediante desenvolvimento de programas e projetos, na sua maioria, financiados pelo BIRD. A autora mencionada destacou que em 1999 aquele governo assinou com o FMI o compromisso de dar celeridade e aumentar a privatização no setor, bem como limitar o acesso creditício dos municípios aos recursos federais.

A nova (e segunda) tentativa de regular o setor com um marco legal foi o Projeto de Lei n. 4.147/2001, que repetia em seu bojo parte do PL n. 53/91 e recentralizava a gestão e dava condições de privatização setorial, prevendo, dentre outros, a titularidade dos serviços para o Estado. Era uma proposta calcada no modelo de Estado Mínimo, defendida pelos neoliberais, que era a marca daquele governo. Em decorrência da pressão política da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) e a contrariedade da oposição, o projeto foi retirado de pauta (GROTTI, 2011, p. 28).

É relevante citar que, ao dar sequência à regulação do setor no país, no governo Lula (2003-2010), na sua política de governo, o saneamento básico foi prioridade. Ainda, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com a incumbência de tratar da habitação e saneamento, por intermédio do qual foi elaborado o documento “Política Nacional de Saneamento Ambiental”, aproveitando-se os produtos dos debates anteriores, quando então se criaram os princípios de uma política pública de saneamento: universalidade, integralidade das ações, equidade, participação e controle social, titularidade municipal, gestão pública e integração institucional. Tenta-se, nesta conjuntura, novamente regular o setor, por meio do PL 5.296/05, de autoria do Executivo, o que gerou muitos conflitos, em especial entre os estados e a União, razão pela qual outro projeto de autoria do Fórum de Secretários

Estaduais de Saneamento (PLS 155/05) foi encaminhado (GROTTI, 2011, p. 28).

Em suma, o governo Lula deixou um grande legado para o setor de saneamento, pois se implementaram importantes legislações que, direta ou indiretamente, estão ligadas ao saneamento básico, senão à própria Lei de Diretrizes de Saneamento Básico, como se pode ver no quadro seguinte.

<b>Lei n.</b>	<b>Ano</b>	<b>Objeto</b>
11.079 (Parcerias público-privadas)	2004	Normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
11.107 (Consórcios públicos e gestão associada)	2005	Normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.
Decreto-lei 6.017	2007	Regulamenta a Lei n. 11.107 e estabelece normas para sua execução.
11.445 (Lei de diretrizes nacionais de saneamento básico)	2007	Diretrizes nacionais de saneamento básico.

Quadro 2. Leis relacionadas ao Saneamento Básico no Governo Lula (2003-2010)

Fonte: Farias, 2011, p. 113, com adaptações do autor.

A lei de parcerias público-privadas surgiu como alternativa de fontes de investimento, adotando-se o regime da concessão, que pode ser a patrocinada (quando envolve além das tarifas uma contraprestação do parceiro público) e a administrativa (quando a administração pública é a usuária direta ou indireta)<sup>2</sup>. A diferença entre ambas é a cobrança de tarifa, porque na administrativa o retorno dos investimentos se dá, por meio de verbas do poder concedente, enquanto que na concessão, sob a égide da Lei n. 8.987/95, a remuneração do parceiro tem como fonte apenas a receita da exploração dos serviços. Para Farias (2011, p. 114), não se tratou de abandono do programa de Fernando Henrique Cardoso e nem da reestatização, mas um marco entre os setores público e privado, substituindo política neoliberalista privatista de seu antecessor.

<sup>2</sup> Lei 11.079/2004: Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Vale esclarecer então que a solução no setor específico do saneamento básico não veio a reboque das leis em comento, porque há resistência de grupos, para os quais não pode prevalecer o interesse privado sobre o público, mormente porque se tratam de serviços essenciais.

No caso da Lei n. 11.079/04, há um ambiente propício para se desenvolver as parcerias no setor, porque ao contrário da Lei de Concessões, em que o risco é exclusivo do investidor privado, na Lei de PPP's, é possível transferência de recursos públicos ou garantia de rentabilidade, circunstância importante em se tratando de serviços públicos na maioria deficitários (MARQUES NETO, 2005, p. 33). Em garantia dos riscos do negócio, há cláusulas nos contratos e facilitação ao crédito dos parceiros, com taxas vinculadas ao seu risco, bem como mecanismos de proteção mediante

[...] garantias previstas na Lei Federal que podem ser resumidas em vinculação de receitas; instituição ou utilização de fundos especiais; contratação de seguro-garantia; garantia prestada por organismos internacionais; e, também, garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada com essa finalidade (SHINOHARA, 2006, p. 65).

No nosso sentir, apesar dos estímulos e da regulação do setor, as iniciativas foram tímidas porque se trata de área que envolve grande interesse social, na qual a política tarifária está amarrada às metas inflacionárias e à política partidária. Não há a confiabilidade dos parceiros para se lançarem nestes projetos em longo prazo, que podem ter suas regras do jogo modificadas ao sabor dos interesses dos grupos governantes (política de governo), além de implicações com a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que há o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não podem exceder a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme Lei 11.079/04<sup>3</sup>.

Diferentemente do setor de saneamento, tem-se observado no país grandes avanços nas parcerias público-privadas no setor de telecomunicações, energia, estradas, aeroportos, portos etc., que, apesar da importância econômica para o país, não guardam a mesma essencialidade dos serviços de saneamento, diretamente

---

<sup>3</sup> Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

ligados à saúde e bem-estar da população. Mas Farias (2011, p. 116-7) cita exemplos de PPP's firmadas no setor, como o pioneiro Projeto Emissário Submarino de Salvador, o projeto de melhoria, expansão, operação e manutenção do sistema de esgoto sanitário de Rio Claro-SP, e ampliação e operação de esgoto sanitário de Rio das Ostras-SP, mostrando-se preocupada com o fato de que o desfecho desses contratos possa favorecer o privado em detrimento do interesse de todos.

Já a Lei de Consórcios é um moderno instrumento que enseja a criação de diversos modelos de gestão na forma associada, mediante a constituição de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, entre estado e município, município e município, vários municípios e estado, vários municípios entre si e vários municípios e prestador público ou privado, ressaltando que a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

Os consórcios podem ser uma alternativa para melhorar e ampliar os serviços de saneamento básico, porquanto criam instrumento de cooperação nos diferentes níveis, bem como possibilitam a gestão associada em regiões metropolitanas. Eis os argumentos estatais em prol:

No que toca ao saneamento, as causas motivadoras da gestão compartilhada são as mais variadas, sendo possível citar como exemplos:

- (i) A tentativa de obtenção de uma escala que ofereça sustentabilidade à prestação dos serviços, tendo em vista a baixa capacidade de financiamento das atividades pelo Poder Público local e pela população;
- (ii) a existência de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, exigindo, em muitos casos, uma gestão conjunta dos serviços públicos;
- (iii) as dificuldades de acesso a corpos hídricos ou a áreas de disposição final de resíduos;
- (iv) a adaptação da prestação de serviços às características das bacias hidrográficas de cada região;
- (v) as políticas de universalização dos serviços patrocinados por entes federados de maior abrangência territorial, como os Estados e a União, e que tem como pressuposto a regionalização dos serviços;
- (vi) a padronização da regulação dos serviços em determinada região.

(BORELLI, 2010, p. 10)

De acordo com Farias (2011, p. 120), o primeiro consórcio público de saneamento no Brasil foi o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (CORESA Sul do PI), de natureza jurídica pública, firmado em 2005, com 36 municípios, aos quais foi atribuída a gestão associada dos serviços, envolvendo planejamento, regulação, fiscalização e apoio à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, relação regulada entre cada

município em si considerado, por meio de contratos de programa e contratos de rateio.

Apesar de alardeado como solução para os problemas de escassez e má qualidade da água na região, o consórcio foi permeado de polêmicas, como a limitação da atuação da CESB do Piauí, circunscrita aos municípios maiores e circunvizinhos a Teresina, bem como pelo receio quanto à nebulosidade do contrato de rateio que regula o aspecto financeiro do consórcio, sem o esclarecimento da divisão das obrigações, e que pode, por isso, desequilibrar a equação econômico-financeira (FARIAS, 2011, p. 120-121). Borelli (2010) ainda faz uma advertência:

É ineficiente a atribuição de responsabilidades a entes locais que não têm condições de arcar minimamente com sua consecução. Nessa hipótese, o efeito da descentralização pode ser o oposto do pretendido. No lugar da democratização e ampliação dos serviços, ter-se-ia um recrudescimento na abrangência e qualidade da prestação. (BORELLI, 2010, p. 125)

Atento a essa circunstância, o governo federal editou o Decreto n. 6.017/2007, o que aliviou a parte hipossuficiente no caso de descumprimento das despesas<sup>4</sup>, diante possível inadimplência, obrigando o consórcio às adaptações de ordem orçamentária e financeira.

Apesar dessa minimização, é certo que os riscos financeiros, em especial dos pequenos e médios municípios, são uns dos fatores que limitam a formação dos consórcios, no setor de saneamento básico no país. De qualquer forma, é um meio de transpassar o modelo calcado na centralização e falta de controle social herdado do extinto PLANASA, concentrado nas CESB, mas que encontra resistência pelo corporativismo estatal, tendo como paradigma aquele modelo centralizador e produto de uma era política que não guarda mais qualquer correlação com a democracia e as orientações das políticas públicas vigentes.

---

<sup>4</sup> Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio. Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

## 2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Demorou em torno de um século para que o Brasil formatasse um marco regulatório no saneamento básico, na busca por uma gestão no setor no qual se almeja uma nova dimensão institucional nos serviços, mediante uma integração intersetorial e intergovernamental.

Observamos que o PLANASA, em que pese demasiada centralização, serviu de paradigma para a nova LDNSB, pois foi exitoso e sua desestruturação se deu por motivos exógenos, tais como recessão dos anos 1980/endividamento e a volatibilidade dos instrumentos regulatórios e dos órgãos com atribuições para gerir o sistema, pois em seu interregno várias instituições foram extintas. Mas sua marca “estatizante” foi a criação de 27 Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), cuja maioria ainda perdura por força do corporativismo e resistência a uma privatização do setor, privatização esta que, no nosso entender, não é a solução por conta das disparidades regionais brasileiras e da sustentabilidade social pertinente ao objeto.

Tomamos como exemplo as experiências privatistas do início do século XX, que não deram certo porque não havia uma regulação no setor e partia-se do pressuposto que os serviços de saneamento eram “negócios” e não política pública governamental de caráter social. Logo, o baixo desempenho das empresas privadas na cobertura levou o Estado a retomar para si a prestação e regulação dos serviços de saneamento, mediante a criação de vários órgãos no transcorrer do século passado, o que marcou uma era de profunda intervenção pública no setor de infraestrutura. Apesar de um contexto econômico, social e político totalmente diverso do presentâneo, a história ensinou que a participação privada não é panaceia, porque os altos investimentos necessários para a universalização dos serviços não têm as taxas de retorno exigidas pela mola mestra do capitalismo: o lucro.

Assim, historicamente, podemos marcar o saneamento básico no Brasil como antes do PLANASA e depois do PLANASA. Depois deste, as políticas públicas no setor foram desarticuladas e o Brasil passou por um período de tentativas políticas marcadas pelo insucesso da fase neoliberal em implantar uma legislação específica, rejeitadas porque eram calcadas na recentralização inspirada no vetusto PLANASA, não vinham acompanhadas de reestruturação do setor e tinham um viés privatístico. O Brasil, após longos períodos de governos não democráticos, não estava

preparado para a proposta de um Estado Mínimo defendida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

Sob o Governo Lula, importante frisar que sua bandeira não era a privatização, mas implementou legislações correlacionadas ao saneamento básico, que antes da própria LDNSB de 2007, criaram um cenário positivo para a participação privada no setor, como a Lei n. 11.079/04 (parcerias público-privadas) e a Lei n. 11.107/05 (Consórcios públicos e gestão associada).

O mérito do Governo popular mencionado foi apaziguar os ânimos das frentes que se digladiavam no Congresso Nacional, tendo como pano de fundo verdadeira ojeriza à palavra “privatização”, onde se busca um autofinanciamento do setor, mas que tem em contraste o fato de que água e esgotamento sanitário estão relacionados ao bem essencial à vida e às necessidades básicas, além de envolver questões de sustentabilidade sociais.

Em conclusão, novos horizontes se descortinaram com a edição da Lei 11.445, de 05.1.2007, a vigente lei da política nacional de diretrizes do saneamento básico, cuja análise reservamos para o capítulo seguinte.

## **TÍTULO II – A LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE DIRETRIZES DO SANEAMENTO BÁSICO**

### **CAPÍTULO II – O DIREITO DE SANEAMENTO BÁSICO – REGRAMENTO JURÍDICO**

Após o esboço do cenário jurídico-institucional, apresentado no Título I anterior; neste capítulo abordaremos o marco regulatório do saneamento básico, a Lei n. 11.445, de 5.1.2007 (LDNSB), a qual determinou a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, criado pelo Decreto n. 8.141, de 21.11.2013 e aprovado pela Portaria Interministerial n. 571, publicada no D.O.U. de 06.12.2013, definindo o papel do poder público no setor, em um modelo institucional coordenado e concertado, tratando gestão, planejamento e avaliação de serviços.

#### **1 O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: A LEI N. 11.445/2007**

A LDNSB estabelece as diretrizes nacionais e a política federal para o setor e tem como escopo a saúde pública e a proteção do meio ambiente, a qual adota um modelo institucional que prevê os papéis do titular, do prestador e do regulador dos serviços, com definição dos respectivos conceitos. Elegeu como fundamentos e princípios, dentre outros, a universalização, a integralidade e disponibilidade. Vincula a drenagem ao manejo de águas pluviais, à saúde e ao patrimônio público e privado.

Tem ainda como afirmação a eficiência e a sustentabilidade econômica e o uso de tecnologias apropriadas que avaliem a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas.

Os princípios da transparência de ações, controle social, segurança, qualidade e regularidade dos serviços são temas importantes adotados na LDNSB. Prevê, ainda, a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos e recomendação do fomento à moderação do consumo de água.

Em seu bojo, a LDNSB traz definições importantes, de modo a propiciar interpretações autênticas sobre diversos institutos correlatos ao saneamento básico. Define condições de outorga e as atividades de serviço público de limpeza como sendo de coleta, transbordo e transporte dos resíduos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; a de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos e de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

A lei excepciona as ações que não são serviço público de saneamento, como aquelas executadas por meio de soluções individuais e as de responsabilidade privada, incluindo o manejo de responsabilidade do gerador.

Define ainda que o lixo comercial, industrial e de serviços, desde que a responsabilidade não seja atribuída ao gerador, pode, obviamente, em decisão fundamentada do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

Traça regras para a prestação regionalizada dos serviços, que se dá quando um único prestador atende a vários municípios, contíguos ou não, e há uniformidade de fiscalização e regulação, inclusos preços e compatibilidade de planejamento, com definição de quem pode operar essa prestação e regras contábeis, para demonstrar em separado os custos e receitas de cada município atendido.

Um dos aspectos fundamentais da LDNSB é a obrigatoriedade do planejamento, sem o qual não se vai a lugar algum. Daí sua importância ao determinar a elaboração do plano de saneamento básico, assunto este que dedicaremos um capítulo próprio nesta obra.

A previsão de ações para emergências e contingências é um aspecto importante assecuratório da segurança para os usuários dos serviços, assim como a adoção de mecanismos e procedimentos avaliatórios da eficiência e eficácia das ações.

Outra questão importante é o acesso à informação dos usuários irrestritamente, seus direitos e deveres, eventuais penalidades, manuais de prestação de serviços, acesso a relatórios de qualidades e publicidade dos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes.

A LDNSB regula os aspectos econômicos e sociais, determinando a sustentabilidade econômico-financeira, por meio de remuneração pela cobrança dos serviços. Trata também dos subsídios aos usuários e de localidades de baixa renda,

os reajustes e revisões tarifárias e suas condições, definição objetiva e explicitação dos itens e custos das tarifas e as hipóteses de interrupção dos serviços.

Cuida a LDNSB ainda dos aspectos técnicos, definindo requisitos mínimos de qualidade, inserto nesse quesito a regularidade, continuidade e aqueles referentes aos produtos oferecidos. Também considera como qualidade o atendimento dos usuários e as condições operacionais e manutenção dos sistemas, segundo as regras setoriais e contratuais. Aborda inclusive a hipótese de contingenciamento por escassez ou contaminação dos recursos hídricos, com o escopo de cobrir custos adicionais e garantir o equilíbrio e a gestão da demanda.

Não menos importante é a regulação da participação de órgãos colegiados no controle social, permitindo-os, com a participação dos titulares dos serviços, órgãos governamentais, prestadores de serviços públicos de saneamento básico, dos usuários dos serviços e de entidades técnicas, de organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor.

A LDNSB traz as diretrizes nacionais<sup>5</sup> a serem cumpridas no estabelecimento da política de saneamento básico da União, visando à universalização dos serviços e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Esta política pública da União deve estar articulada com as políticas e ações de desenvolvimento urbano, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida, incluído nessa articulação o

---

<sup>5</sup> Art. 48: [...] I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; III - estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços; IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico; V - melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; VI - colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares; VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados; IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais; X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações; XI - estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados; XII - estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de equipamentos e métodos economizadores de água.

financiamento, afinando-se com os objetivos da política federal de saneamento básico descritos na LDNSB<sup>6</sup>.

### 1.1 TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

No aspecto da titularidade dos serviços de saneamento, a LDNSB não explicitou a quem pertence, apenas faz menção no Capítulo II.<sup>7</sup>

Não obstante à indefinição, a Lei fixa o exercício dessa titularidade e as hipóteses de delegação e a formulação da sua respectiva política pública, assim como o modo de prestação (direta ou por delegação) e formas e condições de contratação (vedando os instrumentos de natureza precária).

Considerando que o saneamento básico compõe-se de serviços de interesse local, em análise perfunctória dos termos do artigo 30, V<sup>8</sup>, da Constituição Federal, a titularidade desses serviços seria da Municipalidade.

---

<sup>6</sup> Art. 49: [...] I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social; II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda; III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais; IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados; V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social; VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico; VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa; VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais; IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico; X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde. XI - incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água; XII - promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários.

<sup>7</sup> Art. 8º: Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005.

<sup>8</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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

É relevante mencionar que a questão não é tão simples como parece, porque para se chegar a essa conclusão impende o enfrentamento de algumas considerações periféricas as quais, se não bem-esmerilhadas, levam o exegeta a interpretações opostas, como vinha ocorrendo quando os serviços envolviam regiões metropolitanas.

Para Martins (2011, p. 118), com supedâneo em Hely Lopes Meirelles, não há interesse local exclusivo, senão predominantemente local, lembrando que o dispositivo constitucional exemplifica o transporte coletivo como tal e os serviços de saneamento básico devem ater-se às particularidades locais. São da seara de interesse predominante do município e, por isso, são de interesse local.

Desse modo, se o município é titular dos serviços de saneamento, por força constitucional não é titular dos recursos hídricos, porquanto o domínio das águas é da União<sup>9</sup> e dos estados<sup>10</sup> e da União são os potenciais de energia hidráulica (art. 176. CF/88), não havendo qualquer menção à titularidade das águas aos municípios.

Assim, como poderia o município ser titular dos serviços, se não é titular dos recursos hídricos? Na visão de Martins (2011, p. 120), a circunstância de o constituinte ter atribuído a titularidade de um bem necessário à prestação de um serviço, como é o caso da água em relação ao saneamento básico, não implica que essa titularidade tenha que coincidir no mesmo ente.

Nessas hipóteses, quando a competência é de um ente para prestar um serviço e depende de um bem de outro, resolve-se pela outorga<sup>11</sup>, sendo prevista na

---

<sup>9</sup> Art. 20. São bens da União:

[...]

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; [...] VI - o mar territorial;

<sup>10</sup> Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

<sup>11</sup> Art. 12. Estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos: I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água. § 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento: I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes. § 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional

Lei de Recursos Hídricos a necessidade desse instituto, de natureza vinculada, pois se atendidas as exigências não pode haver recusa.

Martins (2011, p. 122), questiona se retirar-se-ia dos municípios a titularidade dos serviços de saneamento básico o fato de ser da competência da União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, definir critérios de outorga de direitos de seu uso e instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 21, XIX e XX) e, ainda, privativamente legislar sobre águas (art. 22, IV)? A resposta é negativa porque na primeira hipótese se o ente necessita do bem jurídico (água) para prestar serviço, deve obter do titular dos recursos hídricos a outorga necessária e, na segunda, porque a competência para editar normas não significa transferência de titularidade dos serviços.

Quanto à celeuma mencionada em relação à titularidade dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas<sup>12</sup>, há uma corrente doutrinária no sentido de que se atribui aos estados, nessa hipótese, a titularidade dos serviços públicos de interesse comum, deixando o serviço de ser de interesse local para ser regional e, por conseguinte, o saneamento básico torna-se de titularidade do estado. Vejamos:

[...] Na hipótese em que a lei complementar estadual venha a colocar o Município na órbita da Região Metropolitana, cessa a autonomia do serviço local que vai se integrar na competência do Estado, titular da prestação do serviço de interesse comum (TÁCITO, Caio. Saneamento básico: região metropolitana: competência estadual. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 213, p. 323-396, jul./set.1998, p. 328). No mesmo sentido, manifestou-se Luis Roberto Barroso: 'Pode-se concluir, assim, que a competência estadual para os serviços de interesse comum, particularmente no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, decorre de uma imposição do interesse público, no que diz respeito à eficiência e qualidade do serviço prestado e, muitas vezes, até mesmo à sua própria possibilidade' (Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios, p. 14). (MARTINS, 2011, p. 123) (grifo nosso)

Esta interpretação que dá ao estado a titularidade trata-se de um equívoco, porque se a Constituição expressamente dá competência para criar a região metropolitana, dá de forma implícita competência para os assuntos de interesse

---

de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

<sup>12</sup> Art. 25. [...]

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

metropolitano, mas não tem o condão de dar ao estado a titularidade para a prestação dos serviços. Se a prestação extravasa os limites do município, a titularidade passa ao estado, como ocorre com o serviço público de transporte coletivo intermunicipal, nas regiões metropolitanas, que não pode ser titularizado por nenhum dos municípios, porque o ente não pode prestar serviço fora de seu território (MARTINS, 2011, p. 123).

Já nas hipóteses dos quatro eixos do saneamento básico, a prestação do serviço não extravasa os limites territoriais de cada município, ainda que o município necessite de outorga do uso de recursos hídricos ou tenha que atentar às normas da legislação estadual de interesse regional.

Destarte, o saneamento básico é serviço local mesmo em região metropolitana, embora nessa hipótese o estado tenha competência para legislar sobre o interesse regional e prestar serviços que exceda os limites municipais. Nesse sentido:

São ainda oportunas para finalizar, algumas considerações sobre a integração de Municípios em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. [...] Os Estados, nesse caso, colaboram com sua experiência e seu aparato técnico para a melhor ordenação da execução das tarefas, **mas cada Município continua integralmente autônomo e plenamente responsável pelos encargos de sua competência. Não se altera, de forma alguma e em qualquer medida, o 'tripé federativo'** (DALLARI, Dalmo de Abreu. Parecer sobre o projeto de Lei 5.296 de 2005 sobre a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. *Revista Jurídica da Casa Civil da Presidência da República*, Brasília, v. 7, n. 72, p. 1-20, maio 2005. p. 14. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Nesse sentido afirma Pedro Estevam Alves Pinto Serrano em sua brilhante tese de doutoramento: **'o serviço de distribuição de água é exemplo de álea inerente à autonomia municipal, intangível pela lei complementar estadual instituidora de Região Metropolitana ou por qualquer outra norma provinda do Estado-membro ou norma infraconstitucional federal'** (SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 223). E pouco adiante: 'Tanto a coleta como o tratamento de esgoto se realizam no interior do Município e não dependem da participação necessária de outros entes da Federação para serem realizados'. (*Idem*, p. 224) [...] (MARTINS, 2011, p. 125-126) (grifo nosso)

Também segue esse raciocínio Vinicius Marques de Carvalho discorrendo sobre a controvérsia da titularidade, ao asseverar que:

Parece-nos que, após a Constituição de 1988, não há mais razão para supor que o estabelecimento das regiões metropolitanas por meio de lei complementar estadual afaste os municípios envolvidos da gestão das funções comuns. (CARVALHO V., 2010, p. 378).  
[...]

São exatamente as necessidades metropolitanas, que permitem o surgimento de funções governamentais metropolitanas, que acabam por exigir a participação dos municípios na gestão dos serviços comuns. **Não há lógica na exclusão dos municípios, pois o fato de um serviço ter implicações regionais não desconstitui o seu impacto local.** Além de não ter lógica, tal solução não é constitucional. A avocação estadual de matéria municipal viola a autonomia do município, o que não é permitido na atual configuração da federação brasileira. O que a Constituição quis, ao permitir a instituição de regiões metropolitanas, foi a 'integração das funções de planejamento, organização e execução' das funções de interesse comuns. Daí não se pode concluir pela supressão de titularidades. [...] (CARVALHO, V., 2010, p. 383-384) (grifo nosso)

A indefinição na Lei da titularidade nos sistemas integrados e regiões metropolitanas e o antagonismo das posições doutrinárias a respeito levaram o assunto às barras do Supremo Tribunal Federal, por meio de diversas ações diretas de inconstitucionalidade, como por exemplo a ADIn 1842-RJ, na qual foi questionada a lei complementar que modificou a organização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por ter transferido ao Estado do Rio de Janeiro as competências municipais sobre saneamento básico, além da ADIn 2077-BA, na qual se guerreia Emenda à Constituição do Estado da Bahia, que atribuiu ao Estado a titularidade, quando a prestação do serviço utilizar recursos ou infraestrutura fora de seu território.

O STF deu provimento meritório na Ação Direta de Inconstitucionalidade, n. 1842/RJ<sup>13</sup>, em 06.03.2013, criando uma complexa necessidade de cooperação entre

---

<sup>13</sup> Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço

Estados e Municípios, com o prazo fixo de 24 meses para ser organizada, cuja complexidade deste Federalismo por cooperação não retira a grandeza da decisão do STF, no entender de Alochio (2013, p. 1), para o qual as Ações de Inconstitucionalidade 1842, 1843, 1826 e 1906 estão julgadas por versarem direta ou indiretamente sobre a titularidade do saneamento básico:

Decide o STF, em linhas gerais:

---

público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões podem vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842 / RJ. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Luiz Fux. Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Repte.(s): Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intdo.(a/s): Governador do Estado do Rio De Janeiro. Intdo.(a/s): Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Julgamento: 06/03/2013. DJe-181 Public. 16.09.2013.

- a) Os serviços de saneamento são, em regra, Municipais nos casos dos municípios isolados, melhor dizendo, aqueles não envolvidos em regiões metropolitanas ou aglomerações de municípios constitucionalmente previstas;
- b) Nos ambientes de regiões metropolitanas tais serviços não se transformam em serviços Estaduais. Adiciona-se, isto sim, o dever de gestão compartilhada, sem implicar em qualquer perda aos Municípios. Consta o esclarecimento do Voto do Ministro GILMAR MENDES:  
“A divergência, em resumo, sustenta que o estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o Estado.”
- c) Importante: o STF imuniza de vez a dúvida sobre a “voluntariedade da adesão” dos municípios às regiões metropolitanas. Não há escolha. Também citamos o voto do Ministro GILMAR MENDES:  
“Ressalte-se que o caráter compulsório da participação dos municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno deste STF, ao julgar inconstitucional tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002) quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas (ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).”
- d) O voto do Ministro Lewandowski refere abertamente, e acertadamente, no tocante à necessidade de gestão democrática, mediante participação direta e ampla da sociedade civil; (ALCHIO, 2013, p. 1)

Dessa forma, de acordo com o STF, a tese de que nas regiões metropolitanas a titularidade dos serviços públicos de interesse comum deixa de ser de interesse local para ser regional e, por conseguinte, o saneamento básico passa à titularidade do Estado, foi vencida.

Ressalvamos que não há trânsito em julgado, porque os Partidos Políticos PPS, PT e PDT opuseram recursos de embargos de declaração em setembro/2013 e, desde 27/03/2014, os autos estão conclusos ao Min. Relator Gilmar Mendes. Entretanto, entendemos que a tendência é ser mantida a posição original, porque o serviço é essencialmente municipal, na melhor dicção do artigo 30, V, da CF/88<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

### **1.1.1 A substituição do titular dos serviços (troca de sujeito) e sua constitucionalidade**

Dadas as competências definidas na Constituição Federal e a preservação da cláusula pétrea do pacto federativo, cumpre analisar se na seara do saneamento básico é possível a troca do sujeito titular dos serviços.

Advoga Martins (2011, p. 129) que na impossibilidade de um município prestar o serviço, caso fosse atribuir um caráter absoluto à regra de competência, estaria admitindo-se a não realização dos princípios da saúde e vida até que o ente se desonerasse de seu ônus de matiz constitucional. Daí porque é perfeitamente admissível que o Poder Judiciário diante da ponderação das circunstâncias fáticas e jurídicas em se verificando a omissão do ente competente em interregno razoável de exercer sua competência, pode operar essa troca, porque, segundo o autor, os princípios verificados no exercício da competência exigem tutela imediata.

A Constituição dá competência comum a todos os entes da federação em sede de saneamento básico (art. 23, IX)<sup>15</sup>, o que não significa atribuição de titularidade concomitante a todos os entes, pois como solidificado, aquela pertence aos municípios. Qualquer conclusão oposta ensejaria uma situação de conflitos, razão pela qual a interpretação mais coerente é de que se trata de cooperação entre os entes. Esse dispositivo, segundo Martins (2011, p. 130), legitima a troca de sujeito, quando um ente originalmente competente não prestar o serviço, podendo ser atribuída ao município vizinho, ao estado ou a outro estado, à União, à associação de municípios, ao estado e aos particulares. Essa troca pode ser de natureza involuntária e com mais razão voluntária, ou seja, quando a iniciativa da troca originar de ato volitivo do ente ao perceber que não tem condições de exercê-la temporariamente.

Desse modo, o comando previsto no artigo 241 da Constituição<sup>16</sup> não contém ranço de inconstitucionalidade por prever a troca de sujeito voluntária, porque disciplina a situação que ocorre quando o ente não tem condições de exercer seus

---

<sup>15</sup> IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

<sup>16</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

encargos constitucionais. É importante lembrarmos que se o ente tem condições de exercê-los, essa transferência é inconstitucional.

Essa permissividade encontra guarida na Lei de Consórcios Públicos (n. 11.107/05), por meio da qual se opera o parcial afastamento do ente titular mediante a criação de um novo ente do qual participam os cooperados, o que significa um parcial afastamento da regra de competência prevista na Constituição.

Outrossim, é do espírito da LDNSB a substituição ou compartilhamento das competências, mencionando no plural os “titulares”, e em diversas passagens de seu texto preconiza a gestão associada (art. 3º, II), prestação regionalizada (art. 3º, VI), delegação (art. 8º, “caput”) e execução de atividade interdependente (art. 12), o que não significa para Martins (2011, p. 133) a positivação da teoria da troca do sujeito, mas sim a hipótese voluntária de transferência ou compartilhamento de competências privativas.

Sem os pressupostos da teoria da troca de sujeitos, a LDNSB e a Lei de Consórcios Públicos padeceriam de inconstitucionalidade, por permitirem a alteração da divisão de competências e, portanto, a alteração do modelo do pacto federativo, sustentando que o motivo da flexibilização dos normativos foi o reconhecimento político da inviabilidade de vários municípios brasileiros que não têm condições fáticas de cumprir o ônus constitucional. A solução não é permitir a alteração de competências e por consequência quebrar o modelo federativo, mas sim extinguir a entidade (“aberrante”) ao invés de substituí-la (MARTINS, 2011, p. 139-140).

### **1.1.2 A indefinição da titularidade como entrave no avanço do saneamento básico**

Sob outro enfoque, essa tormentosa questão da falta de definição na CF e na própria LDNSB da titularidade dos serviços é considerada pelos autores uma das causas do entrave no avanço da expansão e melhoria dos serviços (TUROLLA, 2006; CONFORTO, 2000; apud GALVÃO JUNIOR, 2009, p. 553), porque o assunto esteve fora da agenda institucional setorial por três décadas e ensejou disputas entre municípios e estados nos sistemas integrados e nas regiões metropolitanas. Como estes tiveram ganhos significativos, em especial no setor do abastecimento de água, não havia interesse em definir essa pauta.

Diante desse vácuo, os prestadores de serviços exerceram as funções de regulação e elaboração de políticas públicas, que a despeito de nem sempre estarem alinhados com os anseios sociais, não conflitavam com os Municípios. Essa ausência influenciou negativamente nos resultados, embora Galvão Junior (2009, p. 533), acertadamente, aduz que os municípios não têm competência técnica para exercer essa titularidade, “gerando um círculo vicioso na definição dos papéis institucionais”.

Na visão de Zveibil (2003), a indefinição da titularidade também é uma das causas do tímido avanço no setor de saneamento básico:

Várias hipóteses podem ser buscadas para justificar as diferenças de *timing* na construção das políticas e agendas de reforma para o saneamento. Entre elas, os **conflitos federativos, de competência e titularidade dos serviços**, o esvaziamento dos principais grupos e agências formuladoras das políticas urbanas dentro da elite dirigente (Zveibil, 2002), ou ainda, como há pouco nos referimos, o restrito interesse privado em um campo bastante conflituado, frente a outras oportunidades de alocação do capital e de financiamento com maiores garantias de rentabilidade. (ZVEILBII, 2003, p. 80, grifo nosso)

Essa discussão atrapalhou o avanço no setor, porque deixou em plano secundário temas importantes para o desenvolvimento, como planejamento, regulação, operação e financiamento, assim como atrasou a implantação de políticas públicas no setor (GALVÃO JUNIOR, 2009, p. 553), o que perdurou desde o final dos anos 1980, final do PLANASA, e teve como resultado o saneamento como o último setor de infraestrutura a dispor de uma política nacional com a edição da Lei 11.445/2007, fato este que representou atraso de uma década e deixou claro a falta de prioridade.

## 1.2 A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Vamos abordar um dos eixos centrais da Política Nacional de Saneamento Básico, que é a função de regulação dos serviços.

Dentro dessa função, a LDNSB dispõe sobre a independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora e os objetivos da regulação, que são o estabelecimento de padrões e normas para a prestação dos serviços; a garantia de condições e metas estabelecidas; prevenção e

repreensão do abuso econômico e equilíbrio econômico e financeiro, mediante tarifas módicas, com adoção de mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e apropriação social dos ganhos de produtividade.

É relevante deixarmos claro que, para se falar de regulação, é preciso contextualizar historicamente todo o processo no Brasil. Como consequência das políticas desenvolvimentistas estatais (1950 a 1970), a estruturação do setor se deu de forma direta pelo Estado e a regulação restringia-se a normas e regulamentos por parte do executivo, modelo este inspirado na propriedade estatal, que se estendeu até o final dos anos 1980.

Durante a década de 1990 ocorreram ações de cunho administrativo, econômico e social, nominadas de Reforma do Estado, paralelamente ao programa de estabilização monetária (Plano Real). Com o desiderato de ajustes fiscais, houve uma onda de privatização dos setores infraestruturais, o que viabilizou, por emendas constitucionais, a flexibilização de monopólios estatais e privatização de empresas.

As ações nesse sentido foram deflagradas ainda no Governo Collor (1990-1992) com a venda de empresas das áreas siderúrgica, petroquímica e fertilizantes. Em um segundo momento, as privatizações permitiram o uso de créditos contra o tesouro e flexibilização aos investimentos estrangeiros. No que tange aos serviços públicos, as privatizações se constituíram a terceira e última fase da reestruturação, e ocorreram por meio das concessões, com supedâneo no art. 175, da CF e Lei n. 8.987/95. Tinham como escopo a entrada de capitais para abater a dívida com juros altos. Essa política monetária casava com uma política fiscal rígida, limitando a expansão e qualificação da rede de infraestruturas e das empresas estatais.

As privatizações, além de proporcionar aumento da eficiência dos serviços e aliviar o orçamento com investimentos privados, tinham como objetivo reduzir a pobreza, dando acesso à camada menos favorecida aos serviços públicos.

Em situação oposta, surgem argumentos de que as políticas de privatização podem fomentar a pobreza, porque as empresas maximizam os lucros em detrimento do bem-estar social, deixam de investir em longo prazo os vultosos valores e na relação com os clientes descartam os inadimplentes. Tendem, na área de saneamento e energia, expandir a instalação de medidores e meios de cobrança, sem aumentar as conexões e investir na rede infraestrutural (CARVALHO V., 2010, p. 146-150).

Neste cenário, no qual o estado deixa de ser o produtor ou distribuidor de bens e serviços, surge o espaço de seu papel regulatório no tocante aos serviços públicos.

Assim, a partir de meados de 1990, com a privatização dos setores de energia e telefonia, implantou-se no Brasil o modelo de agências reguladoras (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009, p. 80). Entretanto, no setor em que a maior parte das concessões ficou sob a égide das estatais (como o saneamento básico) até 2006, a regulação alcançou somente 13% das concessões no País, reconhecendo que as empresas estatais obtiveram notáveis avanços, sobretudo na expansão de redes, mas caso houvesse o serviço de regulação, os indicadores de cobertura poderiam ter sido próximos à universalização (op. cit. p. 82).

Para Probst (2010, p. 1), a regulação é resultado da crise do Estado-providência. Este deixa de prestar diretamente os serviços, mas controla a prestação, não desaparecendo, senão se adaptando a uma nova concepção. Nas palavras de Justen Filho (2002, p. 21) "não significa negar a responsabilidade estatal pela promoção do bem-estar, mas alterar os instrumentos para realização dessas tarefas".

Não há como desvincular no Brasil o termo regulação das citadas reformas liberais da década de 1990. Por outro lado, não se pode confundir com a regulação nos EUA a partir de 1930, que "se constituiu num intenso movimento de intervenção estatal nas atividades privadas com objetivo de conduzi-las à realização de objetivos socialmente determinados", segundo Vinicius Carvalho (2010, p. 154). Para o autor, o movimento regulatório brasileiro se assemelha com o *dérégulation* americano da década de 1970. Isto é, transformações nas relações Estado x mercado, em que o mercado é o determinante dos critérios da alocação da riqueza social, arrematando que a regulação nasceu no Brasil como "subproduto da privatização e da liberação dos setores de infraestrutura e não de um incremento da intervenção estatal sobre a economia".

Mas se o Estado perde força ao transferir para a iniciativa privada a atividade utilizada como instrumento de estabilização econômica ou de distribuição de renda, impõe-se a regulação como forma de corrigir falhas de mercado, inibindo-o de promover políticas de desenvolvimento social ou econômico, por meio dessas atividades, porque perde o poder normativo e operacional com recuo de seu

planejamento. Logo, a sua legitimidade não está em políticas distributivas, mas na busca de eficiência (CARVALHO V., 2010, p. 156-158).

### 1.2.1 O conceito de regulação

Dessa maneira, é importante trazer à colação o conceito de regulação, porque a LDNSB não a conceituou. Segundo Vinicius Carvalho (2010, p. 153), parafraseando Calixto Salomão Filho, regulação seria

As medidas de cunho legislativo ou administrativo por meio das quais o comportamento dos agentes econômicos é influenciado, controlado ou determinado, tendo em vista orientar esses agentes em direções desejáveis e evitar efeitos lesivos aos interesses socialmente legítimos, englobando toda forma de organização da atividade econômica pelo Estado, seja a intervenção pelo exercício do poder de polícia ou por meio da concessão de serviço público. (CARVALHO, V., 2010, p. 153)

Ou seja, a regulação restringe o mercado impondo controle de preços, quantidade, qualidade e segurança.

Galvão Júnior e Paganini (2009) definem como

[...] a intervenção do Estado nas ordens econômica e social com a finalidade de se alcançarem eficiência e equidade, traduzidas como universalização na provisão de bens e serviços públicos de natureza essencial por parte de prestadores de serviço estatais e privados. (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009, p. 81)

Marcos Fey Probst (2010, p. 1) conceitua como “função administrativa desempenhada pelo Poder Público para normatizar, controlar e fiscalizar as atividades econômicas ou a prestação de serviços públicos por particulares”: Para Bandeira de Mello (2008, p. 169-170), “as agências reguladoras são autarquias sob regime especial, ultimamente criadas com a finalidade de disciplinar e controlar certas atividades.” (PROBST, 2010, p. 1).

De regra, as atividades de regulação são exercidas por agências independentes e, de acordo com o artigo 21, da LDNSB, devem atender aos princípios de independência decisória, com inclusão da autonomia administrativa, orçamentária e financeira, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

### 1.2.2 O papel da regulação na universalização do acesso aos serviços de saneamento

Feitas as definições preliminares, a carência do saneamento básico não se dá apenas no campo material, pois além da estruturação física e econômica do prestador de serviços, impõe-se o estabelecimento de um forte aparato institucional-jurídico, com base na LDNSB em todos os aspectos.

A regulação do setor de saneamento surgiu tardiamente, já que diversos outros setores contavam com a regulação (energia, petróleo, saúde, aviação etc.). Na visão de Probst (2010, p. 1), houve um menoscabo por parte do poder público no que se refere à regulação, pois para ele a LDNSB

[...] busca reverter o quadro de omissão e descaso do Poder Público a partir da extinção do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), ainda na década de 80. Com o fim do PLANASA, coube às próprias concessionárias estaduais a definição das “políticas públicas” no setor, em verdadeira inversão à função inafastável do ente titular dos serviços.

Logo, a LDNSB abriu um novo campo de regulação dos serviços públicos (saneamento básico), definindo que são objetivos desta estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. (PROBST, 2010, p. 1)

É notório que os papéis a serem desempenhados pela regulação são muitos. Para Galvão Júnior e Paganini (2009, p. 80), figuram como escopo das agências regulatórias fazer cumprir as macrodefinições das políticas públicas setoriais mediante as políticas regulatórias, assim como buscar a eficiência dos prestadores, visando carrear mais recursos para a expansão da infraestrutura, além de propiciar uma estabilidade no setor, para atrair investimentos públicos e privados. Os autores atribuem a ausência de pesquisa na área institucional à falta de regulação, o que seria importante para contribuir na solução do *deficit* de atendimento, porque as pesquisas na área de saneamento ocorrem somente no setor tecnológico, em especial no tratamento de água e esgoto, havendo um hiato quanto à regulação na pauta setorial, nas últimas três décadas.

Dessa forma, sendo o prestador de serviços de saneamento um ente estatal, ou seja, o Estado na execução do bem-estar social, caberia a instituição de um órgão regulador? No entendimento de Galvão Júnior e Paganini, (2009, p. 82) sim. Vejamos:

Não obstante a propriedade estatal ser considerada uma alternativa à regulação, Marques Neto (2005) apresenta vários argumentos para justificar a regulação de empresas estatais: os interesses das empresas e de seus controladores não necessariamente representam o interesse público; não existe divisão de papéis entre regulado e regulador; e, por ser a regulação uma atividade tipicamente estatal, há incompatibilidade com o regime jurídico das empresas estatais.

A regulação de empresas estatais também constitui um resgate da cidadania, pois a mistura de papéis entre operador e titular dos serviços alijou a sociedade do controle dos serviços públicos (NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS, 1995). Com isso, surgiram consequências para a prestação dos serviços, pois na ausência de cobrança por expansão e por melhoria da qualidade, houve transferência parcial das ineficiências à população por meio de tarifas elevadas. (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009, p. 82) (grifo nosso)

A presença do ente regulador perante o prestador de serviços propicia a avaliação do grau de importância que se dá ao setor. Por isso, tem razão Turolla, ao analisar o papel e a importância da Agência Reguladora:

A regulação é o principal estímulo à eficiência na prestação dos serviços de saneamento e sua ausência em vários municípios indica que há baixa preocupação com a melhoria efetiva desses serviços. (TRATA BRASIL, 2013).

No mesmo diapasão, para Roberto de Oliveira Muniz, presidente da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto (ABCON), a regulação do setor é benéfica porque “o controle promove a segurança dos investimentos, a sustentabilidade dos contratos e das operações e a isonomia competitiva [...]” (FADUL, 2015, p. 1).

Por fim, o serviço de regulação também desempenha um importante papel para a consecução dos objetivos de universalização do acesso, serviço este inexistente no Estado do Amapá. Assim, a CAESA, a exemplo de todas as demais paraestatais de saneamento básico, ainda não submetidas à regulação, autoexecutam o papel de ente regulador e regulado, inusitadamente, com resultados inócuos a nosso ver.

### **1.2.3 O programa de fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulação**

Dada a importância da regulação setorial, o Governo Federal, por meio do Decreto n. 6.062, de 16 de março de 2007, instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório, exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento, por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.

O programa tem o escopo de formulação e implementação de medidas integradas que tenham como objetivo o fortalecimento do sistema regulatório, de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores; fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados; a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório; o fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório.

Assim, as ações do Comitê Gestor e do Comitê Consultivo, criados pelo Decreto em questão, devem mobilizar os órgãos e entidades da administração pública envolvidos no processo regulatório; coordenar e promover a execução de estudos e pesquisas e formular propostas para serem implementadas no âmbito dos órgãos e entidades envolvidos no processo regulatório; identificar e propor a adoção de modelo de excelência em gestão regulatória, bem como elaborar os instrumentos necessários à sua implementação e apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na execução das medidas a serem adotadas.

O Comitê Gestor, ligado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, é formado por um representante (titular e suplente) da Casa Civil da Presidência da República, responsável pela coordenação; um representante do Ministério da Fazenda e outro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Esta política de apoio institucional federal, a conscientização da necessidade de regulação do setor e as diretrizes do novo marco regulatório do saneamento fizeram avolumar o número de agências reguladoras.

#### **1.2.4 A evolução da regulação setorial no Brasil**

O tímido surgimento de várias agências reguladoras para as atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário no País é historiado por Probst (2010, p. 1), sob a forma de entidades estaduais: Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE); Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA). Em nível municipal, a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville/SC (AMAE) e a Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto do Município de Mauá/SP (ARSAE).

Segundo estudos de 2008, de Galvão Junior e Ximenes (2008, p. 26-27, apud PROBST, 2010, p. 1), somente 883 municípios (18% do total do país) estavam à época sob regulação dos serviços de água e esgoto, dos quais nem todos possuíam normas regulatórias preconizadas na LDNSB, concluindo os autores que “há poucas normas relacionadas aos aspectos econômico-financeiros, tais como tarifas e contabilidade regulatória”.

De modo federal ainda não há agência de regulação no setor de saneamento básico, enquanto que em outras áreas federais, há as seguintes entidades regulatórias:

1. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)
2. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
3. Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
4. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
5. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
6. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
7. Agência Nacional de Águas (ANA).

No espectro estadual constam as seguintes Agências Reguladoras Estaduais ligadas à Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR<sup>17</sup>:

a) Abrangendo os serviços de saneamento:

1. ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal;
2. AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre;
3. AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro;
4. AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul;
5. AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso;
6. AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul;
7. AGESAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina;
8. AGESC – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina;
9. AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná;
10. AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos;
11. ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará;
12. ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará;
13. ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba;
14. ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco;
15. ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas;
16. ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas;

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/estaduais>>. Acesso em: 22 set. 15.

17. ARSEMA - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão;
18. ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte;
19. ATR – Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos;
20. ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo;
21. ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais;
22. ARSI – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo;
23. AGERSA - Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia.

b) Outros setores:

1. AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia;
2. AGETRANSP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro;
3. ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo;
4. IAP-PR – Instituto das Águas do Paraná – Águas Paraná;
5. ASPE – Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo.

No âmbito municipal também foi substancial o incremento de Agências Reguladoras<sup>18</sup>:

1. AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim;
2. AMAE – Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville;

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/municipais>>. Acesso em: 22 set. 15.

3. ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal;
4. ARSAE – Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá/SP;
5. ARSETE – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina-PI;
6. ARSAEG – Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá;
7. ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Santa Catarina);
8. AGIR - Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí;
9. ARSEC – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá;
10. AR-ITU - Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu;
11. AGERJI - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Jiparaná;
12. AGR – Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão – AGR – Tubarão (SC);
13. ACFOR - Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (Fortaleza-CE);
14. ARES – PCJ - Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí;
15. ARPF - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira;
16. AGEREG - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande;
17. ARSAL - Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador.

Estudos<sup>19</sup> realizados em 2013, nos 100 maiores municípios do Brasil, identificaram que somente 56 dispõem de Agência Reguladora. Para o Instituto Trata Brasil “o dado preocupante é que 44 grandes cidades ainda não têm seus serviços de saneamento básico regulados, o que transmite insegurança em relação à gestão do saneamento” (TRATA BRASIL, 2013).

A tabela abaixo mostra as agências reguladoras, nos 100 maiores municípios pesquisados, no diagnóstico já mencionado do Instituto Trata Brasil, realizado seis anos após a edição da Lei 11.445/2007. Evidencia assim que o progresso nesse importante eixo do saneamento básico está aquém das expectativas, porque as 44 maiores cidades que ficaram de fora têm em tese condições técnicas e financeiras de instituir o serviço de regulação.

Tabela 2: Municípios dentre os 100 maiores subordinados à agência reguladora

Município	Agência Reguladora
Belo Horizonte, Juiz de Fora, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves e Montes Claros	ARSAE (MG)
Uberlândia	CRESAN (MG)
Piracicaba, Campinas e Limeira	ARES – PJC (SP)
Mauá	ARSAE-MAUA (SP)
São Bernardo do Campo	AR-SBC (SP)
Franca, São Paulo, Suzano, Itaquaquecetuba, São José dos Campos, Mogi das Cruzes e São Vicente	ARSESP (SP)
Brasília	ADASA (DF)
Maringá	AMR (PR)
Ponta Grossa	ARAS (PR)
Caucaia e Juazeiro do Norte	ARCE (CE)
Fortaleza	ACFOR (CE)
Vitória, Serra, Vila Velha e Cariacica	ARSI (ES)
Salvador	ARSAL (BA)
Feira de Santana e Vitória da Conquista	AGERSA (BA)
Gravataí e Canoas	AGERGS (RS)
Campo Grande	AGEREG (MS)

<sup>19</sup> TRATA BRASIL. **Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras. (2013).** Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>>. Acesso em 02 nov. 2015.

Continuação da Tabela 2: Municípios dentre os 100 maiores subordinados à agência reguladora

Município	Agência Reguladora
Petrolina	ARMUP (PE)
Paulista, Olinda e Recife	ARPE (PE)
Natal	ARSBAN (RN)
Boa Vista	AMSAB (RR)
Cuiabá	AMAES (MT)
Florianópolis	AGESAN (SC)
Blumenau	AGIR (SC)
Joinville	AMAE (SC)
Teresina	ARSETE (PI)
Manaus	ARSAM (AM)
Rio Branco	AGEAC (AC)
Anápolis, Aparecida de Goiânia e Goiânia	AGR (GO)
Belém	AMAE (PA)
Ananindeua e Santarém	ARCON (PA)*
Campina Grande e João Pessoa	ARPB (PB)

Fonte: Instituto Trata Brasil (2013).

Os números apresentados acima sofreram substancial incremento com base em dados atuais de 2015.

De acordo com a ABCON, a Lei nº. 11.445/07, no que tange à ação da regulação, falta muito para ser implementada em sua totalidade e reconhece que as concessionárias privadas, em que pese as regiões de atuação diversas, têm problemas similares junto aos entes reguladores, e o “conhecimento das melhores práticas de gestão regulatória e de suas principais dificuldades permitirá o amadurecimento da regulação, fortalecendo a relação entre o público e o privado, beneficiando cada vez mais a população usuária do serviço” (FADUL, 2015, p. 1).

No que diz respeito aos demais eixos do saneamento básico (resíduos sólidos, drenagem pluvial e varrição urbana), a situação é mais crítica porque, conforme bem-lembrado por Probst (2010, p. 1), as competências legais das agências de regulação limitam-se aos serviços de água e esgoto, o que para o autor é um equívoco.

Como alternativa às agências estatais de regulação há a possibilidade expressa de ser exercida essa função por meio dos consórcios, com espeque na Lei

de Consórcios Públicos (n. 11.107/2005), art. 241, da Constituição Federal e art. 8º, da LDNSB.<sup>20</sup>

Essa opção é viável porque agrega forças e recursos para a criação da entidade reguladora, o que é primordial para melhorar a qualidade e ampliar os serviços de saneamento básico. Exemplo positivo desse conceito foi a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público e responsável pela regulação dos serviços prestados por diferentes prestadores de serviços no Estado de Santa Catarina, criada sob a égide da Lei de Consórcios Públicos e LDNSB, em 01.12.2009. O projeto se deu por iniciativa da Federação Catarinense de Municípios em face da ausência de uma política estadual no setor de regulação, com excesso de poderes junto à CESB local (CASAN), surgiu como opção viável para se adequar ao novo marco regulatório e solucionar os problemas afetos ao setor. Dados da época indicavam que 25 municípios compunham a agência intermunicipal, tramitando 77 projetos de lei para ingresso de outros entes municipais naquele consórcio público e com previsão de até final de 2010 a integração de 150 municípios catarinenses (PROBST, 2010, p. 1). Em 2015, 176 municípios em Santa Catarina passaram a ser regulados pela ARIS, o que beneficiou mais de 2,8 milhões de cidadãos catarinenses.<sup>21</sup>

Há uma enorme flexibilidade para a regulação por agências com vários arranjos institucionais (consórcios entre estados e municípios; entre municípios e a delegação à agência reguladora de outro ente federado), o que pode viabilizar a regulação por força da economicidade decorrente da agregação das várias concessões. Prelecionam Galvão Junior e Paganini (2009) que os formatos não são rígidos e

[...] admitem combinações entre diferentes formas de regulação, a exemplo de contrato com presença de agência reguladora. Assim, essas alternativas permitem que, mesmo sem capacidade para regular, titulares dos serviços compartilhem ou deleguem a regulação a outros entes públicos, proporcionando efetividade à atividade. (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009, p. 85)

---

<sup>20</sup> Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.aris.sc.gov.br/institucional>>. Acesso em: 22 set. 15.

O setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário reúne características peculiares<sup>22</sup> que exigem uma regulação setorial, apresentando, segundo Galvão Junior e Paganini (2009, p. 86), “situações de falhas de mercado como poder de monopólio, externalidades, bens públicos e assimetria de informação, o que justificaria a regulação do setor”:

Além disso, vários estudiosos reafirmam a necessidade de regulação setorial com a seguinte finalidade:

- para práticas eficientes de gestão, expansão do produto e redução de tarifas (SEROA DA MOTTA, 2006);
- maximizar a qualidade dos serviços e alavancar investimentos com vistas à modernização e à universalização do setor (CONFORTO, 2000);
- favorecer a adoção de gestão profissional e a autonomia administrativa das empresas públicas, gerar incentivos além de ampliar a participação privada no setor (PENA; ABICALIL, 1999);
- limitar a interferência política no setor mediante regras implementadas independentemente do ciclo eleitoral (TRÉMOLET; HUNT, 2006);
- garantir a universalização do setor e evitar que os usuários paguem excessivamente pelos serviços prestados (BRITTO, 2001). (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009, p. 86)

No caso específico do Amapá, os baixos índices de cobertura de saneamento básico na distribuição de água e coleta de esgotos enfatizam ainda mais a necessidade premente de um órgão regulador, porque não é sensato centralizar no mesmo ente prestador dos serviços as funções de ente regulatório.

A instituição da regulação ensejaria a cobrança de cumprimento de metas, porque o saneamento básico no Amapá, por exemplo, trabalha com ações pontuais, sem um horizonte definido.

Contudo, considerando as especificidades do Estado do Amapá, com apenas 16 municípios e em torno 750 mil habitantes, tem que se buscar um modelo adequado, porque não há um definido como ideal para cada caso.

As experiências de outros estados e municípios devem ser sopesadas para a busca de um arranjo institucional compatível, levando em conta os aspectos econômico-financeiros (tarifas e contabilidade regulatória), englobando os quatro

---

<sup>22</sup> Características físicas: maioria dos ativos (redes de água e esgoto) encontra-se enterrada; mudança lenta no padrão tecnológico; qualidade dos produtos de complexa verificação pelo usuário; redes integradas em aglomerados urbanos; essencialidade no uso e consumo dos produtos (água e esgoto). Econômicas: custo fixo elevado; ativos específicos e de longa maturação; assimetria de informações; demanda inelástica; economias de escala; economias de escopo. (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009, p. 86)

eixos do saneamento básico, para incluir também os serviços de resíduos sólidos e drenagem pluvial e, por que não, a exemplo da ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, regulamentar o setor de energia, com o escopo de contenção de custos e tornar a agência reguladora sustentável financeiramente, com base em percentual do faturamento dos entes regulados.

A modalidade de consórcio entre os municípios e estes com o Estado do Amapá parece-nos o modelo mais adequado, instituindo-se uma pessoa jurídica autônoma com amparo no artigo 241 da Constituição Federal, na Lei dos Consórcios Públicos (n. 11.107/05) e LDNSB, para fins de cooperação mútua, elegendo-se como paradigmas a ARIS e a ARSESP, no que couber. A primeira por causa do êxito evolutivo apresentado e porque tem um certo distanciamento em relação ao Poder Executivo Estadual, pois a proximidade política pode interferir na independência da agência regulatória e, a segunda (ARSESP), porque essa agência também regula o setor de energia, gás canalizado e saneamento básico, a qual permite uma economia de escala.

### 1.3 OS QUATRO EIXOS DO SANEAMENTO BÁSICO

Os serviços de saneamento básico não se resumem à ideia restritiva que por muito tempo perdurou como sendo apenas de esgotamento sanitário. De acordo com a LDNSB, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais e tem princípios fundamentais (art. 2º, III), a serem realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente e está dividido nos seguintes eixos:

a) Abastecimento de Água Potável: compreende as atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, inclusive a captação, as ligações residenciais e comerciais e instrumentos de medição.

b) Esgotamento Sanitário: insere as atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados de esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o lançamento final.

c) Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas: constituídos pelo 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.

d) Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos: referem-se às atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico, lixo de varrição e de limpeza dos logradouros públicos, incluindo capina e poda de árvores nestes e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Os recursos hídricos não estão inseridos nos serviços de saneamento básico por força do artigo 4º, da LDNSB, que expressamente os excluem para evitar possíveis conflitos, já que são disciplinados pela Lei n. 9.433, de 8.1.97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e tem como principal preocupação a não poluição das águas, dentre outras.

É evidente que os interesses e políticas, na área de saneamento básico, estão entrelaçados com diretrizes dos recursos hídricos. Tundisi, Braga e Rebouças (2015) vão mais longe ao estender nesse liame a pesquisa e a educação como elos:

Uma das conclusões importantes dos últimos dez anos, em relação à disponibilidade de água e uso múltiplos deste recurso é que é necessário estreitar as relações entre pesquisa e desenvolvimento nesta área e compreender as implicações econômicas, sociais e culturais deste processo de integração entre ciência e aplicação.

Esta área de interação entre pesquisa, educação e políticas públicas voltadas para o uso e gerenciamento de recursos hídricos é válida para problemas regionais e locais. (TUNDISI; BRAGA; REBOUÇAS, 2015, p. 717).

É necessário um rearranjo institucional para o trato de recursos hídricos e saneamento básico, pois é um suicídio organizacional a segmentação que hoje impera. Ocorre que há uma descentralização do gerenciamento ao se tomar a bacia hidrográfica como unidade de gestão, por força de que dispõe o artigo 1º, V, da LPNRH, além de que dentro da divisão republicana, recaem sobre os municípios a gestão do uso e ocupação do solo. Assim, considerando a integração solo-água, impõe-se uma gestão integrada com uma coordenação nacional, cujo papel é de atribuição da Agência Nacional das Águas (TUNDISI; BRAGA; REBOUÇAS, 2015, p. 719).

## 2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Algumas lacunas na LDNSB, como aquela pertinente à titularidade dos serviços, bem como a realidade dos precários índices de saneamento no Brasil, não autorizam, no nosso ponto de vista, o exegeta a interpretar como utopia o marco regulatório do saneamento básico vigente, porque é perfeitamente factível o pleno saneamento básico (universalização). Basta vontade política e não apenas excelentes leis, somando-se como ingrediente a conscientização da população para cobrar dos gestores públicos a implementação das políticas públicas setoriais.

O grande desafio é a expansão dos sistemas de água e esgoto no país, em especial nas periferias urbanas, onde os usuários de baixa renda não podem arcar com tarifas reais - senão as sociais -, fruto de subsídios governamentais, inibindo os autoinvestimentos.

Como agravante, vislumbramos a grave crise hídrica nas regiões mais habitadas do País e, ademais, o setor tem que cumprir a Lei no tocante às novas tecnologias apropriadas para economizar e reduzir os índices de perdas na distribuição, porque nem sempre é possível a busca de novos mananciais, e, contudo, há que se considerar a finitude das reservas do lençol freático.

A eficiência e sustentabilidade econômica são o “calcanhar de Aquiles”, porque a necessidade de investimentos infraestruturais, se observado o todo no Brasil, não tem como ser satisfeita somente à base de receitas tarifárias. Indiscutivelmente o setor depende de empréstimos onerosos e do financiamento do Tesouro a fundo perdido, este limitado pelo contingenciamento orçamentário devidos aos ajustes fiscais atuais. Já os empréstimos onerosos são restritos por causa do elevado grau de endividamento da maioria dos estados e CESB. Os mecanismos de financiamento têm que ser repensados, trazendo-se à discussão recursos e subsídios fiscais para o setor. A sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, é utopia no Brasil, por força das desigualdades sociais e regionais. Não se pode empurrar a conta para o usuário de baixa renda, o qual tem alternativas limitadíssimas no tocante à obtenção dos serviços.

Outros pontos nevrálgicos dizem respeito à gestão compartilhada de recursos hídricos, nas três esferas governamentais - pois o produto “água” é indispensável - e há necessidade de cooperação na gestão dos serviços de saneamento básico. A Lei

determina fundamentalmente a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos, mas não dispõe como fazê-la. Assim, a lei ficou aquém quanto à integração intersetorial e intergovernamental

Devemos ainda levar a sério a regulação do setor de saneamento devido às suas características ímpares (falhas de mercado, principalmente o monopólio e externalidades), viabilizando-se por meio dos vários arranjos possíveis (inclusive consórcios), porque sua titularidade é compartilhável e delegável.

Enfim, no geral, a lei é boa e as perspectivas da universalização são alvissareiras, ainda que em longo prazo, porque a satisfação dessa meta envolve vultosas quantias de recursos públicos e o Estado brasileiro não se encontra em condições orçamentárias para cumprir com todas as necessidades da população simultaneamente, esbarrando na cláusula da “reserva do possível”, em flagrante conflito com as normas fundamentais garantidoras do “mínimo existencial”, assunto este reservado na segunda parte desta tese, a qual trata dos desafios das políticas públicas e de saneamento na garantia de acesso ao saneamento básico.

## **CAPÍTULO II – O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO COMO PRESSUPOSTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO**

Neste capítulo será analisado o PMSB, erigido por diretrizes e metodologia do planejamento do qual é instrumento, resultando em documento formal, que contém no seu bojo as informações coletadas nos órgãos e em pesquisa de campo, com os respectivos diagnósticos, objetivos e metas, além de programas para atingi-las, ações emergenciais e contingenciais e meios avaliativos.

Partindo do pressuposto que o planejamento e a elaboração do PMSB são imprescindíveis para se chegar à universalização, é importante uma análise pormenorizada sobre o assunto, neste capítulo.

### **1 O DEVER ESTATAL DE PLANEJAMENTO E O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**

O Estado, diante do serviço público de saneamento básico, tem o dever de planejar suas prestações. José Roberto Pimenta Oliveira (2011, p. 224) afirma que planejar é uma exigência histórica na construção da sociedade moderna, que se deu a partir do século XVIII, classificando o planejamento como “uma técnica de administração, quando se delibera pelo atingimento racional de determinados objetivos, frente a determinada realidade. Planeja-se porque se pretende, com racionalidade, transformar certa realidade em função dos fins assinalados”.

A Constituição prevê em diversos dispositivos, expressamente, a atividade de planejamento, respeitante à execução de planos nacionais e regionais de ordenação de território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX) de competência da União e, em especial, a necessidade de planejamento municipal (art. 29, XII e 30, VIII).

Assim, se a Constituição ou a lei prevê o planejamento, é de ordem imperativa, não podendo ficar ao talante do administrador, em caráter discricionário, deixar de tomar as medidas administrativas para fazer frente a um objetivo.

Na lição de Vinicius Carvalho (2010, p. 398-399), planejamento é “um procedimento ordenado e sistemático, em função de objetivos preestabelecidos”, e a inserção do planejamento em sede Constitucional decorre da necessidade de um

Estado forte, capaz de dirigir e coordenar, e trazer ainda à discussão a correlação com o intervencionismo estatal, resultante do planejamento, que, ideologias ou posicionamentos políticos à parte, estão expressamente previstos na CF/88.

Conquanto seja difícil enxergá-lo como tal, na verdade o plano é uma norma jurídica, porque se trata de um ato administrativo complexo e acaba por ter caráter normativo.

E sendo norma jurídica, tem conteúdo e forma previamente definidos na LDNSB, e seu Decreto n. 7.217/10, que a regulamenta. O plano pode ser específico para cada serviço na forma da LDNSB. Se forem elaborados planos em conjunto, há que se ter a harmonização e consolidação de todos (art. 19, § 2º), assim como a compatibilização com os planos das bacias hidrográficas onde estiverem inseridos (art. 19, § 3º). E, como norma jurídica, o plano só passará a ter existência, validade e eficácia quando, após ser encaminhado à Câmara para o regular processamento e sanção do Executivo, for convertido em lei.

Pertinente à extensão, o plano deve cobrir todo o território do ente, tanto na zona urbana como rural, salvo quando o serviço é prestado de forma regionalizada, hipótese que autoriza a elaboração de plano para o conjunto de municípios atendidos.

Por ser imprescindível à elaboração de políticas públicas, no nosso entender é possível a intervenção judicial, caso o ente seja omissivo quanto à elaboração do plano de saneamento, competência esta exclusiva do Poder Executivo. José Roberto Pimenta Oliveira (2011, p. 250) tem a opinião de que os demais Poderes não podem aprovar ou impor um plano, sob pena de malferir o princípio da separação dos poderes.

A LDNSB é omissiva quanto à titularidade, apenas mencionando que a competência para elaboração do PMSB é do titular dos serviços (art. 9º, I), a quem compete as atividades administrativas de planejamento.

Por se tratar de serviço de interesse local, a titularidade é da Municipalidade, sobre quem recai a incumbência de elaborar os planos de saneamento. No entanto, pode a União elaborar planos regionais de saneamento básico, em articulação com os estados, Distrito Federal e municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico (art. 52, II), pois nessa hipótese, há subordinação normativa sem que exista ofensa à autonomia

administrativa dos titulares, porque se trata de criação de regiões apenas para efeitos administrativos, fundada na “preponderância do interesse público afirmado nos Planos Nacional e Regionais, relativamente ao interesse público preconizado nos Planos Locais” (OLIVEIRA J., 2011, p. 251). Não há menção na LDNSB sobre planos estaduais de saneamento básico, porque refoge da sua competência material enquanto Lei Federal.

Em síntese, o PMSB está contido na atividade de planejamento para que se possa atingir o escopo de universalização dos serviços de saneamento básico. Pode-se distinguir planejamento como a soma de tarefas executadas para alcançar as metas determinadas na Lei, com fixação de bases para o seu escopo, passando pela análise do problema, estratégias e, por final, a elaboração do plano de ação em si, considerado como um documento final formal, inserido no mundo jurídico, por lei específica.

A LDNSB dedicou um capítulo próprio para definir os requisitos mínimos do plano, atividade indelegável a *contrario sensu* do art. 8º, podendo, no entanto, ser elaborado por empresa especializada.

## 1.1 O PLANO DE SANEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

O mundo tem mostrado preocupação com a escassez de recursos hídricos. Até mesmo o Brasil, rico em bacias hidrográficas, com volumosos mananciais, passa por uma crise sem precedentes no abastecimento de água, mormente São Paulo, a maior metrópole do país.

Assim, temos cenários futuros preocupantes e devemos prevenir com ações efetivas e eficazes para mudar esses rumos que apontam para uma hecatombe hídrica, principalmente levando em conta a baixa aplicabilidade de tecnologias para o uso e reúso das águas e os altos padrões de consumo.

As cidades do Brasil em geral apresentaram crescimento demográfico significativo e, por outro lado, não aconteceram os correspondentes investimentos na infraestrutura de saneamento, razão pela qual se criaram cidades insustentáveis sob a ótica ambiental.

Essa falta de estrutura evidencia uma crise ambiental urbana, porque influencia no espaço da cidade onde, segundo Adauto Oliveira (2015, p. 1), vive 82%

da população do país, exurgindo a obrigatoriedade, por força dos fundamentos constitucionais, de o Estado agir como ator preponderante, ou seja, planejar, normatizar e executar as políticas públicas de saneamento básico, as quais, já demonstrado, são atribuições da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Hoje a mídia, a sociedade civil organizada e o próprio governo têm mostrado preocupação com o setor na condução de volumosos recursos. Segundo dados do diagnóstico dos serviços de água e esgoto, do sistema nacional de informações sobre saneamento (SNIS/2012, 2014, p. 37), no triênio 2010/2012, foram investidos na área em torno de R\$ 27.056,2 milhões nacionalmente, enquanto que no Amapá, penúltimo na lista, foram aplicados apenas R\$ 41,3 milhões.

O saneamento básico, por englobar as políticas de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem, coleta e tratamento dos resíduos sólidos, guiado pelos princípios da universalidade, integralidade das ações e equidade, deve levar em consideração no contexto o aspecto ambiental e sua multidisciplinariedade, correlacionando-se com as políticas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano e rural.

Apesar da semelhança em algumas matérias, o plano de saneamento não é substitutivo do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), pois se trata de documento norteador das políticas públicas futuras e algumas dessas ações deverão constar do estudo de impacto para os respectivos licenciamentos ambientais (MACHADO P., 2015, p. 681-682).

A LDNSB, além de estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico, preconiza como condição *sine qua non* o plano para permitir contratos de delegação dos serviços de saneamento, entre municípios e companhias estaduais, ou com o setor privado. Também é necessário o plano porque, de acordo com o Decreto 7.217/2010<sup>23</sup>, a partir de 31 de dezembro de 2015, é imprescindível para que o ente federado tenha acesso a recursos federais na área de saneamento básico<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Alteração de prazo pelo Decreto n. 8.211/2014.

<sup>24</sup> Art. 26. [...]

§ 2º Após 31 de dezembro de 2015, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. (Redação dada pelo Decreto nº 8.211/2014).

Dessa forma, como se viu, a elaboração do plano de saneamento é obrigatória para prestação dos serviços de saneamento, sob quaisquer ângulos.

Enfim, por meio do plano é que serão identificadas as carências setoriais, bem como as demandas, e deverá ainda contemplar, no mínimo, os seguintes temas<sup>25</sup>: a) diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; b) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; c) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; d) ações para emergências e contingências<sup>26</sup>; e) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

A importância do plano de saneamento é por se tratar de valioso instrumento de gestão de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, serviços de destinação dos resíduos sólidos e drenagem das águas superficiais, sem o qual o município não tem a real dimensão dos problemas que afloram no setor para a tomada de decisões políticas e busca do apoio técnico-financeiro das instâncias estadual e federal ou, ainda, das parcerias público-privadas.

## 1.2 AS REFERÊNCIAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO

O fundamento legal do termo de referência é a LDNSB, bem como seu Decreto regulamentador (n. 7.217/2010) e o Estatuto das Cidades, os quais tratam dos serviços de saneamento básico (ambiental) como sendo pressupostos para cidades sustentáveis.

Com base no termo de referência é que vai se erigir o PMSB, com seus respectivos serviços, com definição de objetivos, princípios, diretrizes, plano de

---

<sup>25</sup> Cfe. Art. 19 da Lei 11.445/2007.

<sup>26</sup> Cfe. Paulo Affonso Leme Machado (2015, p. 681): “[...] como, por exemplo, greves no setor de coleta de lixo, incêndio nos depósitos de resíduos e emissões de poluentes;”

metas e respectivos programas e projetos, os recursos orçamentários, os instrumentos de monitoramento e os mecanismos de participação social.

A finalidade precípua do termo de referência é fixar diretrizes mínimas para elaboração do PMSB, por meio de empresa do ramo de consultoria especializada ou órgão governamental, no qual constam as especificações e detalhamentos técnicos.

A política pública específica para este importante segmento do saneamento básico, com base na lei mencionada, estabelece como atribuição municipal, dentre outras importantes mudanças na gestão e prestação de serviços, o papel do titular na definição da política de saneamento básico e a obrigatoriedade de elaboração de planos municipais.

O Plano Diretor do Município, elaborado seguindo as regras do Estatuto das Cidades, o qual dispõe sobre o direito a cidades sustentáveis (moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana e serviços públicos), é diretriz fundamental da política urbana a ser definida mediante planejamento e articulação das diversas ações.

O PMSB deve ser construído com participação social, assegurando à sociedade informações, representações técnicas e participações nos seus respectivos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação intrínsecos aos serviços públicos de saneamento básico.

A LDNSB exige na construção desse plano a participação social, garantindo à sociedade informações, representações técnicas e participações na formulação desta política pública setorial, com o objetivo de atingir a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, com vistas à sustentabilidade ambiental.

### 1.3 O OBJETO DO TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO

Para elaboração do PMSB, cada município deve apresentar o termo de referência, que abrangerá os serviços a serem objetos do contrato dentro dos quatro eixos dos serviços de saneamento básico, para atendimento das carências existentes:

- a) abastecimento de água;
- b) esgotamento sanitário;

- c) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas;
- d) limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

#### 1.4 OS OBJETIVOS DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO

O PMSB tem como meta promover a saúde, a qualidade de vida e do meio ambiente, atuando como instrumento de organização da gestão, por meio do qual estabelecerá as condições para a prestação dos serviços de saneamento básico universalizada aos jurisdicionados. Desse modo, far-se-á uso do PMSB como instrumento de planejamento de curto, médio e longo prazo, visando às necessidades presentes e futuras de infraestrutura sanitária, tendo como premissa a melhoria das condições de saúde pública e salubridade do ambiente.

#### 1.5 DA METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Impõe-se uma metodologia de planejamento que inclua a participação dos técnicos de todos os setores da prefeitura, além da sociedade civil, segmentos econômicos e políticos locais, de forma que os problemas da comunidade sejam plenamente identificados e superados. As ações conjuntas devem ser direcionadas mediante:

- a) sensibilização e apoio dos atores municipais na construção do PMSB, com a divulgação de políticas, instrumentos, legislação, métodos, tecnologias e fontes de recursos, por meio da mídia etc.;
- b) monitoramento, divulgação e controle social;
- c) debates entre os técnicos municipais e das esferas estadual e federal;
- d) audiências públicas e debates com a participação da sociedade civil;
- e) publicização dos documentos e informações produzidos, com garantia de acesso aos interessados,
- f) concisão nas análises relacionadas aos objetivos do planejamento municipal;

g) propostas precedidas por levantamento, análise e avaliação das características físicas (geográficas, ambientais, geomorfológicas e geotécnicas), urbanísticas, habitacionais, sociais, econômicas, institucionais e políticas, em contraste com as principais condicionantes, deficiências e potencialidades municipais;

h) discussão de alternativas das propostas com base nos dados territoriais;

i) instrumentos de regulação de fácil assimilação por seus destinatários;

j) construção de um projeto que contenha a vivência, as expectativas e as prioridades de seus munícipes;

k) alinhamento do plano com a legislação pertinente e as diretrizes do Ministério das Cidades.

Em face da complexidade do Plano Municipal de Saneamento, a elaboração será paulatina, dividida em etapas, com a entrega de cada “produto” sequencialmente, a serem todos abordados analiticamente, nos tópicos seguintes.

## 1.6 DOS PRODUTOS DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

O Plano Municipal de Saneamento consiste em documento final articulado, constituído em partes denominadas produtos, os quais passamos a expor, nos subtítulos seguintes.

### 1.6.1 Produto I – plano de mobilização social

Este primeiro produto primeiramente definirá a mobilização e participação social. Depois, na segunda etapa, divulgará o processo.

Intrínseco ao processo de constituição do PMSB, o plano de mobilização social visa dar caráter participativo ao plano, para que a sociedade tenha noção da sua importância como ferramenta transformadora e, destarte, tenha informações suficientes para cobrar e fiscalizar o gestor público responsável pela elaboração desse instrumento. É o que a LDNSB define como controle social: “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas,

de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (art. 3º, IV).

Enfim, tem a função de sensibilizar a sociedade. Essa sensibilização pode ocorrer, por meio da mídia escrita, falada, televisiva, impressos, *internet* etc.

Outras providências afetas ao plano de mobilização são a identificação e apelo dos diversos segmentos da sociedade, para que participem do processo; reuniões para levantamento dos problemas, interesses e potencialidades do Município; sistematização das informações; estabelecimento de canais para recebimento de críticas e sugestões; constituição de grupos de trabalho; abertura de debates, seminários e audiências públicas para discussão e participação popular; conferência municipal de saneamento básico; elaboração de formas de acompanhamento e participação, no processo de elaboração do PMSB, dos Conselhos da Cidade, de Saúde, de Meio Ambiente e de Educação e Comitês de Bacia Hidrográfica; e apresentação dos resultados e produtos no final de cada etapa de elaboração do PMSB.

A divulgação do processo, subproduto denominado comunicação social, é outra etapa de suma importância, com o objetivo de fornecer as informações alusivas ao plano com o fito da participação social, no que alude à fase decisória, além de servir como estímulo ao ingresso social, neste processo de planejamento, fiscalização e regulação dos serviços de saneamento básico.

### **1.6.2 Produto II – diagnóstico da situação do saneamento básico**

O diagnóstico da situação do saneamento básico é a base orientadora dos prognósticos, onde se definem objetivos, diretrizes e metas e o detalhamento de seus programas, projetos e ações. Deve conter dados sobre cobertura, *deficits* e condições dos serviços de saneamento básico e condições de salubridade ambiental, considerando dados atuais e projeções, bem como perfil populacional, quadro epidemiológico e de saúde, indicadores socioeconômicos e ambientais, desempenho na prestação de serviços e dados de setores correlatos, na busca, ainda, pelas causas das deficiências, para orientar metas e ações na sua correção com o escopo da universalização do atendimento.

Deverão ser cotejadas as informações socioeconômicas, ambientais e institucionais, a fim de identificar a situação preexistente ao PMSB, com a obtenção de dados primários em inspeções de campo (domicílios e em vias públicas) e os dados secundários coletados nos órgãos públicos correlatos, (unidades dos sistemas de saneamento básico, prestadores de serviços, entidades da sociedade civil etc.), além de informações bibliográficas, de tal forma que o produto possa dar elementos suficientes para elaboração dos estudos, os planos diretores e projetos de saneamento básico, com norte nas diretrizes da LDNSB. Esse diagnóstico deve conter informações relativas à:

1. Caracterização geral da *urbe*: população; localização e referências geográficas do município; caracterização das áreas de interesse; *deficit* de saneamento, condições de habitação, renda e educação; clima; acesso; topografia, hidrologia e geologia; características urbanas; condições sanitárias; perfis socioeconômico e industrial.

2. Situação jurídico-institucional: plano diretor, leis ambientais, normas de fiscalização e regulação e sua estruturação institucional, como secretarias, subprefeituras, órgãos correlatos e capacidade institucional para a gestão e articulação com outros segmentos; programas locais de interesse do saneamento básico em todas as áreas correlacionadas; identificação e avaliação da rede e programas de educação na área ambiental e saneamento básico; capacidade de comunicação e difusão locais quanto ao plano municipal de saneamento básico; programas de assistência social em saneamento; informações e características do ente concessionário de saneamento básico; recursos humanos e seus planos de cargos e salário e capacitação. Ainda as informações complementares para cooperação, complementaridade ou compartilhamento dos serviços de saneamento básico com outros municípios; estudos da questão social e cultural, tradições, usos e costumes quanto à saúde, saneamento e meio ambiente.

3. Situação econômico-financeira do ente federado: as arrecadações próprias e repasses constitucionais, programas e convênios; capacidade de investimento e sustentabilidade econômica dos serviços de saneamento básico, com fontes e inversões; avaliação do *quantum* de recursos para a prestação e manutenção dos serviços.

4. Infraestrutura disponível preexistente: saneamento básico (água, esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluso da construção civil e dos

serviços de saúde), manejo de águas pluviais e drenagem, energia elétrica, telefonia, pavimentação, transporte, saúde e habitação.

5. Situação dos serviços de abastecimento de água potável: identificação dos núcleos carentes ou excluídos e a análise socioeconômica; cobertura, regularidade, frequência e qualidade da água, áreas críticas, consumo *per capita* de água; análise da prestação dos serviços por meio de indicadores técnicos, operacionais e financeiros, tendo como referência os dados do SNIS; plano diretor de abastecimento de água, abordando a implantação e pertinência atual e futura em face da demanda; estudos da rede de captação, adução, tratamento, reservação, bombeamento, distribuição e ligações prediais; disponibilidade de mananciais e análise da bacia de contribuição e oferta à população; sistemas de controle e vigilância da qualidade da água e do serviço de informação; soluções alternativas de abastecimento de água em todos os setores.

6. Situação dos serviços de esgotamento sanitário: faixas populacionais não atendidas ou com deficiências no atendimento e tratamento; análise dos indicadores técnicos, operacionais e financeiros, tendo como referência os dados inseridos no SNIS; plano diretor de esgotamento sanitário e sua análise quanto à demanda; mapeamento do sistema de esgotamento sanitário atual, e estimativas da capacidade dos sistemas tanto públicos como individuais; sistema de monitoramento dos efluentes; avaliação dos corpos receptores e indicação de áreas de risco de contaminação ou já contaminadas; dados complementares quanto a soluções alternativas de esgotamento sanitário (fossas séptica e negra, infiltração no solo, lançamento direto em corpos d'água, etc.), individuais ou coletivas e outros usos (industrial, comercial, serviços, agropecuária, atividades públicas e outros).

7. Situação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: análise do serviço com base em indicadores do SNIS; plano diretor de resíduos sólidos, quanto à demanda atual e futura; sistemas de acondicionamento, coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos do município; atendimento do sistema público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos atual e futuro, com todos os indicadores e detalhadamente quanto à coleta e serviços especiais, resíduos da construção e dos serviços de saúde; quantificação e qualificação dos resíduos; identificação e avaliação social e financeira da coleta seletiva (cooperativas, associações e catadores); informações sobre as áreas de risco de poluição/contaminação e já contaminadas; análise dos locais de disposição

final de resíduos sólidos; como dados complementares, critérios para a elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (Resolução CONAMA n. 358/2005); gestão dos resíduos da construção civil, com análise da reutilização, reciclagem, beneficiamento e disposição final desses resíduos (Resolução CONAMA n. 307/2002 e alteração da Resolução CONAMA n. 469/2015).

8. Situação dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: consonante com planos diretores municipais e os planos de recursos hídricos e de bacias hidrográficas, deve ter como elementos essenciais a análise crítica do plano diretor de drenagem urbana e/ou recursos hídricos; identificação da infraestrutura atual e análise dos sistemas de drenagem e manejo das águas pluviais, com técnicas e tecnologias; identificação das faltas de cobertura, capacidade de transporte, manutenção e estado das estruturas; estudos hidrológicos do sistema natural de drenagem; estudos de separação entre os sistemas de drenagem e de esgotamento sanitário; estudo morfológico (hidrografia, pluviometria, topografia e outros), para as bacias e microbacias; cartografia das áreas de risco de enchentes, inundações e escorregamentos; indicadores epidemiológicos de agravos à saúde decorrentes do sistemas de manejo de águas pluviais; análise dos fenômenos erosivos e sedimentológicos quanto à degradação das bacias e riscos de enchentes, inundações e deslizamentos.

9. Desenvolvimento urbano e habitação: parâmetros de uso e ocupação do solo; perímetro urbano da sede e dos distritos; definição das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; identificação da ocupação irregular em Áreas de Preservação Permanente – APP's; definições de zoneamento; situação fundiária e eixos de desenvolvimento, projetos de parcelamento e/ou urbanização; na área habitacional, estudos do plano local de habitação de interesse social em face do saneamento básico, tais como quadro da oferta habitacional, necessidades habitacionais no aspecto quantitativo e qualitativo, *deficit* habitacional.

10. Meio ambiente e recursos hídricos: as condições locais, fragilidades, áreas de preservação permanente; recursos hídricos disponíveis, tendo como referencial a bacia hidrográfica; caracterização das bacias hidrográficas e ecossistemas naturais; usos e ofertas de água em bacias hidrográficas, atuais e futuras, considerando o lançamento de efluentes, no aspecto quantitativo e qualitativo; degradação ambiental por lançamento de resíduos líquidos e sólidos; escassez hídrica presente e futura; gestão dos recursos hídricos nas bacias;

relações de dependência entre a comunidade e os recursos ambientais, incluso o uso da água.

11. Saúde: olhar o saneamento básico sob o viés de promoção e prevenção de enfermidades, com dados sobre a morbidade de doenças provocadas pela falta; análise do PSF – Programa de Saúde da Família, bem como das políticas locais de saúde e sua capacidade de participação no processo; identificação das causas de enfermidades relacionadas e suas consequências econômico-social.

12 Consolidação cartográfica (dados socioeconômicos, físico-territorial e ambientais).

### **1.6.3 Produto III – prognósticos e alternativas para universalização dos serviços**

Este produto tem como escopo o desenvolvimento e a formulação de estratégias com o objetivo de atingir a universalização dos serviços de saneamento básico prevista no PMSB. Contemplará mecanismos de articulação e integração das políticas, programas e projetos de saneamento básico com os outros segmentos correlatos; apresentação de alternativas de intervenção quanto à melhoria das condições sanitárias. Toda a estruturação tem como finalidade precípua subsidiar e dar elementos técnicos para os projetos.

Nesta fase será levantada a necessidade de aporte de inversões, além da sustentabilidade econômica da gestão e da prestação dos serviços e estratégias quanto às fontes de inversões e custeio, tendo como referenciais os índices do SNIS, com apresentação de alternativas para a gestão dos serviços no aspecto institucional quanto ao planejamento, prestação de serviços, regulação, fiscalização e controle social.

Serão discriminadas as necessidades de serviços públicos de saneamento básico com projeções e metas em curto prazo (1 a 4 anos), médio prazo (4 e 8 anos) e longo prazo (entre 8 e 20 anos), com a construção de cenários alternativos das demandas, para direcionar o planejamento do saneamento básico, levando-se em consideração a população flutuante ou temporária quando esta for impactante.

As intervenções devem ser hierarquizadas nas áreas prioritárias, a partir de indicadores sociais, ambientais, de saúde e de acesso aos serviços.

Devem ser consideradas as novas tecnologias sopesando os custos com a realidade local, em termos de capacidade de pagamento e manutenção e operação da infraestrutura dos serviços de saneamento básico.

Enfim, como um todo, no que tange aos serviços de saneamento básico, esse produto contemplará um modelo de gestão, fiscalização e regulação, de projeções e estimativas de demanda, definição de responsabilidades, opções para o atendimento das demandas dos quatro eixos dos serviços, de acordo com a LDNSB, objetivos e finalidades do PMSB e análise da viabilidade técnica e econômico-financeira considerados os cenários dos objetivos, metas, programas, projetos e ações.

#### **1.6.4 Produto IV – concepção dos programas, projetos e ações**

Estes programas, projetos e ações devem estar compatibilizados com os planos plurianuais e outros planos governamentais da área, com as respectivas fontes de inversões.

O produto consignará a programação de investimentos das ações de cada um dos serviços, incluindo valores, cronograma financeiro e origem de recursos.

Deve ser subdividido em programação de ações imediatas, avaliando os programas em curso no município pertinente ao PMSB; de ações do PMSB definindo os programas, projetos e ações e respectivos custos; e de ações para emergências e contingências, com planos de racionamento e demandas temporárias, com previsão de operação em situações críticas e respectivas tarifas contingenciais; articulação com os planos locais de risco e a formulação dos planos de segurança da água e elaboração do plano municipal de redução de riscos.

As temáticas a serem abordadas serão a promoção do direito à cidade; da saúde e a qualidade de vida; da sustentabilidade ambiental e melhoria do gerenciamento e da prestação dos serviços.

### **1.6.5 Produto V – mecanismos e procedimentos para monitoramento e avaliação**

O produto em referência visa ao monitoramento e avaliação sistemática dos objetivos e metas do PMSB e respectivos resultados no acesso aos serviços, para o devido controle social, com base nas seguintes diretrizes:

- a) indicadores de prestação dos serviços de saneamento;
- b) valores dos indicadores, definição dos padrões e níveis de qualidade e eficiência;
- c) estruturação de recursos humanos, materiais, tecnológicos e administrativos imprescindíveis na fiscalização, regulação, avaliação e monitoramento do PMSB;
- d) meios de divulgação do plano;
- e) representatividade social em todas as fases do PMSB.

### **1.6.6 Produto VI – relatório final do plano**

O relatório final do PMSB, considerando seu objetivo de universalização dos serviços, deve contemplar todos os detalhes visando à posterior contratação de projetos básicos e executivos, dos sistemas de saneamento básico:

01. Relatório-síntese, o qual deve ser dado conhecimento e entregue aos participantes da sociedade;
02. Conferência Municipal de Saneamento para análise do plano, inclusive as propostas da sociedade para incorporação ou não;
03. Minuta do PMSB, para a apreciação do poder público municipal;
04. Relatório final do PMSB, com as etapas e produtos desenvolvidos;
05. Proposta de anteprojeto de lei para aprovação do PMSB.

## 2 A ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

O Estado no sentido lato firma sua existência para atender aos fundamentos da dignidade humana (art. 1º, III, CF/88), dentre outros, buscando erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Não é possível sustentar impunemente que o Estado vem logrando êxito em respeitar essas premissas insculpidas no Pergaminho Fundamental, diante da objetividade e frieza dos parcos números consubstanciados em taxas desprezíveis de saneamento básico, em especial do Estado do Amapá, que ostenta pífios índices dentre as 27 Unidades da Federação, objeto de debate na terceira parte desta obra.

Para viabilizar o rompimento desta barreira do descaso, em termos de políticas públicas de saneamento básico, o primeiro passo é o planejamento, considerado uma forma de intervencionismo estatal, expressamente previsto no artigo 174, da Constituição, o qual dispõe que o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica exercerá, dentre outras, a função de planejamento, remetendo à lei as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, mediante incorporação e compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Rumo à universalização, o novo instrumento legal regulatório do saneamento básico demarca o papel do Estado no setor com uma visão de gestão, dando ênfase à etapa de planejamento.

Conforme foi extensamente explicitado nos tópicos anteriores, o instrumento de planejamento precípua da LDNSB é o Plano Municipal de Saneamento. Contudo, é preciso sair do campo teórico e passar a analisar a execução dos PMSB's pragmaticamente, com enfrentamento das dificuldades inerentes à situação econômico-financeira hipossuficiente e à baixa capacidade técnico-gerencial da maioria dos nossos municípios brasileiros. Os municípios do Amapá se enquadram nessa hipótese.

Com efeito, inicialmente a LDNSB previa a entrega dos PMSB's para dezembro de 2010. O Decreto n. 7.217/2010 prorrogou o prazo para dezembro de 2013, estabelecendo que a partir de 2014 a existência do plano seria condição para o acesso a recursos orçamentários da União. Esse prazo foi novamente prorrogado

para o exercício financeiro de 2016, por meio do Decreto Federal n. 8.211 de 21/03/14.

Essas sucessivas prorrogações têm como aspecto negativo a não punição dos inadimplentes e a falta de incentivos para aqueles que cumpriram com os prazos de entrega dos seus PMSB.

## 2.1 OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ

Para viabilizar o rompimento dessa barreira do descaso em termos de políticas públicas de saneamento básico no Amapá, em especial, os Municípios de Macapá e Santana contrataram seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), por intermédio do Ministério das Cidades/CEF, nos valores de R\$ 799.716,00 e R\$ 229.960,82, respectivamente.

Os demais municípios do Estado do Amapá (14), por terem menos de 50 mil habitantes, tiveram recursos disponibilizados pela FUNASA, em 2010, por meio de edital de carta consulta, visando ao chamamento, com a finalidade da celebração de convênios, dos quais atenderam os seguintes Municípios:

Tabela 3 – Convênios Funasa / Plano Municipal de Saneamento Básico

Município	Convênio	Valor R\$
Oiapoque	CV-0380/2010	1.108.386,88
Calçoene	CV-0485/2010	893.768,50
Pracuúba	CV-0384/2010	892.468,50
Tartarugalzinho	CV-0485/2010	896.303,50
Ferreira Gomes	CV-0379/2010	894.483,50
Pedra Branca do Amapari	CV-0381/2010	894.925,50

Fonte: Funasa (2015).

As outras cidades remanescentes deste grupo de contingente populacional inferior a 50 mil habitantes (Laranjal do Jari, Vitória do Jari, Amapá, Cutias do Araguari, Itaupal, Porto Grande, Serra do Navio e Mazagão) passaram *in albis*, evidenciando que não houve a necessária e imprescindível mobilização da FUNASA e dos municípios para esse importante instrumento de gestão. Ressalte-se que a negatização dos municípios por inadimplências no CAUC - Cadastro Único de

Convênios do Governo Federal é outro fator que tem impedido o acesso dos municípios aos recursos federais.

Observa-se, ainda, uma discrepância de valores dos convênios firmados com o Ministério da Cidade e os celebrados com a FUNASA, o que pode levar à conclusão de que os orçamentos da FUNASA estão superfaturados ou com eventual subdimensionamento, por parte do Ministério das Cidades. Preferimos ficar com a segunda hipótese, pois não é crível, a nosso ver, que diante dos custos e levantamentos de campo em uma Cidade como Santana, com população estimada de 110.565 habitantes, seja exequível a feitura do plano com apenas R\$ 229.960,82, levantando-se dados de campo. Ou, no caso de Macapá, com 446.757 habitantes o faça com R\$ 799.716,00, enquanto que Oiapoque, com população de 23.628 habitantes, tenha um convênio no valor de R\$ 1.108.386,88. É verdade que outros fatores além dos demográficos são determinantes nos custos, como a extensão territorial e dificuldades inerentes a locais de difícil acesso, localização em área de fronteira etc., mas nada que justifique tamanha disparidade de preços.

Discussões à parte quanto aos valores, já a elaboração dos PMSB's vem sendo forçada pelo Ministério das Cidades, que tem fomentado os municípios na implementação de suas políticas públicas sanitárias com este imprescindível instrumento de planejamento, organização e estruturação, na gestão dos serviços de saneamento.

## 2.2 OS PERCALÇOS E PERSPECTIVAS NA EXECUÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

O tempo urge e a elaboração dos PMSB's no Estado do Amapá ainda está na fase inicial, correndo para cumprir o prazo final, previsto para 31.12.2015.<sup>27</sup>

Dos dezesseis Municípios, apenas Serra do Navio concluiu na integralidade seu plano com recursos próprios, enquanto que Calçoene e Oiapoque estão na fase final, com recursos de convênio da FUNASA, nos valores de R\$ 1.108 e R\$ 893 mil, respectivamente, apenas faltando entregar o produto "k" (produto VI), que é o relatório final do plano, a cargo da empresa MDL Ambiental Consultoria e Projetos,

---

<sup>27</sup> Decreto n. 7.217/2010, com a prorrogação do Decreto n. 8.211/2014.

enquanto que os outros produtos estão em análise na FUNASA, para aprovação ou não.

As demais cidades que firmaram convênio com a FUNASA (Pracuúba, Tartarugalzinho, Ferreira Gomes e Pedra Branca do Amapari) estão com sérios problemas burocráticos e de execução dos seus planos, embora a FUNASA tenha inicialmente repassado a todos os municípios convenientes o valor de R\$ 200.000,00, ficando a 2ª parcela condicionada à entrega dos produtos I, II e III (decreto de nomeação dos Comitês de Coordenação e Executivo; Plano de Mobilização Social e Relatório do Diagnóstico Técnico-Participativo), exurgindo inadimplência, que será mais um dos empecilhos para o atingimento das metas.

As duas principais cidades amapaenses, Macapá e Santana, licitaram em 2015 e executam os trabalhos por intermédio das empresas vencedoras do certame (MPB Saneamento Ltda. e Terra Nova Barretos Ltda., respectivamente). Em face dos valores dos contratos com valores abaixo dos convênios da FUNASA, a inexecução financeira é um aspecto preocupante a ser considerado. Ou, em segunda hipótese, por força dos valores subdimensionados em tese, a execução somente com base em dados do IBGE e da Prefeitura, sem qualquer levantamento de campo, que poderá gerar distorções e não aprovação por parte do Ministério das Cidades/CEF.

Os municípios restantes (Laranjal do Jari, Vitória do Jari, Cutias do Araguari, Itaubal, Porto Grande e Mazagão) não se habilitaram perante a FUNASA e perderam o prazo para a assinatura dos convênios, ficando à margem do sistema e sem recursos a fundo perdido daquela fundação.

Consciente e alarmado com a situação dos planos municipais, o Governo do Estado do Amapá resolveu intervir, por meio da Agenda Marrom da SEMA. Segundo o engenheiro André Pimentel Nascimento, gerente do Núcleo da mencionada Agenda<sup>28</sup>, criou-se um projeto de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, os quais serão executados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente em parceria com a Fundação Nacional de Saúde.

Segundo essa nova proposta, o PMSB de Pedra Branca do Amapari será bancado com recursos de compensação ambiental por conta das operações de mineração naquele município.

---

<sup>28</sup> Entrevista concedida na sede da SEMA em Macapá-AP, no dia 14.07.15.

O programa atenderá a sete municípios (Porto Grande, Mazagão, Laranjal do Jari, Vitória do Jari, Itaúbal, Cutias do Araguaari e Amapá), com previsão de recursos de R\$ 350.000,00, para cada ente federado.

Segundo o entrevistado, por falta de recursos, por ora ficarão à margem do programa 06 Municípios: Pracuúba, Tartarugalzinho, Ferreira Gomes, Oiapoque, Calçoene e Serra do Navio, o que nos sugere um desencontro de informações dentro da SEMA, pois o PMSB de Serra do Navio já foi entregue e devidamente quitado, enquanto que os de Oiapoque e Calçoene estão em fase final de aprovação na FUNASA. Restam, portanto, Tartarugalzinho, Pracuúba e Ferreira Gomes, que conveniaram com a FUNASA e, conforme relatado estão inadimplentes, eis que receberam a primeira parcela de R\$ 200.000,00, dos respectivos convênios, e a execução dos seus PMSB's sofreu solução de continuidade.

A dificuldade reside nos problemas burocráticos que surgirão, para que a SEMA entre como interveniente executora do convênio perante a FUNASA, na qual irá contratar pessoa jurídica para a execução, tendo como destinatário um ente federado, em tese inadimplente com o Governo Federal, pelo mesmo objeto.

Já nacionalmente, estudos<sup>29</sup> do Instituto Trata Brasil, realizados em 2013, sobre as 100 maiores cidades que representam 40% da população brasileira, demonstram que a situação também não é a das melhores quanto ao desenvolvimento dos PMSB's, conforme pode se observar na tabela abaixo.

Tabela 4: Desenvolvimento dos PMSB das 100 maiores cidades do Brasil

Planos que contemplaram abastecimento de água, esgoto sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.	34
Planos com apenas abastecimento de água e esgoto sanitário.	15
Planos com abastecimento de água, esgoto sanitário e manejo de resíduos sólidos.	5
Planos com abastecimento de água, esgoto sanitário e drenagem de águas pluviais.	1
Planos com somente esgoto sanitário.	3
Planos com somente manejo de resíduos sólidos.	5
Planos onde não foi possível identificar os componentes.	3
Municípios sem planos	34
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Trata Brasil (2013).

<sup>29</sup> Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

Deste universo de 100 municípios, 66 têm PMSB, dos quais 58 contemplam o esgotamento sanitário. Só com manejo de resíduos sólidos foram detectados 5 PMSB. A pesquisa não identificou em 03 municípios os componentes e constatou que 34 deles não têm PMSB elaborados.

Segundo o Instituto Trata Brasil<sup>30</sup>, os municípios que não entregaram os Planos com os quatro eixos podem ser alvo de intervenção pelo Ministério Público e Tribunais de Contas, em especial aos municípios com serviços contratados.

Para Turolla (TRATA BRASIL, 2013) a realização dos PMSB's correlaciona-se com a segurança necessária para atrair investidores e abre a possibilidade de captação de recursos:

Os municípios que fizeram seus planos conforme previsto na lei obtiveram a vantagem de oferecer mais certeza tanto para a sociedade quanto para os investidores, mesmo que para o próprio governo quando presta diretamente os serviços. O planejamento, neste sentido, ajuda esses municípios a captarem financiamentos e realizarem investimentos para chegarem mais rapidamente a um atendimento mais amplo e seguro de sua população. (TRATA BRASIL, 2013).

Já Alceu Galvão Júnior sintetiza que

Os municípios não podem pensar que o Plano é suficiente para atender a lei do saneamento. Ao contrário, o Plano é apenas o início do processo de universalização e sua concretização depende de que vários processos também funcionem adequadamente, notadamente a regulação e o controle social. (TRATA BRASIL, 2013).

O quadro é de desalento porque, em tese, 34% das maiores cidades inadimplentes com o PMSB têm recursos financeiros, corpo técnico, estruturas políticas e conhecimento da Lei, o que não justifica o descaso quanto ao planejamento das ações futuras voltadas para a universalização do atendimento.

Outro fato preocupante diz respeito à gestão do PMSB, porque no diagnóstico do Instituto Trata Brasil acima, dos 58 municípios com PMSB, contendo ao menos esgotamento sanitário, somente 26 responderam acerca da estrutura administrativa do plano, dos quais apenas 22 terão estrutura exclusiva.

Ao comentar a estruturação, Alceu Galvão ainda faz uma advertência admonitória muito séria quanto ao destino dos PMSB:

---

<sup>30</sup> Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

É grave o fato de 32 dos 58 municípios com planos ao menos para esgotos não terem respondido se possuem ou não estrutura para administrá-los. Sem estrutura específica os planos podem virar “instrumentos de prateleira”.<sup>31</sup>

Isto é, o gestor municipal cumpre a imposição legal de elaboração dos planos, tendo como principal preocupação a não restrição aos recursos orçamentários da União ou financiamentos federais, mas pode relegar o instrumento de planejamento ao esquecimento e deixar de executar essa função indelegável do Executivo Municipal, ao contrário do que permite a LDNSB quanto à prestação, à fiscalização e à regulação dos serviços, que podem ser delegadas.

Segundo Ernani Ciríaco de Miranda, diretor de articulação institucional da Secretaria de Saneamento Básico Ambiental do Ministério das Cidades, no contexto global dos municípios brasileiros, com base em 2015, apenas 31% têm o plano municipal de saneamento básico, o que, no nosso entendimento, pode ser uma aposta dos prefeitos em uma nova prorrogação de prazo. Já o presidente da FUNASA, Antonio Henrique de Carvalho Pires, aduz que até 2012 foram firmados 611 convênios para PMSB, atingindo 635 municípios, com investimentos de R\$ 137 milhões (FADUL, 2015a, p. 1). De acordo com a nossa percepção, são poucos municípios atendidos, diante dos 5.570 existentes no Brasil, com a agravante de que muitos desses convênios não obtiveram o devido sucesso, conforme se verifica na amostra do Estado do Amapá.

Para a mudança desse *status*, impõe-se um apoio mais incisivo da União e dos estados, com maior apoio técnico, porque somente recursos financeiros não têm sido suficientes, somado a incentivos para os municípios elaborarem seus planos na data aprazada, porque nesse cenário vigente, 69% dos municípios ficarão à margem dos recursos e programas federais, a partir do ano fiscal de 2016.

---

<sup>31</sup> Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

### 3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O PMSB é, portanto, uma ferramenta de planejamento e gestão visando à melhoria das condições sanitárias e ambientais do Município e, via reflexa, à qualidade de vida de seus moradores a serem beneficiados com a universalização do acesso ao saneamento básico, com quantidade, igualdade, continuidade e controle social, meta esta que constitui um desafio para o poder público municipal como titular destes serviços, em consórcio com a União Federal, detentora da maior parte dos recursos orçamentários.

O planejamento tem matizes Constitucionais, mas no caso específico do saneamento básico a necessidade de planejamento decorre da LDNSB, a qual dispõe dentre as condições de validade dos contratos setoriais, a existência de plano de saneamento básico, bem como lhe atrelou a prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive na hipótese de delegação.

A situação do Estado do Amapá no que tange à elaboração dos PMSB é relativamente fácil, porque conta com apenas 16 municípios. Ultrapassados os entraves que envolvem aspectos técnico-jurídicos, o fator político deverá ser preponderante e somente uma convergência de vontades e interesses poderá trazer boas perspectivas para a consecução das metas, mas é praticamente impossível o Estado, na sua integralidade, cumprir o prazo prorrogado para 31 dezembro de 2015, por meio do Decreto n. 8.211/2014, o que impossibilitará o acesso a recursos federais setoriais.

Problemas dessa natureza atrasarão por vários anos a meta de universalização do PNSB, nos municípios que não elaborarem seus respectivos PMSB, porque se sabe que estes não têm capacidade financeira para os pesados investimentos no setor.

Enquanto a União for leniente com o descumprimento de metas e deixar de prorrogar incessantemente os prazos, os gestores municipais não tomarão consciência da essencialidade dos PMSB's como instrumento inicial para a consecução dos objetivos do PNSB. Entretanto, de outra vertente, impor medidas drásticas de punição agravará a situação da maioria dos combalidos municípios brasileiros, dando a entender que a adoção de incentivos seria mais viável.

Por fim, o não cumprimento da obrigação de realizar o PMSB poderá ensejar a atuação do Ministério Público, por meio de ação civil pública, assim como a

contestação pelo Tribunal de Contas e a punição por crime de responsabilidade (*impeachment*), nos termos do artigo 1º, XIV, do Decreto-Lei 201/67 (negar execução à Lei Federal injustificadamente).

## **TÍTULO III – O SANEAMENTO ENQUANTO DIREITO À SAÚDE PÚBLICA**

### **CAPÍTULO I - O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE PÚBLICA E SUA CORRELAÇÃO COM O SANEAMENTO BÁSICO**

Neste capítulo vamos tratar do saneamento básico sob o viés da saúde pública hodiernamente atrelada àquele. Vinculação esta que se deu a partir das profundas reformas forçadas pela mudança de paradigmas decorrente da revolução industrial, mediante ações de saneamento básico, mas que no Brasil só tomou volume nos idos de 1910-1950, período este marcante na articulação dos mencionados setores.

A questão da água e os reflexos na saúde pública, e por outro quadrante o direito humano à saúde pública, são temas atuais lembrados neste capítulo.

#### **1 CONCEITO DE SAÚDE PÚBLICA E CONEXÃO COM SANEAMENTO**

De acordo com Dallari e Nunes Júnior (2010, p. 7-10), é elementar e, ao mesmo tempo contraditória, a formulação do conceito jurídico de saúde, dada a falta de consenso ou ao menos a hegemonia doutrinária. Para esses autores, a ausência de doença não esgota a definição, porque outros elementos devem compor esse estado. A definição dada pela OMS representa para os autores acima citados uma evolução dos conceitos até então construídos, de natureza polifacética, por envolver a paz e a segurança, os indivíduos e o Estado. Citam ainda que a desigualdade dos países no trato com a saúde e controle de doenças constitui perigo comum, assim como se extrai do preâmbulo da Constituição da Organização Mundial de Saúde o conceito de saúde como bem jurídico de desenvolvimento: "A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade".<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>. Acesso em: 01 jul 2015.

A posição da OMS é inegável, porque associa o conceito de saúde ao bem-estar social e psíquico, relaciona o ser humano com o seu meio e trata a saúde como um bem coletivo.

Desse entendimento não destoam Philippi Júnior e Malheiros (2005):

[...] estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas ausência de doenças. A VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, propôs o entendimento do conceito de saúde como resultante das condições de alimentação, habitação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. (PHILIPPI JÚNIOR; MALHEIROS, 2005, p. 19) (grifo nosso)

Por outra vertente, as ações no setor de saneamento voltadas para esses aspectos não se resumem à engenharia sanitária, mas envolvem a engenharia ambiental, com abordagens das questões ecológicas, econômicas, tecnológicas, cultural, de saúde e outras, compreendendo-se nas ações de saneamento, nos quatro eixos. Por conseguinte, as ações de captação, adução, tratamento, reserva e distribuição de água, coleta, tratamento e destino final de águas residuárias e de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais requer a atuação de engenheiros civis, engenheiros sanitaristas e ambientalistas, engenheiros de recursos hídricos, hidrogeólogos, químicos e engenheiros químicos, biólogos e bioquímicos, além dos profissionais de apoio, tais como engenheiros mecânicos e eletricitas (MOTA, 2005, p. 810). Esse autor faz o estreitamento do saneamento básico com a saúde pública, pois demonstra que as atividades de saneamento integram as ações sanitárias, porque visam à saúde da população no seu sentido mais amplo.

Dessa forma, com razão Dallari e Nunes Júnior (2010, p. 9), quando mencionam que “a horizontalização dos benefícios da evolução tecnológica e do saber científico constitui pressuposto para a preservação do estado da saúde” e que “em vários momentos históricos a erradicação de pandemias sobreveio em virtude de novas descobertas científicas [...] não exclusivamente de fármacos, mas a tecnologia em saúde como um todo”.

Sheila Pitombeira (2008) também defende o liame entre o saneamento e saúde:

Assim, o planejamento do saneamento básico, antes voltado tão somente ao alijamento do despejo, hoje deve envolver as demais questões de saneamento que lhe são relacionadas, dentre elas a oferta e a universalização da água tratada para o consumo, porque vai se refletir no tratamento de esgoto, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos,

realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente, porque certamente refletirão na saúde do cidadão, conforme disposto no texto constitucional. (PITOMBEIRA, 2008, p. 35)

As ações antrópicas no meio ambiente, mormente o consumo exacerbado e sem critérios, geram resíduos lançados inadequadamente na natureza, expõem o ser humano ao risco de doenças, impactando negativamente na qualidade de vida. Isso se dá porque o uso dos espaços e urbanização ocorre a níveis acima do suporte dos ecossistemas, o que pode ser medido com base nos padrões de consumo e produção, sendo que os ecossistemas urbanos são os palcos das alterações decorrentes da alta densidade demográfica, desproporção entre ambiente artificial e natural, importação de energia, excesso de resíduos, alteração da diversidade biológica nativa e desbalanceamento dos principais ciclos biogeoquímicos (PHILIPPI JÚNIOR; MALHEIROS, 2005, p. 3-5).



Fotografias 1 e 2: Condições sub-humanas de moradias no bairro Congós/Macapá  
Fonte: Sema (2005).

De acordo com Forattini (2004, p. 389, apud PHILIPPI JÚNIOR; MALHEIROS, p. 16), pode se falar em ecologia da doença “considerando o encadeamento desses determinantes, de natureza física, biológica e social, como propiciatório das condições necessárias para a ocorrência de doença e do baixo nível de qualidade de vida.”

Um ambiente nessas circunstâncias, mostrado nas fotografias 1 e 2, é propagador de doenças causadas por poluição, especialmente hídrica, além de outros fenômenos, como ocupação irregular de espaços legalmente protegidos, lançamento de efluentes e lixo irregulares, exsurgindo situações de riscos à saúde.

## 2 O DIREITO HUMANO À SAÚDE PÚBLICA

O primeiro aspecto a ser abordado é a questão da transnacionalidade do direito humano à saúde, em face dos organismos internacionais e das relações entre Estados e os sistemas de proteção previstos no mundo.

O direito à saúde é um direito coletivo além das fronteiras, por essa razão passa a ser tutelado internacionalmente, envolvendo o direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio, segundo prelecionam Dallari e Nunes Júnior (2010, p. 17).

Enfim, diz respeito aos direitos humanos, direitos estes que fizeram originar a ONU - Organização das Nações Unidas, a qual erigiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, no entanto, não tem força vinculante, senão apenas moral. Por tal razão a ONU aprovou, em 1966, o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este, em vigência, a partir de 3 de janeiro de 1976, dispôs que os signatários devem, dentre outros, assegurar a melhoria em todos os seus aspectos da higiene do meio ambiente, o que envolve necessariamente medidas na área de saneamento básico, o que pelo direito à igualdade está “implícito nas ações de saúde de caráter coletivo tendentes a prevenir e tratar epidemias ou endemias, por exemplo” (DALLARI; NUNES JÚNIOR, 2010). Vejamos:

### 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 e 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. (DALLARI; NUNES JÚNIOR, 2010, p. 20) (grifo nosso)

No Brasil, o liame do direito à saúde com o direito ambiental é expresso nas competências do SUS - Sistema Único de Saúde - previstas no artigo 200, VIII, da Constituição Federal.

Compete ainda ao SUS (art. 200, IV, CF/88) participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. A Lei n. 8.080/90 (Lei

Orgânica da Saúde) veio disciplinar a matéria e incluiu no campo de atuação do SUS, dentre outros, a execução de ações de saúde do trabalhador, da participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico e a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o meio ambiente do trabalho (artigo 6º).

A Constituição Federal de 1988 tem um capítulo no título II específico para os direitos sociais, bem como prevê que os “direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º).

Os direitos sociais, na visão de Krell (2002, p. 19-20), são vinculados à definição, execução e implementação das “chamadas políticas públicas (de educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultem o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos”, direitos estes previstos em dispositivos esparsos, como, por exemplo, o artigo 6º, inserto no capítulo II, do título II, que trata Dos Direitos e Garantias Fundamentais (apenas cita a existência dos direitos sociais)<sup>33</sup> na Carta Magna.

Assim, é importante o título VIII, da Constituição Federal, por traçar minúcias da Ordem Social, nos artigos 194 e seguintes, tendo como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

Logo, expressamente o direito humano à saúde tem liame com o saneamento básico e meio ambiente, razão pela qual não se pode analisar a questão ou formular políticas públicas sem que se leve em consideração o conjunto de forma harmônica e holística.

---

<sup>33</sup> CF/88: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

### 3 A QUESTÃO DA ÁGUA E OS REFLEXOS NA SAÚDE PÚBLICA

A ausência de saneamento básico afeta de forma indelével a qualidade e quantidade da água, o que implica necessariamente na questão da saúde pública, pois a água é o principal vetor das doenças de veiculação hídrica ou decorrentes da escassez, como, por exemplo, os problemas de má higienização.

Ao tratar do direito à água e direito de águas, D'Isep (2010, p. 58) defende o direito à água como um “direito humano fundamental à água-vida” e sustenta que a tutela não se resume à existência material da vida em si considerada, mas sim, uma vida qualificada, entendida quando protegida a incolumidade física, psíquica, social, econômica e ambiental, citando a incolumidade hidrossocial, pois quando não se tem o acesso à água, configura-se a exclusão social. É importante ressaltar ainda que a água é fator de desenvolvimento (incolumidade hidroeconômica) e responsável pelo equilíbrio ambiental e renovação vegetal.



Fotografia 3: Condições insalubres de moradia no bairro Provedor, Santana-AP.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Ademais a água tem um papel fundamental nesse aspecto, porque o consumo cresce a taxas superiores a do crescimento populacional, o que reduz a disponibilidade mundial *per capita* de água doce:

A água, como recurso hídrico, só mais recentemente vem sendo tratada, ainda que de maneira tímida, como um recurso finito e vulnerável, e que

pode representar obstáculo ao desenvolvimento das cidades e à qualidade de vida. (PHILIPPI JÚNIOR; MALHEIROS, 2005, p. 17)

Com base nos dados da OMS (PRUSS-USTIN, 2008 apud BRANCO; AZEVEDO; HACHICH; VAZOLLER; TUNDISI, 2015, p. 234), aproximadamente “10% das doenças no mundo poderiam ser totalmente eliminadas por melhorias na oferta de água tratada em qualidade e quantidade, coleta e tratamento de esgotos e higiene”.

Dentre as principais causas de agravo à saúde no Brasil, segundo o Relatório de Gestão dos Problemas de Poluição, surgem a falta de abastecimento de água potável, a falta de coleta segura de esgotos e a poluição de águas superficiais, dentre outros (PHILIPPI JÚNIOR; MALHEIROS, 2005, p. 20).



Fotografia 4: Ausência de drenagem no bairro Provedor em Santana-AP.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

A diarreia causa 1,5 milhões de óbitos por ano, mormente em crianças, e tem como principal causa a deficiência no saneamento básico. Estudos do ano de 2002 descrevem que, no Brasil, 2,3% dos óbitos advêm das doenças de veiculação hídrica (BRANCO et al., 2015, p. 235).

Para D’Isep (2010, p. 56), com base em dados da OMS, “80% das doenças, em países em desenvolvimento, são causadas pelo não acesso à água, pela pequena quantidade ou ainda pela água de má qualidade”. É válido mencionar que o

conceito jurídico de saúde humana transpassou o espectro biológico, ampliando o conceito de saúde:

Proteger juridicamente a vida humana hoje significa assegurar sua incolumidade física (nela inserida a biológica e a química), psíquica, econômica, social, política ambiental e, conseqüentemente, a hídrica. Concretizar direitos, como à sadia qualidade de vida e vida digna, requer assegurar a incolumidade hídrica. (D'ISEP, 2010, p. 56)

Com efeito, a água é encontrada na natureza na forma sólida (2,25%), gasosa (0,03%) e líquida (97,72%), distribuída na superfície (mares, rios, lagos e igarapés) e camadas subterrâneas (lençóis freáticos), sendo essencial à existência humana. Porquanto o ser adulto é composto de 47 litros de água em seu corpo e necessita de 2,5 litros de água diários, e pode ir a óbito em dois dias, em caso de sede. Em que pese a abundância e aparentar inesgotabilidade, a água é um recurso ambiental limitado (GERALDES, 2004, p. 83-84).

Aliás, Cunha Junior (2007, p. 3) menciona que as quatro maiores civilizações do passado se desenvolveram ao longo dos rios Nilo (Egito), Amarelo (China), Tigre e Eufrates (Mesopotâmia) e Ganges (Índia), “próximas a corpos de água, pela vital necessidade do homem e dos demais seres vivos por água, na busca de ecossistemas da terra que lhes complementam o sustento”.

Assim, anomalias em quaisquer dos quatro eixos do saneamento básico (abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos) refletirá na saúde, porquanto afetará a qualidade e quantidade da água potável ou apta para o emprego na agricultura e indústria.

Indo mais além, D'Isep (2010, p. 54-55) vê o direito à água de qualidade e em quantidade suficiente como o suporte-garante à sobrevivência humana, porquanto do ponto de vista ontológico, a relação da água reúne aspectos intrínsecos (enquanto elemento componente do corpo humano e suas interações física, biológica, química e psíquica), e extrínsecos (a água nas questões geopolíticas, políticas, sociais, econômicas etc.) com o homem.

Quanto ao uso da água para alimentos, informam Branco et al. (2015, p. 231-258) que apenas dois ou três litros do consumo *per capita* de água são utilizados no preparo. Tanto esta água quanto aquela destinada à higienização devem guardar rigoroso padrão de qualidade, sob pena de comprometer a saúde pública. A água,

segundo critério mundial, além de ser inócua à saúde deve conter substâncias protetoras da saúde humana, como, por exemplo, a fluoretização preventiva de cáries dentárias. Vale o alerta de que ao mesmo tempo que a água tem funções de limpeza, por força de sua capacidade de dissolução e transporte, pode ser vetor de substâncias tóxicas ou micro-organismos patogênicos. Em um círculo vicioso, os mananciais são contaminados por excrementos humanos ou esgotos não tratados e voltam aos domicílios, por meio de sistemas de captação para abastecimento público, expondo a população às doenças de veiculação hídrica.

Historiam Branco et al. (2015, p. 232) que logo após a prática do *tou à l'égout* na Inglaterra, ou a reforma sanitária de Chadwick, datada de 1847, seguida de imediato por outros países europeus, quando passaram a usar as descargas hidráulicas de vasos sanitários, nos sistemas urbanos de canalização, ocorreram grandes epidemias por doenças bacterianas de veiculação hídrica, o que dizimou as populações na Europa, por volta de 1850, quando em meados da década seguinte Pasteur fez descobertas ligando as relações microbianas à saúde do homem. Contudo, a comunidade científica era dividida por aqueles que professavam a ideia de que as doenças eram originárias de substâncias tóxicas dissolvidas, e aqueles da linha de Pasteur e Koch, que admitiam não ser a água e seus componentes químicos, mas sim, os micro-organismos, oriundos de outros seres humanos (pelas fezes). Esse debate perdurou entre os especialistas em abastecimento de água por longo tempo. Contudo, atribui-se como fator decisivo para a adoção de medidas e pesquisas para tratar os esgotos sanitários o mau cheiro insuportável em Londres.

Mas foi o pesquisador inglês John Snow que provou a transmissão da cólera em um surto epidêmico, que matou 521 pessoas que se serviam exclusivamente de poço contaminado, por esgoto sanitário de uma população.

Por força do positivismo, no final do século XIX e início do século subsequente, no Brasil demorou o reconhecimento de que micro-organismos nas águas eram responsáveis por epidemias, mas datam de 1926 referências do sanitarista Saturnino Brito à importância dos organismos patogênicos na água (BRITO, 1926, apud BRANCO et al., 2015, p. 233), datando também de 1927 a primeira cloração de água de abastecimento na cidade de São Paulo.

O decréscimo das mortes por febre tifoide em cidades americanas, no interregno de 1901 a 1920, é demonstrado por tabela elaborada por Phelps

(BRANCO et al., 2015, p. 233), quando se generalizam as instalações de tratamento das águas de abastecimento:

Decréscimo das mortes por febre tifoide nos EUA devido ao tratamento das águas.

Da tabela apresentada por Phelps, tomamos, inicialmente, o caso de Pittsburg, que é o mais documentado. Nessa cidade, entre os anos de 1901 e 1906, a taxa de mortalidade por febre tifoide aumentou de 107,7 para 143,3. Parte da cidade começou a receber água filtrada em dezembro de 2007 e, com apenas um mês deste benefício, a taxa caiu para 125,4. Em 1908, a frequência foi de 48,9 e prosseguiu decaindo nos anos subsequentes à medida que diferentes setores da cidade recebiam água filtrada; em 1911 - quando a taxa já era de 25,7 -, parte da cidade que não recebia água filtrada passou a receber água clorada, levando em 1912 o decréscimo da taxa de 25,7 para 13,2. Depois de 1914, quando toda a cidade era servida por água filtrada, a taxa de mortalidade por febre tifoide reduziu de forma expressiva, sendo 5,6 em 1920. Igualmente impressionante foi verificar na mesma tabela o decréscimo imediato da mortalidade nas cidades americanas após as medidas apontadas. Cincinnati, por exemplo, apresentava uma taxa de 45,4 no ano de implantação do sistema (1907), e passou a 18,3 logo no ano seguinte, atingindo 3,2 em 1920; em Portsmouth, outra localidade, a taxa de 122,2 existente no ano da implantação (1914) caiu para 28,4 no ano seguinte, sendo 12 em 1920. (BRANCO et al., 2015, p. 233)

Por sua vez, Eneas Salati, Haroldo Mattos Lemos e Eneida Salati (2015, p. 45) afirmam como desafios para o futuro a minimização dos efeitos da escassez e da poluição, pois a água é substância fundamental para a vida, citando com propriedade que os processos civilizatórios de maior desenvolvimento se deram coincidentemente nos locais com oferta de recursos hídricos, o que propiciou o desenvolvimento da agricultura e urbanização dos espaços. É relevante frisar que essa limitação não se dá apenas no aspecto quantitativo, mas também no qualitativo.

A importância da água e o reconhecimento da humanidade das más condições de sua potabilidade levou o assunto às Cúpulas Mundiais sobre Meio Ambiente, realizadas no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992, e, em Joanesburgo, África do Sul, em 2002.

Por ocasião da Rio-92, a questão da água foi amplamente debatida e ganhou capítulo próprio na Agenda 21 (Capítulo 18), que trata da proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos e aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos, com tópicos específicos envolvendo desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos; avaliação dos recursos hídricos; proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos

ecossistemas aquáticos; abastecimento de água potável e saneamento; água e desenvolvimento urbano sustentável; água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável e impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.

Na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002, que ficou conhecida como Rio+10, os objetivos eram fortalecer o compromisso de todas as partes com os acordos aprovados anteriormente (especialmente em relação à Agenda 21), assim como identificar outras prioridades emergentes desde 1992.

No que tange à água potável, a proposta foi lançar um programa de ações com assistência técnica e financeira, com o escopo de atingir a meta da Declaração do Milênio, qual seja, reduzir à metade, até 2015, a proporção de pessoas desprovidas de água potável e saneamento básico. Nessa proposta, segundo Juras (2002), estavam incluídos

[...] o desenvolvimento de planos de gerenciamento integrado de recursos hídricos e eficiência hídrica até o ano 2005, e o apoio aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição em seus esforços de monitoramento e avaliação da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos. (JURAS, 2002, p. 6)

Ao final, a Declaração de Joanesburgo reconheceu a importância da água como desafio a ser enfrentando e compromisso com o desenvolvimento sustentável e dignidade humana, fazendo constar que:

Os desafios que enfrentamos

[...]

13. O meio ambiente global continua sofrendo. A perda de biodiversidade prossegue, estoques pesqueiros continuam a ser esgotados, a desertificação toma mais e mais terras férteis, os efeitos adversos da mudança do clima já são evidentes e desastres naturais têm sido mais frequentes e mais devastadores; países em desenvolvimento são mais vulneráveis e a **poluição** do ar, **da água** e do mar segue privando milhões de pessoas de uma vida digna.

Nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável

[...]

18. Acolhemos o foco da Cúpula de Joanesburgo na **indivisibilidade da dignidade humana** e estamos resolvidos, por meio de decisões sobre metas, prazos e parcerias, a ampliar rapidamente o acesso às necessidades básicas como a **água potável, o saneamento, habitação adequada**, energia, assistência médica, segurança alimentar e a proteção da biodiversidade. Ao mesmo tempo, trabalharemos juntos para nos ajudar mutuamente a ter acesso a recursos financeiros e aos benefícios da abertura de mercados, assegurar a capacitação e usar tecnologia moderna em prol do desenvolvimento, e assegurar que haja transferência de

tecnologia, desenvolvimento de recursos humanos, educação e treinamento para banir para sempre o subdesenvolvimento. (BRASIL. MMA, 2015)

A água com qualidade e quantidade suficiente causa reflexos positivos diretos na saúde pública e representa o mínimo de dignidade humana. Não é possível pensar ou discutir saúde pública sem que se envolva o saneamento básico por sua direta correlação com as questões hídricas, razão pela qual o Brasil, signatário dos compromissos das Cúpulas em destaque, tem a obrigação legal e moral perante a humanidade de mudar o péssimo quadro de saneamento básico que envergonha o País.

#### **4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Sem quaisquer dúvidas, o saneamento básico, por força de sua externalidade, é imprescindível para disponibilizar serviços adequados à segurança da vida, importante segmento para a promoção da saúde, mormente ante uma gestão eficiente dos recursos hídricos, razão pela qual sustentamos um elo indissociável entre a saúde pública e o saneamento básico.

No aspecto legal, há um liame entre as normas com o intuito de melhorar a qualidade de vida ou, ainda, afirmar o direito à vida e à saúde, mediante este diálogo dos diferentes Poderes e setores do estado, sem olvidar a participação da sociedade organizada, articulando-se as políticas públicas, em especial a de saneamento básico e a de habitação, porque o direito sanitário isoladamente, no nosso ponto de vista, não tem como atender à demanda por um estado de bem-estar social.

**SEGUNDA PARTE**

**O DESAFIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DE SANEAMENTO NA GARANTIA  
DE ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO**

## **TÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS DE SANEAMENTO**

### **CAPÍTULO I - POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: OPERACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS**

Partindo do pressuposto que saneamento básico é uma política pública, não poderíamos prosseguir sem conceituá-la. Assim, torna-se válida a afirmativa de que reconhecer esta atividade de conceituar é muito extensa - senão mutável - e não tem um caráter absoluto, razões pelas quais não temos a aspiração de esgotar a definição, mas apenas elaborar um breve introito na temática, além de relacionar o saneamento básico, enquanto política pública, os princípios desta no setor, o campo da eficiência justaposto às políticas públicas mínimas e a sua correlação com o princípio do desenvolvimento sustentável.

#### **1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para Eloísa Hölfing (2001, p. 31), as raízes das políticas sociais encontram-se nos movimentos populares surgidos nos conflitos entre capital e trabalho, por ocasião da Revolução Industrial, a qual é considerada a mais profunda e decisiva transformação socioeconômica de todos os tempos. Na sua visão, políticas públicas seriam projetos de governo, por meio de programas e ações para setores determinados, podendo ser entendidas como o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987, apud HÖLFING, 2001, p. 31).

Ao falar do controle das políticas públicas ambientais, Medauar (2009, p. 222) toma os conceitos dos abalizados autores franceses, Y. Mény e J. C. Thoning e P. Muller, para os quais “uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico”.

No entender de Y. Mény e J.C. Thoning, bem como de P. Muller, há cinco elementos fundamentais caracterizadores da política pública:

- a) Uma política é constituída de um conjunto de medidas concretas que formam a sua essência.
- b) A política pública abrange decisões de natureza mais ou menos imperativa; explícita ou implicitamente a coerção está sempre presente.
- c) Uma política se inscreve num quadro geral de ação, o que permite distinguir uma política pública de simples medidas isoladas.
- d) Uma política pública afeta a situação de indivíduos, grupos ou organizações. Muitos indivíduos ou grupos podem permanecer passivos ante a fixação de uma política pública e outros podem coordenar-se para influir na elaboração e execução dos programas políticos.
- e) Uma política pública define obrigatoriamente fins ou objetivos a atingir, por exemplo, melhorar o atendimento nos postos de saúde. (MEDAUAR, 2009, p. 222).

O traço liberal que marcou o surgimento do Estado de Direito, segundo sustenta Carmello Junior (2014, p. 78), é o não intervencionismo, “germe de enormes desigualdades econômicas sociais”, razão pela qual o Estado deve propiciar a igualdade material e não a simplesmente legal, tendo como marco dessa concepção a Constituição Mexicana de 1917 e a de Weimar (Alemã) de 1919. É quando o Estado assume a obrigação de prestações positivas mínimas ao cidadão.

Nesse aspecto, as Constituições dos Estados impõem objetivos aos órgãos estatais e sociedade civil, que podem ser gerais ou especiais. No caso do Brasil, tais objetivos estão preconizados no artigo 3º, da Constituição Federal de 1988, que orienta o funcionamento do Estado e a organização da sociedade. Tem-se a busca do pleno emprego como objetivos especiais da ordem econômica (art. 170, VIII), da política de educação, com os princípios da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio (art. 214 e 208, II) e da assistência social (art. 203), sendo tais objetivos vinculantes para os órgãos estatais e não estatais.

Assim, para Carmelo Junior (2014, p. 79), políticas públicas seriam “programas racionais de comportamento governamental tendentes a incidir sobre determinadas realizações”. Vale ressaltar que não são discricionárias, por força constitucional, e, na hipótese de omissão por parte do Executivo, o Poder Judiciário pode ser acionado para fazer valer a vontade constitucional, ou para corrigir ilegalidade na hipótese de política pública instalada por escolha política (op. cit. p. 81).

No entender de Comparato (1998, p. 44-45), políticas públicas não são normas nem atos. Assim, dá sua definição:

Mas, se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um

conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. (COMPARATO, 1998, p. 44-45)

Eis o conceito de Regis Fernandes de Oliveira (2010):

Tomar providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados é o que se rotula de políticas públicas. (OLIVEIRA R., 2010, p. 283).

Para Ogera (2002), há distinção entre políticas públicas e política de governo:

Como política de governo entende-se aquela elaborada por e para determinada gestão governamental. E como política pública entende-se aquela definida por lei, promulgada pelo poder legislativo e sancionada pelo executivo. (OGERA, 2002, p. 12)

Na sua obra “Direito Administrativo e Políticas Públicas”, Bucci (2002, p. 241) havia conceituado políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Contudo, a autora, ao tratar do conceito de política pública em direito, em artigo específico, e alegar que a definição anterior carecia de desenvolvimento sob o aspecto processual, evoluiu para 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 à 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)

Denomina Dworkin (2011) como política

[...] aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas). (DWORKIN, 2011, p. 36).

De acordo com Marília Lourido dos Santos (p. 80, apud PIRES, 2011, p. 345), política pública é composta por metas, instrumentos legais e temporalidade,

significando que “[...] o prolongamento no tempo, que implica na realização de uma atividade e não de um simples ato”.

Pires (2011) chega à conclusão que

Políticas públicas são programas traçados de modo cogente, imperativo, pela Constituição e leis ordinárias, de execução *a priori* atribuída ao Poder Executivo do ente federal competente à sua realização material que deve realizá-los (os programas) por si ou transferi-los à execução – mas mantê-los em fiscalização – por terceiros. (PIRES, 2011, p. 346).

É preciso reconhecer que não obstante o esforço intelectual dos renomados autores, essa conceituação é inesgotável e mutável, segundo a ótica interpretativa, como se pode observar quando se insere no conceito aspectos processuais ou objetivos negativos (*non facere*).

## 2 O SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Elaborado o conceito de política pública no seu âmbito genérico, vamos analisar o saneamento básico como tal.

Primeiro precisamos partir da premissa de que o saneamento é de natureza pública, embora excepcionalmente alguns serviços possam ser de natureza privada nos termos da LDNSB<sup>34</sup>, o que não tem o condão de alterar sua classificação.

Ora, as metas preconizadas nas políticas públicas são coletivas, sendo necessário que o Estado intervenha para dar as condições mínimas de saúde e bem-estar à população, assim como preservar o meio ambiente, de acordo com as diretrizes e objetivos da LDNSB, ao dispor esta que “o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos serão realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente” (art. 2º, III, LDNSB, grifo nosso).

Os objetos de proteção da LDNSB envolvem questões de direitos fundamentais previstos na CF/88, mormente a dignidade da pessoa humana, que seria solapada sem o abastecimento de água potável e esvaziamento sanitário, bens

---

<sup>34</sup>Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

estes implícitos na mencionada Carta Política, ao passo que o direito ao meio ambiente equilibrado ganhou capítulo próprio (arts. 225 e seguintes). Desse modo, ficou óbvio que sem o saneamento básico nos conglomerados humanos o preceito constitucional será mera retórica.

A Constituição Federal define as competências entre os entes, enquanto que a LDNSB dispõe sobre as diretrizes nacionais. Vale salientar que as competências administrativas são da União, estados, municípios e Distrito Federal, para instituir diretrizes para o saneamento básico e execução dos serviços de melhoria das condições do mesmo. Logo, a LDNSB diz respeito às políticas públicas de saneamento básico de todos os entes da federação, dispondo ainda que as políticas públicas de saneamento devem ser articuladas com as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saúde, combate à pobreza, proteção ambiental e demais políticas que visem à melhoria da qualidade de vida.

Políticas públicas de saneamento básico, na ótica de Pires (2011), são

[...] programas imperativamente traçados pela Constituição Federal e a Lei 11.445/07, de execução *a priori* atribuída ao Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a serem realizados por si ou por terceiros a quem o serviço é delegado (mas sob a responsabilidade dos entes federativos), com o objetivo de eficazmente promover a universalização, a integralidade e a disponibilidade do acesso ao saneamento básico, isto é, aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e proteção ao meio ambiente, e de modo a articularem-se com outras políticas de desenvolvimento urbano e regional, tais como a habitação, o combate à pobreza e à sua erradicação, a promoção da saúde e demais políticas de interesse social para a melhoria da qualidade de vida das quais o saneamento básico represente fator determinante. (PIRES, 2011, p. 346).

Em suma, havendo previsão constitucional de ações do Estado nas suas três esferas de governo, com o escopo de realizar condições de saúde e proteção ao meio ambiente e, em especial, no marco legal do saneamento básico, representado pela LDNSB e demais comandos legais, correlatos diretos ou indiretos, podemos concluir que saneamento básico é uma política pública, porquanto há uma indispensabilidade de o Estado executá-la.

### 3 PRINCÍPIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

Segundo Borja<sup>35</sup> (2004, apud FARIAS, p. 50-51), a partir da Conferência Nacional de Saneamento Ambiental, de 1999, os princípios fundamentais de uma política pública passaram a ser construídos sob influência da reforma sanitária, o que resultou na 8ª Conferência Nacional de Saúde. Ademais, os princípios foram amadurecidos em decorrência do colapso do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), do amplo debate social sobre o tema, da edição da CF/88 e seus novos princípios democráticos, das discussões políticas em torno de projetos os quais delimitavam princípios e da tentativa de privatização dos serviços de saneamento, por meio do Projeto de Lei do Poder Executivo, n. 4.147/2001. Esses princípios estão assim sistematizados:

---

<sup>35</sup> BORJA, Patrícia C. **Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega programas**: um olhar através do programa Bahia azul. Tese (Doutorado) Salvador: FAU/UFBA, 2004.

<b>Princípio</b>	<b>Definição</b>
Universalidade	As ações e serviços de saneamento, além de serem fundamentalmente de saúde pública e de proteção ambiental, são também essenciais à vida, direito social básico e dever do Estado. Assim, o acesso aos serviços de saneamento ambiental deve ser garantido a todos os cidadãos mediante tecnologias apropriadas à realidade socioeconômica, cultural e ambiental.
Integralidade das ações	As ações e serviços de saneamento devem ser promovidos de forma integral em face da grande inter-relação entre os seus diversos componentes, principalmente o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem de águas pluviais, o manejo de resíduos sólidos, o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças. Muitas vezes, a efetividade, a eficácia e a eficiência de uma ação de saneamento dependem da existência de outros componentes.
Igualdade	A igualdade diz respeito a direitos iguais, independentemente de raça, credo, situação socioeconômica; ou seja, considera-se que todos os cidadãos têm direitos iguais no acesso a serviços de saneamento de boa qualidade.
Participação e controle social	A participação social na definição de princípios e diretrizes de uma política pública de saneamento, no planejamento das ações, no acompanhamento da sua execução e na sua avaliação se constitui em ponto fundamental para democratizar o processo de decisão e implementação das ações de saneamento. Essa participação pode ocorrer com o uso de diversos instrumentos, como conferências e conselhos.
Titularidade municipal	Uma vez que os serviços de saneamento são de interesse local e o poder local tem a competência para organizá-los e prestá-los, o município é o titular dos serviços. Uma política de saneamento deve partir do pressuposto de que o município tem autonomia e competência para organizar, regular, controlar e promover a realização dos serviços de saneamento de natureza local, no âmbito de seu território, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, associado com outros municípios ou não, respeitando as condições gerais estabelecidas na legislação nacional sobre o assunto. A gestão municipal deve se basear no exercício pleno da titularidade e da competência municipal na implementação de instâncias e instrumentos de participação e controle social sobre a prestação dos serviços em âmbito local, qualquer que seja a natureza dos prestadores, tendo como objetivo maior promover serviços de saneamento justos do ponto de vista social.
Gestão pública	Os serviços de saneamento são, por sua natureza, públicos, prestados sob regime de monopólio, essenciais e vitais para a vida humana, em face da sua capacidade de promover a saúde pública e o controle ambiental. Esses serviços são indispensáveis para a elevação da qualidade de vida das populações urbanas e rurais. Contribuem também para o desenvolvimento social e econômico. Sendo um direito social e uma medida de saúde pública, a gestão dos serviços deve ser de responsabilidade do Poder Público.
Articulação ou integração institucional	As ações dos diferentes componentes e instituições da área de saneamento são geralmente promovidas de forma fragmentada no âmbito da estrutura governamental. Tal prática gera, na maioria das vezes, pulverização de recursos financeiros, materiais e humanos. A articulação e integração institucional se constituem em importantes mecanismos de uma política pública de saneamento, uma vez que permitem compatibilizar e racionalizar a execução de diversas ações, planos e projetos, ampliando a eficiência, efetividade e eficácia de uma política. A área de saneamento tem interface com as de saúde pública, desenvolvimento urbano, habitação, meio ambiente e recursos hídricos, dentre outras. A conjugação de esforços dos diversos organismos que atuam nessas áreas oferece um grande potencial para a melhoria da qualidade de vida da população.

Quadro 3. Princípios de Uma Política Pública de Saneamento  
 Fonte: Borja (2004, apud FARIAS, 2011, p. 52).

Dois níveis de formulação e implementação das políticas públicas de saneamento são preconizados por Heller e Castro (2007):

Ademais das implicações de ambos os pressupostos, admite-se que as políticas públicas de saneamento compreendem dois diferentes níveis de formulação e implementação: **o nível da política pública em si**, considerado como aquele em que o estado estabelece e pratica seus marcos políticos, legais e institucionais, geralmente em seu nível central; e **o nível da gestão**, que se refere à organização dos serviços, podendo ser realizado no nível local ou não, a depender da concepção adotada. (HELLER; CASTRO, 2007, p. 289-290, grifo nosso)

Assim, o modelo de organização dos serviços pode ser vinculado à Administração Direta Municipal, por meio de autarquias municipais (indireta), companhias municipais, companhias estaduais (CESB) e companhias privadas.

#### **4 O CAMPO DA EFICIÊNCIA EM CONTRAPOSIÇÃO AO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MÍNIMAS**

Amiúde o comando legal propõe para aquele setor determinadas políticas, não delimitando o alcance e, por vezes, estipulando valores, como, por exemplo, o percentual mínimo de saúde de 15% da arrecadação de impostos que a União deve aplicar em ações e serviços básicos de saúde (art. 198, § 2º, I, da CF/88).

Pode ser que os valores não sejam suficientes para atender à demanda, o que pode transformar aquela política pública setorial em insuficiente, o que não implica dizer necessariamente que o gestor público não a tenha cumprido. Entretanto, nessa hipótese, resvala-se no campo da eficiência. E, desse modo, a princípio, a intervenção judicial só poderia ocorrer para fazer valer as políticas públicas mínimas previstas no ordenamento jurídico, assim consideradas como aqueles direitos fundamentais ou repasses mínimos exigidos de cada poder pelo ordenamento jurídico. Já a eficiência, juridicamente de difícil concreção, só pode ser cobrada democraticamente nas urnas, nos quadriênios do sufrágio universal para escolha do Executivo, porque o solucionamento das questões passa mais pelo critério político do que técnico e, muitas vezes, o administrador se vale da teoria da reserva do economicamente possível, para não implementar na totalidade uma política pública.

Carmello Junior sustenta a tese do princípio da proibição do retrocesso social, extraído implicitamente da Constituição Federal, para enfrentar essa dicotomia. E exemplifica:

O raciocínio é simples: se a Constituição Federal estabelece como objetivos erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais ao mesmo tempo em que se pretende garantir o desenvolvimento, parece, efetivamente, que estão vedadas ações governamentais que se mostrem restritivas em relações a direitos já alcançados. (CARMELLO JUNIOR, 2014, p. 82)

Outra proposta interessante é aquela sustentada por Barcellos (2007, p. 18-22), para quem se deve ter o parâmetro objetivo (quando a CF fixa determinada quantidade de recursos); o parâmetro de obtenção de resultados (na hipótese, por exemplo, de o Estado oferecer educação fundamental para toda a população), que seria aferido sem dificuldades pela análise dos dados estatísticos; e o terceiro parâmetro, da própria definição de política pública, cujo controle recai sobre os meios (in)eficientes, objeto da escolha política do gestor, o que reconhece a autora de difícil aferição.

É evidente que a eficácia de uma política pública encontra dificuldades em contraste com os recursos orçamentários, na maioria das vezes insuficientes para a incrementação efetiva e resultados concretos, se escorando os gestores na teoria da reserva do possível, que regula a possibilidade e a extensão da atuação estatal no tocante à efetivação de alguns direitos (*v.g.* o direito ao saneamento básico), o que acaba por condicionar a prestação do Estado à existência de recursos públicos disponíveis. Isto é, os direitos já previstos só podem ser garantidos quando há recursos públicos, o que é atentatório às grandes conquistas sociais, um menoscabo aos avanços da sociedade brasileira.

## **5 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS**

Na nossa dissertação de mestrado<sup>36</sup> ousamos definir sem maiores pretensões o englobante princípio do desenvolvimento sustentável, como aquele economicamente eficiente, socialmente justo (equidade social) e ecologicamente prudente.

---

<sup>36</sup>**A reforma agrária no Estado do Amapá:** o processo histórico-institucional fundiário e as consequências dos projetos de assentamento sobre a cobertura florestal. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas), Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

Guardam relação com esse princípio as políticas públicas ambientais voltadas para as diretrizes do art. 225 da Constituição Federal, cuja premissa maior é o ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida, explicitando-se o princípio intergeracional.

Contudo, não se limitam as políticas ambientais à defesa do ambiente, porque cuidam também do desenvolvimento no aspecto econômico viável e socialmente justo, além de trazer a lume o caráter multidisciplinar imanente ao meio ambiente.

Na verdade, o termo desenvolvimento sustentável nasceu nos corredores da Conferência de Estocolmo (1972), como “ecodesenvolvimento”, por Maurice Strong e, segundo nos relata Sachs (2009, p. 234), esse conceito sofreu mutação ao longo dos anos: “Portanto, trabalharíamos por vários anos no aperfeiçoamento do conceito de ecodesenvolvimento, que nesse meio-tempo se transformara em ‘desenvolvimento sustentável’ (termo que me desagradava profundamente)”.

Com efeito, em 1987, a Comissão Brundtland, no documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, definiu Desenvolvimento Sustentável como “A capacidade humana de assegurar que o desenvolvimento atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”. Este direito intergeracional veio a ser ratificado na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92). Então, não se pode falar em desenvolvimento sustentável sem levar em conta o princípio da equidade intergeracional que integra, conforme demonstrado naquele outro princípio.

Cita Paulo Affonso Leme Machado (2015, p. 61-62) que “desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos. O conceito de sustentabilidade passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento”. Para o autor, desenvolvimento e sustentabilidade são de flagrante antagonismo, que não pode silenciar na construção de programas, planos e projetos de empreendimento, porque há muito tempo preponderam os aspectos econômicos sobre os ambientais nos processos decisórios, os quais não podem desvalorizar a questão ambiental e seu equilíbrio.

Eneas Salati, Haroldo Lemos e Eneida Salati (2015, p. 37) resumem que o desenvolvimento é sustentável “quando provê as necessidades da geração atual sem comprometer a habilidade de que as futuras gerações possam prover as suas.”

O prof. Michel Prieur traça o conteúdo para a concretude desse princípio:

[...] As condições para a concretização deste princípio são diversas. Segundo a declaração do Rio em 1992 é preciso: eliminar a pobreza (princípio 5), obter para o futuro as consequências do reconhecimento dos Estados de suas responsabilidades comuns mas diferenciadas na degradação do meio ambiente (princípio 7), reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo inviáveis (princípio 8) e sobretudo integrar o meio ambiente em todas as outras políticas de desenvolvimento (princípio 4). (PRIEUR, 2001, p. 65, apud HARTMANN, 2009, p. 33)

Em suma, no aspecto social, é preciso criar um processo de desenvolvimento que conduza a um padrão estável de crescimento, com a necessária distribuição equitativa da renda, melhoria dos direitos da grande massa e redução das diferenças entre os níveis de vida. Na área econômica, para configurar o desenvolvimento sustentável, necessita-se manter um fluxo constante de inversões públicas e privadas, com eficiência ecológica na alocação e manejo dos recursos naturais, controle do capital especulativo e a exploração nos limites da resiliência dos ecossistemas. Já a prudência ecológica está na intensificação dos usos do potencial de recursos com o mínimo de deterioração, redução do nível de consumo dos combustíveis fósseis, redução da emissão de poluentes e geração de tecnologias com o mínimo de energia, máximo de aproveitamento e o mínimo de resíduos.

Considerando que a sustentabilidade pode ser vista como a permanência, a manutenção e a resistência às transformações que levam à destruição, podemos concluir que o princípio do desenvolvimento sustentável é desrespeitado por falta de políticas públicas adequadas para propiciar o crescimento sem malferir o *habitat*.

## **6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Após a análise de todas as abalizadas posições trazidas à discussão, no nosso conceito, a lei busca soluções de questões conjunturais por meio de medidas regulatórias das atividades privadas e estatais-administrativas, implementando programas e ações setoriais positivas ou negativas de caráter econômico, político ou social, fenômeno este ao qual nos referimos como políticas públicas.

Frise-se que os conceitos são flexíveis ao longo do tempo e podem variar segundo o prisma no qual passa o feixe de informações e bases teóricas do hermeneuta.

Pertinente às políticas públicas de saneamento básico, o emaranhado legislativo, as conflitantes competências e indefinição de titularidades são fatores diríamos endógenos ao direito, que precisam ser melhor definidos para acelerar e levar a termo os objetivos preconizados na LDNSB, tendo em consideração os princípios específicos de sua política, tais como a universalidade, a integralidade das ações, igualdade, participação e controle social, titularidade municipal, gestão pública e articulação institucional.

Quando mencionamos o campo das políticas públicas mínimas, estamos na verdade em defesa de que o direito ao saneamento (direito à saúde e à vida) envolve o mínimo existencial, que dê condições socioambientais dignas de sobrevivência e que não se resuma apenas à dieta calórica mínima diária, mas direito à habitação, transporte, lazer, educação, meio ambiente hígido, dentre outros. Com base nessa premissa, admitimos a intervenção judicial (judicialização), para fazer valer as políticas públicas garantidoras do mínimo vital, via ativismo judicial, cujo antagonismo entre este mínimo existencial e a cláusula da reserva do possível é assunto que receberá o devido crivo no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO II – OS CONTRAPONTO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

No capítulo presentâneo serão estudados os reflexos da intervenção do judiciário em sede de políticas públicas e o cotejo do instituto da judicialização no direito comparado com o papel exercido no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal. Para este desiderato, comparam-se as posições jurisprudenciais e doutrinárias, assim como as vantagens e argumentos contra o ativismo e o indissociável conflito da reserva do financeiramente possível. Por fim, o controle judicial das políticas públicas de saneamento será objeto de considerações.

### **1 ATIVISMO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O ativismo judicial ocorre quando o Judiciário é acionado para resolver, por meio das ações coletivas, as opções políticas da Administração, tais como construção de hospital, de creche, atendimentos na área da saúde, educação etc. Como resultado desse ato, tem-se um papel de ativismo judicial gigantesco, via processo metaindividual.

É relevante mencionar então que a complexidade do instituto não permite um consenso na sua definição, porque a expressão “ativismo” apresenta caráter ambíguo, com conotação finalística e comportamental (TAVARES; VIEIRA; VALLE, 2008, p. 3). Finalista quando se refere ao compromisso com a ampliação dos direitos individuais e comportamental nos casos em que predomina a visão pessoal do magistrado ao interpretar a norma constitucional.

Verifica-se que há dificuldade em identificar o ativismo judicial porque

Afinal, o parâmetro utilizado para qualificar uma decisão como expressando ou não ativismo, reside numa controvertida posição sobre qual é a correta leitura de um determinado dispositivo constitucional. Mais do que isso, não é a mera atividade de controle de constitucionalidade, e por via de consequência, o repúdio ao ato do poder legislativo, que permite por si só a identificação do ativismo como traço marcante de um órgão jurisdicional, mas a reiteração dessa mesma conduta de desafio aos atos de outro poder, diante dos casos difíceis. O problema então reside essencialmente no caráter sempre controverso da delimitação do que são casos difíceis.(TAVARES; VIEIRA; VALLE, 2008, p. 4)

No direito comparado, o ativismo judicial norte-americano, apesar das críticas, sustentou significativas mudanças naquela sociedade, mormente no período da Corte Warren (1953-1969), responsável pela ampliação dos direitos civis e políticos:

As origens do ativismo judicial remontam à jurisprudência norte-americana. Registre-se que o ativismo foi, em um primeiro momento, de natureza conservadora. Foi na atuação proativa da Suprema Corte que os setores mais reacionários encontraram amparo para a segregação racial (*Dred Scott v. Sanford*, 1857) e para a invalidação das leis sociais em geral (*Era Lochner*, 1905-1937), culminando no confronto entre o Presidente Roosevelt e a Corte, com a mudança da orientação jurisprudencial contrária ao intervencionismo estatal (*West Coast v. Parrish*, 1937). A situação se inverteu completamente a partir da década de 50, quando a Suprema Corte, sob a presidência de Warren (1953-1969) e nos primeiros anos da Corte Burger (até 1973), produziu jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais, sobretudo envolvendo negros (*Brown v. Board of Education*, 1954), acusados em processo criminal (*Miranda v. Arizona*, 1966) e mulheres (*Richardson v. Frontier*, 1973), assim como no tocante ao direito de privacidade (*Griswold v. Connecticut*, 1965) e de interrupção da gestação (*Roe v. Wade*, 1973). (BARROSO, 2008, p. 7)

À semelhança da Suprema Corte Americana, o Supremo Tribunal Federal Brasileiro, grande instância de garantia dos exercícios de direitos preconizados na Constituição, exerceu o papel de guardião com acuidade, lançando mão de suas prerrogativas, para dirimir inúmeros temas controvertidos, como a reforma política, que estabeleceu a fidelidade partidária para os mandatos<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> O posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral na Consulta 1.398 levou os partidos PPS, PSDB e DEM, a pedirem de volta, ao presidente da Câmara dos Deputados, o deputado federal Arlindo Chinaglia (PT-SP), os mandatos dos seus parlamentares infiéis que migraram para outras agremiações. Porém, não foram atendidos pelo presidente da Câmara. Segundo Arlindo Chinaglia, a Consulta 1.398 não faz coisa julgada, contendo tão somente o entendimento da Corte sobre a questão. Sustentou o presidente da Câmara, que tanto o Regimento da Câmara dos Deputados como a Constituição Federal não estipulam casos de infidelidade partidária.

Não satisfeitos com o indeferimento dos pedidos, os partidos políticos opositores ingressaram no Supremo Tribunal Federal - conforme a Carta Magna 1988, o STF tem competência para processar e julgar, originariamente, os mandatos de segurança contra atos da Mesa da Câmara dos Deputados.

Assim, os partidos PPS, PSDB e DEM impetraram os mandatos de segurança com a finalidade de reconquistar os mandatos perdidos para as hostes partidárias e, por consequência, fazer valer-se do entendimento da máxima Corte Eleitoral sobre a fidelidade partidária para os mandatos em eleições proporcionais.

Mandatos de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604.

Trata-se dos mandatos de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, impetrados, respectivamente, pelo Partido Popular Socialista (PPS), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelos Democratas (DEM), com o intuito de declarar a vacância dos mandatos de 23 (vinte e três) deputados federais que migraram para outras legendas.

O julgamento, feito em bloco, teve como relatores o ministro Eros Grau (MS 26.602), o ministro Celso de Mello (MS 26.603) e a ministra Cármen Lúcia (MS 26.604). A Procuradoria-Geral da República se posicionou nos três mandatos, por meio do procurador-geral Antônio Fernando Souza, a favor do indeferimento dos pedidos. Porém, caso a Corte Suprema concedesse a ordem, sugeriu-se que a decisão só passasse a valer na próxima legislatura.

Da mesma forma, o STF enfrentou questões como as células-tronco<sup>38</sup>, aborto de fetos anencéfalos<sup>39</sup> (*rectius*, antecipação terapêutica do parto), demarcação efetuada pelo Ministério da Justiça da reserva indígena Raposa do Sol<sup>40</sup>, nepotismo<sup>41</sup>, entre outros, caracterizando um ativismo judicial positivo, razão

Importante salientar que os parlamentares "infiéis" e os cinco partidos que os acolheram (PR, PMDB, PSB, PTB e PSC) foram chamados para integrar a lide como litisconsortes passivos, e só depois das respectivas sustentações orais é que os ministros-relatores proferiram seus votos.

Após dois dias de julgamento, 3 e 4 de outubro de 2007, o STF, por 8 (oito) votos a (três), se posicionou a favor da fidelidade partidária, fixando o dia 27 de março do mesmo ano, dia do posicionamento do TSE sobre os mandados obtidos pelo sistema proporcional de votação, como a data a partir da qual os parlamentares "infiéis" poderão sofrer a perda do mandato parlamentar. (MELO, 2007, p. 1)

<sup>38</sup> Constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias (ADIn 3.510/DF, Rel. Min. Carlos Britto). Por maioria, a Corte julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o art. 5º da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005). O referido artigo, em seus diferentes dispositivos, autorizava e disciplinava as pesquisas científicas com embriões humanos resultantes dos procedimentos de fertilização in vitro, desde que inviáveis ou congelados há mais de três anos. Prevaleceu o voto do relator, Ministro Carlos Ayres Britto, no sentido de que não havia, na hipótese, violação ao direito à vida, nem tampouco ao princípio da dignidade da pessoa humana. A posição do relator, julgando a ação totalmente improcedente, prevaleceu por seis votos a cinco. Dos cinco votos vencidos, dois deles tinham, como traço central, a proibição de destruição do embrião (Ministros Menezes Direito e Ricardo Lewandowski). Os outros três, sem se oporem à pesquisa que comprometesse o embrião, entendiam dever ficar explicitada na decisão a existência obrigatória de um órgão central de controle dessas pesquisas (Ministros Cezar Peluso, Eros Grau e Gilmar Mendes). (BARROSO, 2008, p. 23)

<sup>39</sup> Sob a condução do Ministro Marco Aurélio, relator do processo, foi realizada uma série de quatro audiências públicas, no âmbito da ADPF 54. Na ação se pede ao Supremo Tribunal Federal que interprete conforme a Constituição os artigos do Código Penal que tratam do aborto para declarar que eles não incidem na hipótese de interrupção da gestação de fetos anencefálicos. Foram ouvidas entidades religiosas, médicas, científicas, professores, parlamentares e Ministros de Estado. Também estiveram presentes mulheres que passaram pela experiência de ter uma gestação nessas condições. Apesar do antagonismo das posições, o debate foi rico e cordial. A maioria das entidades religiosas que participaram das audiências se manifestou contrariamente à possibilidade de interrupção da gestação no caso de anencefalia, inclusive a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família e a Associação Médico-Espírita do Brasil. A totalidade das entidades científicas, acadêmicas e de classe defenderam o direito de a mulher interromper a gestação, se assim desejar, aí incluídos o Conselho Federal de Medicina, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, o Conselho Federal dos Direitos da Mulher, a Escola de Gente e o Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero – Anis. No mesmo sentido se pronunciaram os Ministros da Saúde, José Gomes Temporão, e da Mulher, Nilcéa Freire. (BARROSO, 2008, p. 22)

<sup>40</sup> Demarcação de terras indígenas na área conhecida como Raposa/Serra do Sol (Pet. 3388/RR, Rel. Min. Carlos Britto). [...] Na ação proposta por Senador da República pleiteou-se a declaração de nulidade da Portaria 534/2005, do Ministro da Justiça, e do Decreto homologatório do Presidente da República, que demarcaram as terras indígenas na área referida. Foram alegados inúmeros fundamentos, que incluíam vícios no procedimento, riscos para a segurança nacional, violação do princípio federativo, falta de proporcionalidade e consequências econômicas graves para o Estado de Roraima. O Relator, Ministro Carlos Ayres Britto, julgou improcedente o pedido e chancelou a demarcação contínua contida no ato impugnado, rejeitando a demarcação em ilhas, como requerido. Em seu voto, o Ministro Menezes Direito propôs procedência parcial, impondo "condições" que, na verdade, resultavam da interpretação de disposições constitucionais aplicáveis. Trata-se de território nacional e de terras pertencentes à União, que pode enviar as Forças Armadas e a Polícia Federal para desempenho de suas funções institucionais, bem como conserva a competência para licenciar atividades de exploração de potenciais hidráulicos e extração mineral, dentre outras. Esta posição, à

pela qual, hodiernamente, o STF é considerado a Corte Suprema mais ativista do mundo, segundo Carlos Brasil (2012, p. 1).

Assim, em rápida síntese, pode-se conceituar o ativismo judicial como a postura proativa do poder judiciário que interfere de maneira regular e significativa nas opções políticas dos demais poderes.

### 1.1 VANTAGENS DO ATIVISMO JUDICIAL

Entende-se que o ativismo é benéfico para o processo democrático. O Poder Judiciário pode com isso exercer um poder moderador equilibrando os poderes, e com este ativismo judicial - prenúncio da decadência do constitucionalismo liberal e da política neoliberal - tem-se uma visão mais humanista e social, com respeito aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais, mormente os relacionados à dignidade da pessoa humana. Na hipótese de deficiência legislativa ou a má utilização de instrumentos políticos que os malferem, o ativismo judicial exsurge na proteção dos valores sociais (BRASIL C., 2012, p. 1).

Às vésperas de sua posse como Presidente do STF (2007-2009), o Ministro Celso de Mello afirmou que “as leis brasileiras, de forma geral, são de baixa qualidade. Prova disso é a frequência com que o Judiciário constata a inconstitucionalidade das normas aprovadas pelo legislador brasileiro” (CHAER, 2006, p. 1).

---

qual aderiu o relator, contava com oito votos quando se deu o pedido de vista do Ministro Marco Aurélio. (BARROSO, 2008, p. 24-25)

<sup>41</sup> 2. Vedação do nepotismo nos três Poderes (ADC 12, Rel. Min. Carlos Britto; e RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). Em ação declaratória de constitucionalidade ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, o Plenário do STF declarou a constitucionalidade da Resolução nº 7, de 2005, do Conselho Nacional de Justiça, que proibia a nomeação de parentes de membros do Poder Judiciário, até o terceiro grau, para cargos em comissão e funções gratificadas. Entendeu-se que, independentemente de lei específica, a proibição deveria ser extraída dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade. Na sequência, ao julgar recurso extraordinário oriundo do Rio Grande do Norte, no qual se discutia a validade da nomeação de parentes de vereador e de vice-prefeito para cargos públicos, o Tribunal estendeu a vedação do nepotismo aos Poderes Executivo e Legislativo, aprovando a Súmula de nº 13, com o seguinte teor: "A nomeação de cônjuge, companheiro, ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o 3º grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal." (BARROSO, 2008, p. 23-24)

Tal afirmativa explica o alto índice de ações diretas junto ao Supremo Tribunal Federal e as caudalosas decisões declaratórias de inconstitucionalidade de leis federais e estaduais, *deficit* de qualidade jurídica este que afeta a harmonia da Federação, desequilibra e compromete direitos e garantias fundamentais.

Por isso, continua o Ministro, “essa precariedade é uma das razões pelas quais os juízes devem ter um papel mais ativo na interpretação das leis e mesmo da Constituição”. Defendeu Celso de Mello que o Supremo tem o poder-dever de suprir as omissões legislativas “que permite ao tribunal atualizar e ajustar a Constituição às novas circunstâncias históricas e exigências sociais, atuando como “co-partícipe do processo de modernização do Estado brasileiro” (CHAER, 2006, p. 1).

Nota-se uma evolução da jurisprudência e pode, dessa forma, se constatar uma linha de transição nítida, pois antes disso, parte majoritária do Judiciário não admitia intervir na definição de quaisquer políticas públicas, por óbice decorrente do princípio da separação de poderes e da discricionariedade administrativa.

Nesta visão conservadora de antanho, admitiam-se apenas os requisitos extrínsecos ou vinculados do ato administrativo – competência, finalidade e forma - como passíveis de controle judicial, enquanto que os requisitos intrínsecos (motivação e objeto) estariam acobertados pela soberania da discricionariedade e não poderiam ser fustigados, sob pena de interferência de poder.

Confira-se recente decisão (publicada em 24.04.2015) do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Janeiro, a respeito da implementação de políticas públicas na seara do saneamento básico, no nosso ver, inseridas no nicho de políticas públicas mínimas, na qual é enfrentada a tese de violação ao princípio da independência dos poderes, admitindo a interferência do Poder Judiciário de forma excepcional, sob pena de se ferir outros princípios constitucionais (da reserva do possível e o da separação dos poderes), este último considerado cláusula pétrea:

APELAÇÃO CÍVEL. AGRAVO RETIDO REITERADO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. GUARATIBA. **INEXISTÊNCIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE ESGOTO E DE SANEAMENTO BÁSICO**. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. INCONFORMISMO DOS AUTORES. MANUTENÇÃO DO DECISUM. 1. Alegado cerceamento do direito de defesa que não resta configurado, já que incontroversa a inexistência de rede de saneamento básico e de asfaltamento no endereço onde residem os autores. Art. 130 do CPC. Agravo retido desprovido. 2. Cinge-se a controvérsia à possibilidade de condenação do ente municipal na realização de obras necessárias à instalação de **rede de esgotamento e escoamento de águas pluviais** que atendam à residência dos demandantes, bem como ao cabimento de compensação pelos alegados danos morais experimentados em razão da

omissão imputada ao ente público, valendo salientar que a questão atinente à legitimidade ativa dos autores já foi objeto de decisão anterior desta Câmara de Justiça, sendo despiciendo, portanto, tecer considerações acerca de tal ponto. 3. Como cediço, a jurisprudência pátria é firme no sentido de que, a partir da previsão constitucional dos direitos sociais, não só **compete à Administração Pública criar e implementar políticas públicas, mas também ao Poder Judiciário fiscalizar e zelar pelo fiel cumprimento dos escopos constitucionalmente estabelecidos**. 4. Dúvida não há que a concretização do princípio da **dignidade humana**, enquanto fundamento maior da Constituição da República, é o que se busca com a implementação de políticas públicas, conforme se extrai dos seus artigos 1º e 3º, dentre as quais **obras de ampliação da rede de saneamento básico, intimamente ligado ao direito à saúde**. 5. No entanto, certo é que **a interferência do Poder Judiciário nesta seara deve se dar de forma excepcional, estando cingida àquilo que se pode razoavelmente exigir do Administrador Público, sob pena de se ferir outros princípios constitucionalmente estabelecidos, quais sejam o princípio da reserva do possível e o da separação dos poderes, este último enquadrado como cláusula pétrea**. 6. Como cediço, o saneamento básico engloba o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de interesse para a melhoria da salubridade ambiental. 7. Por outro lado, a dificuldade de garantir a prestação de tais serviços públicos é considerada um problema crônico, desafiando o Estado (lato sensu) a produzir alternativas para a satisfação das necessidades coletivas. 8. Bem sabido que algumas áreas da cidade são providas de total infraestrutura relativamente ao serviço de abastecimento de água e esgoto, enquanto outras são extremamente carentes de serviços básicos, o que demonstra o completo desequilíbrio no desenvolvimento urbano, motivando a propositura de ação para garantir a prestação dos mesmos serviços. 9. Por outro lado, embora se reconheça a obrigação do Município de promover o saneamento básico, há necessidade de se traçar um planejamento estratégico para a realização das obras necessárias, a fim de que um maior número de cidadãos seja atendido pelos serviços. 10. **Não compete ao Judiciário determinar ao ente público a implantação de determinado projeto de saneamento básico, em detrimento de outros, diante da complexidade de fatores técnicos e orçamentários que devem ser levados em consideração, o que constituiria atentado à discricionariedade e aos critérios políticos de escolha do Administrador, além do risco de comprometimento do equilíbrio das finanças públicas**. 11. Ademais, a prova documental trazida pelo réu apenas corrobora o entendimento de que não há como obrigar o ente municipal à realização das obras requeridas pelos autores, já que o local onde residem se trata de área ocupada irregularmente, ao arrepio de qualquer planejamento prévio urbano -, estando sujeita a constantes alagamentos. 12. Há, ainda, nos autos informação da Rio Águas, fls. 319, no sentido de que A Rua Brejinho de Nazaré encontra-se em sua totalidade na área inundável pela cheia do Rio Piraquê, incluindo as quadras 123 e 119, onde não é prevista intervenção urbana. 13. Por fim, entenda-se que não se quer afastar o direito dos demandantes a viver com um mínimo existencial digno. No entanto, nenhum direito é absoluto, mormente diante do fato de que, em nossa condição socioeconômica atual, o Estado não tem a efetiva possibilidade de proporcionar de forma eficaz os serviços públicos essenciais que toda a sociedade demanda. 14. Em outras palavras, **ordenar judicialmente a realização de uma obra, aleatoriamente eleita dentre tantas outras necessárias**, por indicação de uma família dentre tantas outras carentes da mesma providência, e assinar prazo de execução, sob pena de sanção pecuniária, **significa fazer com que o Judiciário se substitua nas funções administrativa e orçamentária, em manifesta transgressão ao princípio da separação dos poderes, o que não é possível**. 15. Via de

consequência, não se vislumbrando conduta ilícita ou ilegítima do Município no caso em tela, não há que se cogitar de indenização por danos morais. 16. Precedentes deste Tribunal de Justiça, inclusive julgado desta Câmara em sede de embargos infringentes. AGRAVO RETIDO DESPROVIDO. APELO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, NOS TERMOS DO ART. 557, CAPUT, DO CPC.<sup>42</sup>

Observe-se que nesse caso, o poder público foi absolvido por causa da discricionariedade administrativa e critérios políticos em fazer uma ou outra obra do mesmo setor, o que nem sempre é possível por contingenciamento de recursos e complexidade do planejamento. Mânica (2011) já alertava que os direitos demandam custos para sua efetivação; os direitos de defesa, indiretamente; e os direitos sociais, diretamente:

Por caracterizarem-se pela necessidade de intervenção estatal positiva direta, os direitos prestacionais foram, durante determinado período após sua positivação nas Constituições, considerados de caráter programático, dependentes de integração legislativa e sujeitos à discricionariedade do administrador.

Ao contrário dos direitos de defesa, em relação aos quais a teoria clássica já sustentava sua autoaplicabilidade, segundo Paulo Bonavides, os direitos de segunda geração 'passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram sua eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de recursos' [...]. (MÂNICA, 2011, p. 8-9)

A doutrina, torrencialmente, convence-se de que é possível o ativismo judicial. Ao falar sobre reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos, Scaff (2006), uma das maiores autoridades em direito econômico, financeiro e tributário sentencia que

Por outras palavras, não há total e completa Liberdade (de conformação) do Legislador para incluir neste sistema de planejamento o que bem entender. O legislador, e muito menos o administrador, não possuem discricionariedade ampla para dispor dos recursos como bem entenderem. Existem vários tipos de limite a esta Liberdade do legislador para utilizar os recursos públicos. Ela é *conformada* pela Supremacia da Constituição. (SCAFF, 2006, p. 154).

---

<sup>42</sup>BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - APL: 04196196220088190001 RJ 0419619-62.2008.8.19.0001, Relator: Des. Mauro Pereira Martins, Data de Julgamento: 17/04/2015, Vigésima Câmara Cível, Data de Publicação: 24/04/2015 00:00. Disponível em: <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/185052328/apelacao-apl-4196196220088190001-rj-0419619-6220088190001>. Acesso em: 23 out. 15.

Segue também esse entendimento Régis Fernandes de Oliveira, ao falar sobre a noção moderna de gasto público, dentro do orçamento e o sistema de controle externo:

O que era uma atividade discricionária, que ensejava opções ao político na escolha e destinação das verbas, passa a ser vinculada. Não deixa de ser decisão política, uma vez que o constituinte optou por uma solução dentre várias que possuía. Pode não ser a melhor, nem a menos ruim, mas é a solução que deu. (OLIVEIRA, R., 2010, p. 353)

[...]

Se assim é, o controle da execução do orçamento deve ser eficaz, pois, na feliz expressão de Trotaças, 'il faut qu'il ne res pas platonique'. Ele pode ser administrativo, político, jurídico e jurisdicional. Se a inexecução puder ser considerada como um excesso de poder; fora de limites discricionários razoáveis, ela pode ser questionada judicialmente por quem tiver interesse jurídico na demanda. Se não existe ato totalmente discricionário, o Executivo sempre deve balizar a sua conduta de maneira condicionada ao sistema legal vigente, aí incluindo os princípios expressos no art. 37 da CF. A proposta orçamentária e a autorização do Parlamento vinculam o Executivo à lei formal editada. (op. cit., p. 355-356)

[...]

Como o Judiciário não pode apenas examinar o mérito político da decisão do administrador e se sua avaliação objetivar o controle da legalidade do ato, não se pode falar em invasão de competência, pois não há discricionariedade para o Estado agir sem previsão legal ou com excesso de poder que lhe foi atribuído. Isso porque a discricionariedade pressupõe liberdade de escolha de soluções possíveis, aceitáveis. [...] (op. cit., p. 360)

Quando se trata da justiciabilidade de uma política pública, nasce a controvérsia, cujos questionamentos para o jurista são: a) saber se os cidadãos em geral podem exigir judicialmente a concretude de políticas públicas e a prestação de serviços públicos; b) saber se o Judiciário pode provocar a execução das políticas e de que forma fazê-lo (LOPES, p. 130, apud BUCCI, 2002, p. 272-273).

Para Bucci (2002, p. 273), havia escassa jurisprudência no Brasil sobre o assunto, com decisões reiteradas na seara ambiental, exsurgindo o equilíbrio entre os poderes, questão esta distante de ser equacionada. A autora cita um julgado de São Paulo, no qual o Judiciário condena o município na obrigação de fazer consistente em construir sistemas de tratamento de esgotos, ou contenção de seus detritos e tratamento:

Apelação cível n. 166.981-1/1

(...) Aqui, o Ministério Público oficiante perante o Juiz da Comarca de Marília entendeu que o lançamento dos esgotos domésticos da pequena comunidade de Oriente (...) implicava em prejuízo ao equilíbrio ecológico, eis que sem tratamento de seus dejetos. E em consequência pôs em juízo a ação civil pública, para que a Prefeitura local fosse obrigada à construção de sistemas de tratamento de esgotos, ou de contenção de seus detritos e tratamento, antes de serem lançados às águas fluviais. Deu-lhe razão a

sentença, condenada a ré em atender no prazo de seis meses, pena de multa diária (...) (BUCCI, 2002, p. 273).

A autora é da opinião de que a decisão retro não se mantém porque

*não podem os Juízes e Tribunais assomar para si a deliberação de prática de atos de administração, que resultam sempre e necessariamente de exame de conveniência e oportunidade daqueles escolhidos por meio constitucional próprio de exercê-los (BUCCI, 2002, p. 273).*

Mânica (2011, p. 5-6) traz a confronto dois julgados diametralmente opostos, pois no primeiro<sup>43</sup>, o STJ admitiu o exame da oportunidade e conveniência na escolha das prioridades orçamentárias, com a ressalva de inclusão no próximo orçamento. No segundo<sup>44</sup>, acata-se frontalmente o argumento da discricionariedade do Estado.

Contudo, no âmbito das políticas públicas, garantidoras das condições mínimas existenciais sob condições dignas à sobrevivência do ser humano, a hodierna interpretação jurisprudencial dominante nas instâncias superiores cogita de intervir judicialmente nos poderes para implementá-las.

Para visualizar o avanço jurisprudencial que ocorreu no Brasil nessa questão, trazemos à colação a decisão do Superior Tribunal de Justiça de abril/2015, prolatada no Recurso Especial n. 1.366.337-RS em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, com o objetivo do cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de uma rede de tratamento de esgoto cloacal e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública. Vejamos a delimitação da lide:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDE DE ESGOTO. VIOLAÇÃO DO ART. 45 DA LEI N. 11.445/2007. OCORRÊNCIA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. DECISÃO Vistos. Cuida-de de (sic) recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, com fundamento no art. 105, III, alínea a, da Constituição Federal,

<sup>43</sup>[...] 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autorizam que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. [...] 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. (...). STJ, REsp 493811 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 15.03.04.

<sup>44</sup>[...] Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve investir. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada. (...)STJ, REsp 208893/PR; Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 22.03.2004.

contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que negou provimento à apelação interposta, mantendo sentença que acolheu parcialmente o pleito ministerial, para condenar o município a prestar informações relativas a residências que estão conectadas ou não à rede de esgoto pluvial. Eis a ementa do julgado (fl. 430, e-STJ):

'APELAÇÃO CÍVEL DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDE DE ESGOTO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO.

[...]

3. Em que pese a existência de dever do Município em zelar pelo meio ambiente, fornecendo uma adequada estrutura de saneamento básico aos cidadãos descabe a imposição por intermédio do Poder Judiciário de obrigar o Município a construir rede de esgoto cloacal, principalmente, pelos limites impostos pela legislação financeira e orçamentária, tendo em vista que investimentos deste vulto necessitam de inclusão no plano orçamentário (LDO). Ausência de previsão legal para a imposição. Precedentes desta e. Corte.

[...]

O recorrente alega violação do art. 45 da Lei 11.445/07 e do art. 225 da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, a limitação da discricionariedade administrativa e a possibilidade de proteção judicial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

[...]

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do apelo especial, nos termos da seguinte ementa (fl. 549, e-STJ): "1. Ambiental. Ação Civil Pública. Instalação de rede de tratamento de esgoto. Obrigação de reserva orçamentária. Negativa de vigência ao art. 45 da Lei nº 11.445/07. Implementação de política pública pelo Poder Judiciário. Possibilidade excepcional. Direitos Fundamentais básicos. Determinação judicial indispensável para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de uma sadia qualidade de vida aos habitantes do Município de São Jerônimo.[...]" É, no essencial, o relatório. **Merece provimento o recurso especial.**

[...]

O juízo de primeiro grau julgou procedente em parte a ação civil pública, nos seguintes termos (fl. 362, e-STJ): "Em face do exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO na Ação Civil Pública no 107.0001375-6, contra MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO para CONDENAR o Requerido, no prazo de 30 dias, re/ratificar o levantamento apresentado nas fls. 217/40, informando, a relação de residências existentes no Bairro Princesa Isabel e na Vila Residencial CEEE, bem como identificar as residências dos 'referidos Bairros que estão diretamente ligados à rede de esgoto pluvial e às que despejam resíduos líquidos provenientes de suas residências a céu aberto, sem qualquer tratamento, tornando subsistente a liminar deferida à fl. 87." Ante a sucumbência recíproca, as duas partes interpuseram recursos de apelação.

O Tribunal de origem, por unanimidade, negou provimento às duas apelações, mantendo os termos da sentença. Em suma, consignou o Tribunal a quo, basicamente, que o art. 45 da Lei n. 11.445/2007 não impõe a construção de rede de esgotos, como pleiteia o MPE/RS. O Ministério Público Federal manifestou-se sobre a insuficiência da condenação da seguinte forma (fls. 549/555, e-STJ): **'Não se sustenta o argumento de que a não instalação da rede de tratamento de esgoto é discricionariedade administrativa. A discricionariedade administrativa, ao mesmo tempo que concede certa liberdade ao administrador para eleger o melhor meio de concretizar uma medida, impõe o dever de que as decisões tomadas se compatibilizem com o interesse público, o**

que não se vê no caso concreto, já que direitos fundamentais, como o saneamento básico e a proteção ao meio ambiente, estão sendo vilipendiados. Embora a implementação de políticas públicas seja primariamente incumbência do Executivo, ao Judiciário está resguardado o poder e o dever de garantir a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos, como bem salientou o Min. Celso de Mello, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. 13. [...]

Bem descrita a lide, passo a julgar.<sup>45</sup>

No mencionado julgamento, o acórdão recorrido do Tribunal Riograndense adotou entendimento que se assemelhava à decisão do Rio de Janeiro (APL: 04196196220088190001/RJ)<sup>46</sup>, pois ao mesmo tempo em que reconheceu o dever do Estado em zelar pelo meio ambiente, mediante adequada estrutura de saneamento básico aos cidadãos, não admitiu a imposição por intermédio do Poder Judiciário de obrigar o Município a construir rede de esgoto. O STJ reformou o acórdão, onde em extenso voto são enfrentados: a limitação da discricionariedade da administração pública, os direitos sociais, a tese da reserva do possível, a tutela do mínimo existencial e a possibilidade de proteção judicial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Assim:

DA VIOLAÇÃO DO ART. 45 DA LEI 11.445, DE 2007 A interpretação dada pelo Tribunal de origem negou vigência ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007, cujo teor abaixo transcrevo:

[...]

Considerando as circunstâncias do caso, o preceito de lei federal não pode ser interpretado como mera faculdade da administração pública. As evidências nos autos apontam para a completa falta de sistema de saneamento básico em diversos locais descritos na petição inicial. A interpretação mais razoável da norma federal aponta para o dever de o município implementar sistema completo de abastecimento de água e de captação de esgoto sanitário.

[...] Não há falta de razoabilidade e exequibilidade nos pedidos da ação. A interpretação do art. 45 da Lei n. 11.445/2007 **passa necessariamente pelos direitos sociais, pela "reserva do possível" e pela tutela do "mínimo existencial"**.<sup>47</sup>(grifo nosso)

---

<sup>45</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.366.337 - RS (2012/0132465-9) Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/184882570/recurso-especial-resp-1366337-rs-2012-0132465-9/decisao-monocratica-184882580>. Acesso em: 23 out. 15.

<sup>46</sup>BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - APL: 04196196220088190001 RJ 0419619-62.2008.8.19.0001, Relator: Des. Mauro Pereira Martins, Data de Julgamento: 17/04/2015, Vigésima Câmara Cível, Data de Publicação: 24/04/2015 00:00. Disponível em: <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/185052328/apelacao-apl-4196196220088190001-rj-0419619-6220088190001>. Acesso em: 23 out. 15.

<sup>47</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.366.337 - RS (2012/0132465-9) Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São

No bojo do citado acórdão do RE 1.366.337/RS, o STJ deu uma sensata e irreparável interpretação quanto à prioridade dos direitos fundamentais, os quais não podem ficar ao talante do governante, eis que não é um juízo discricionário nem depende unicamente da vontade política, pois sonegar a priorização destes direitos essenciais vai contra o princípio da dignidade da pessoa humana:

DA PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A pergunta que se deve fazer neste momento é: o administrador público possui, em todos os casos, discricionariedade para escolher as prioridades, ou seja, para decidir quais valores serão contemplados e, conseqüentemente, quais serão postergados em face da escassez dos recursos públicos? Tal pergunta deve ser respondida com cautela. A regra é que, por típica atribuição constitucional, cabe ao Poder Executivo definir os programas de governo que serão tratados com prioridade; boa parte deles, referendados pela vontade manifestada nas urnas. **Há, entretanto, um núcleo de direitos que não pode, em hipótese alguma, ser preterido, pois constitui o objetivo e fundamento primeiro do Estado Democrático de Direito. O termo "em hipótese alguma" frisa que nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários.** Isso porquanto a democracia não se restringe à vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Explica-se. Só haverá democracia efetiva onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, usar-se-á "democracia" para extinguir a própria democracia. Com isso, observa-se que a realização dos direitos fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Não priorizar os direitos essenciais implica o destrato da vida humana como um fim em si mesmo; ofende, às claras, o princípio da dignidade da pessoa humana. A Constituição Federal reforça esse entendimento. Ao declarar, em seu art. 1º, III, que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, a Carta Cidadã de 1988 escolhe algumas prioridades que devem ser respeitadas pelo poder constituído. Assim, **aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana liberdades civis, direitos prestacionais essenciais como a educação e a saúde etc. não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador.**<sup>48</sup> (grifo nosso)

Em se tratando de uma profunda análise jurídica, ao abordar a questão do mínimo existencial, diante da escassez de recursos, o entendimento adotado neste RE 1.366.337 é que se deve garantir o mínimo prioritariamente para viver com dignidade à frente de outros gastos não essenciais, razão pela qual a teoria da reserva do possível não pode ser oposta ao mínimo existencial, o qual não se

---

Jerônimo. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/184882570/recurso-especial-resp-1366337-rs-2012-0132465-9/decisao-monocratica-184882580>. Acesso em: 23 out. 15.

<sup>48</sup> Idem.

resume ao mínimo para viver, mas também às condições socioculturais assecuratórias de um mínimo de civilidade e direito ao meio ambiente equilibrado:

DO MÍNIMO EXISTENCIAL A argumentação até aqui apresentada expõe a existência de duas questões que precisam ser conciliadas: de um lado, há o real problema da ausência de recursos orçamentários; do outro, a necessidade de realização dos direitos fundamentais. Entrincheirado nesse imbróglio, o Tribunal Constitucional Federal Alemão desenvolveu a tese do "mínimo existencial", segundo a qual, a impossibilidade de concretização de todos os direitos sociais não impede que as pessoas possam pleitear, no mínimo, o acesso a condições mínimas para uma vida digna. O mínimo existencial é conceituado como (Lobo Torres, 2009, p. 35-36): "Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado na via dos tributos (= imunidade) e que ainda exige prestações estatais positivas. O direito é mínimo do ponto de vista objetivo (universal) ou subjetivo (parcial). É objetivamente mínimo por coincidir com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais e por ser garantido a todos os homens independentemente de suas condições de riqueza; isso acontece, por exemplo, com os direitos de eficácia negativa e com direitos positivos como o ensino fundamental, os serviços de pronto socorro, as campanhas de vacinação pública, etc. Subjetivamente, em seu status positivus libertatis é mínimo por tocar parcialmente a quem esteja abaixo da linha de pobreza. (...) Sem o mínimo necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da dignidade humana, da igualdade do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão. Só os direitos da pessoa humana, referidos a sua existência com condições dignas, compõem o mínimo existencial. Assim, ficam fora do âmbito do mínimo existencial os direitos das empresas ou das pessoas jurídicas, ao contrário do que acontece com os direitos fundamentais em geral." A tese não deixa de ser uma decorrência do reconhecimento da reserva do possível. Por não haver recursos para tudo, é que se deve garantir, ao menos, o suficiente para que se possa viver com dignidade. Esse mínimo existencial não pode ser postergado, devendo, portanto, ser a prioridade primeira do Poder Público. Somente depois de atendido, abre-se a possibilidade para a efetivação de outros gastos não entendidos, num juízo de razoabilidade, como essenciais. Por esse motivo, pelo menos a priori, a teoria da reserva do possível não pode ser oposta ao mínimo existencial.

[...]

Feitas essas considerações, analiso se o direito objeto do litígio está incluído no rol daqueles cuja observância é imprescindível para a existência digna. Antes, mais uma consideração. **O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para viver. Não deixar alguém morrer de fome é, certamente, o primeiro passo, mas não é o suficiente para fazê-lo viver com dignidade. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência,**

**asseguram ao indivíduo um mínimo de civilidade e convivência em um meio ambiente equilibrado.**<sup>49</sup> (grifo nosso)

E por fim, ainda no Recurso Especial acima mencionado, o STJ abordou a tormentosa questão da separação dos poderes, reconhecendo que é da administração pública o juízo quanto à oportunidade da execução das políticas públicas, conquanto sejam assegurados os direitos ao mínimo existencial, pois não há discricionariedade do Executivo, quando há ofensa aos direitos inerentes à existência do indivíduo e, com supedâneo no mínimo existencial, o Judiciário pode garantir a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos. Vejamos:

DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA GARANTIA DA EFETIVIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL A força normativa da Constituição impede que o legislador local aja em desacordo com as normas constitucionais, ainda que se trate de normas de eficácia limitada. **Cabe ao Poder Executivo a decisão acerca da oportunidade da implementação das políticas públicas, mas deve ser respeitada a garantia dos direitos referentes ao "mínimo existencial".** Embora desejável, a previsão orçamentária para implementação de políticas públicas, comumente denominada como "reserva do possível", não exonera o Poder Público de assegurar o mínimo existencial dos administrados. **Não se fala em discricionariedade do gestor público quando a lesão ofende direitos inerentes à existência do indivíduo.** No caso, a violação da norma infraconstitucional afeta os direitos à saúde, ao saneamento básico e a viver em ambiente sadio e ecologicamente equilibrado corolário dos arts. 6º, 23, IX, e 225 da Constituição Federal. **Conquanto a implementação de políticas públicas seja atribuição típica e privativa do Poder Executivo, o Judiciário, com base na garantia do mínimo existencial, garante a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos, como bem estabeleceu a Suprema Corte, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45:"(...) o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).** A supremacia da tutela do mínimo existencial é questão pacífica no Superior Tribunal de Justiça,

---

<sup>49</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.366.337 - RS (2012/0132465-9) Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/184882570/recurso-especial-resp-1366337-rs-2012-0132465-9/decisao-monocratica-184882580>. Acesso em: 23 out. 15.

não podendo, portanto, ser arbitrariamente obstada pela simples alegação de não previsão orçamentária [...]

Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecutabilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa o que não se verifica nos autos. Ante o exposto, com fundamento no art. 557, § 1º-A, do CPC, dou provimento ao recurso especial para condenar o município a elaborar o projeto técnico de encanamento de esgotos no prazo de 60 dias, incluindo, por conseguinte, os valores da realização do projeto na lei orçamentária do exercício financeiro subsequente. Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 24 de abril de 2015. STJ. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS.<sup>50</sup> (grifo nosso)

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento histórico da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), n. 45 MC/DF, publicado no DJU, de 4.5.2004, adentrou na discussão da necessidade de preservação da integridade e da intangibilidade do “mínimo existencial”, aduzindo que o encargo de formular e implementar políticas públicas é ordinariamente dos Poderes Legislativo e Executivo, mas excepcionalmente tal encargo pode ser assumido pelo Poder Judiciário, quando aqueles descumprirem os encargos político-jurídicos e, por conseguinte, comprometer a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos “impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático”. Confira-se:

ADPF 45 MC/DF

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRÍO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental promovida contra veto, que, emanado do Senhor Presidente da

---

<sup>50</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.366.337 - RS (2012/0132465-9) Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/184882570/recurso-especial-resp-1366337-rs-2012-0132465-9/decisao-monocratica-184882580>. Acesso em: 23 out. 15..

República, incidiu sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004.

[...]

O autor da presente ação constitucional sustenta que o veto presidencial importou em desrespeito a preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, que foi promulgada para **garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde.**

[...]

É certo que **não se inclui**, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - **a atribuição de formular e de implementar políticas públicas** (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política **"não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado"** (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).[...]. (BRASIL, 2004) (grifo nosso)

O Ministro Relator Celso de Mello, no voto da ADPF n. 45 MC/DF acima, arrimou-se no escólio de doutrinadores de estirpe, como Andreas Joachim Krell, autor este que preconiza a relatividade da não interferência entre os poderes, na hipótese de manifesto descumprimento ilegal de incumbência constitucional. Observe-se:

Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL ("Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha", p. 22-23, 2002, Fabris):

'A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado **'livre espaço de conformação'** (...). Num sistema político pluralista, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas para receber diversas concretizações, consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado. A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos.

Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional.

No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria **ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...)**.

Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social.

A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...)

Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e **admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.** [...] (BRASIL, 2004) (Grifo nosso)

Assim, o Supremo Tribunal Federal sentenciou que os condicionamentos impostos consubstanciam-se no binômio da razoabilidade da pretensão individual/social e existência de disponibilidade financeira do Estado, pois ainda que as políticas públicas subordinem-se às opções políticas do detentor do cargo investido, por mandato legítimo, não há liberdade absoluta dos Poderes Legislativo e Executivo, mostrando possível a intervenção do Poder Judiciário para fazer valer o respectivo direito cominado de fundamental, quando ocorrer inércia estatal ou abuso do governo quanto à garantia desse direito.

Dessa maneira, passou-se em sede jurisprudencial a adoção da prevalência dos direitos fundamentais; e os julgados contrários ficaram como reminiscência histórica, de um período em que as garantias individuais e sociais eram solapadas, em face do argumento defasado da não interferência entre os poderes.

Ainda que a possibilidade de intervenção judicial seja controversa, somos da opinião que não há liberdade plena de um poder em si considerado, para dispor ao seu livre arbítrio das políticas públicas, porque reiteradamente a legislação deixa a desejar e na esfera do poder executivo nem sempre se elegem, nos seus planos e orçamentos, as prioridades necessárias à existência digna do cidadão, relegando o indivíduo à própria sorte escasseando no âmbito material os recursos garantidores dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição de 1988.

Sem a interferência do Judiciário, os gestores públicos podem levar em consideração apenas os interesses políticos em detrimento dos direitos sociais, incluso os de natureza ambientais e correlatos como o direito ao saneamento básico, os quais seriam reles quimeras, embora constantes das diretrizes e princípios constitucionais e qualificados como imprescindíveis para a manutenção do mínimo existencial.

## 1.2 ARGUMENTOS CONTRA O ATIVISMO JUDICIAL

O fundamento principal da doutrina e jurisprudência contrárias ao ativismo judicial é o malferimento da tripartição de poderes. Além disso, não respeita a “reserva do possível” e a discricionariedade inerente aos atos administrativos, assim conceituada por Celso Antonio Bandeira de Mello:

Em suma: discricionariedade é liberdade dentro da lei, nos limites da norma legal, e pode ser definida como: ‘A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal (MELLO, 2010, p. 432-433).

Para o Ministro Dias Toffoli não há a violação da tripartição de poderes, porque o Judiciário em situações excepcionais pode determinar a implementação de políticas públicas para se efetivar direitos transindividuais (como o meio ambiente ecologicamente equilibrado), prometidos na Constituição. Vejamos ementa nesse sentido:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade **a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações**, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção. 2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como

essenciais **sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes**. 3. Agravo regimental não provido.<sup>51</sup>

A não menos lúcida opinião de Régis Fernandes de Oliveira consagra que o Judiciário não cria a política pública, senão simplesmente dá cumprimento à opção constitucional:

Evidente está que não se inclui na órbita da competência do Poder Judiciário a estipulação nem a fixação de políticas públicas. No entanto, não se pode omitir quando o governo deixa de cumprir a determinação constitucional na forma fixada. A omissão do governo atenta contra os direitos fundamentais e, em tal caso, cabe a interferência do Judiciário, não para ditar política pública, mas para preservar e garantir os direitos constitucionais lesados. (OLIVEIRA R., 2010, p. 452)

Outro fundamento de peso da corrente contrária ao ativismo é a falta de carga democrática das decisões do Supremo Tribunal Federal. Em tese, as doutas opiniões dos Ministros não responderiam aos anseios do povo, dada a forma de composição indireta dos nossos tribunais, diferentemente dos demais poderes, cujo arranjo é decidido pelo sufrágio direto e universal.

Nessa linha de raciocínio, Ivja Machado (2008, p. 3) argumenta que, a grosso modo, não há previsão de exigibilidade perante o Estado das normas preconizadoras de direitos prestacionais, falecendo competência ao Judiciário para dispor sobre orçamento público, competência esta reservada ao legislativo sob o argumento democrático.

Vergastado sob uma análise mais profunda, este argumento não resiste, porque a indicação dos cargos provém do chefe maior do executivo, após sabatina e aprovação do Senado Federal. É a *longa manus* do povo atuando de forma indireta, porém democrática, na eleição dos seus Ministros.

Essa forma de eleição não deixa de ser democrática por isso. Como se sabe, o sistema republicano democrático comporta várias formas: a forma direta, na qual o Estado é governado pela totalidade dos cidadãos, em assembleias populares; a indireta, quando se dá poder de governo aos representantes ou delegados da

---

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – RE: 417.408 RJ, Relator: Min. Dias Toffoli. Agyte: Companhia Estadual de Águas e Esgoto. Agdo: Ministério Público Federal. Intdo: Estado do Rio de Janeiro. Data de Julgamento: 20/03/2012, Primeira Turma. Data de Publicação: Acórdão Eletrônico DJe-081. Divulg 25-04-2012. Public. 26-04-2012. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21535956/agreg-no-recurso-extraordinario-re-417408-rj-stf>. Acesso em: 23 out. 2015.

comunidade; ou a semidireta, por meio de assembleia representativa com poderes restritos, podendo se manifestar por intermédio de *referendum* (aprova ou não a solução proposta), plebiscito (consulta *a priori*), iniciativa popular, veto popular, etc.

É evidente que nem sempre a nomeação dos Ministros da Excelsa Corte atenta ao pressuposto subjetivo “notável saber jurídico”, prevalecendo, por vezes, o viés político em detrimento do técnico. Não que o critério técnico deva predominar único e exclusivamente, porque a composição heterogênea, inclusive de integrantes de outras áreas alheias ao direito, é salutar para decidir em prol dos fins sociais previstos no ordenamento jurídico pátrio. Composição eminentemente técnica, exclusivamente do judiciário, por exemplo, direcionaria a visão somente para o mundo jurídico, olvidando outras áreas técnicas e do saber abundantemente segmentadas em face da complexidade da sociedade hodierna.

Apesar de as vantagens do ativismo superarem os argumentos contrários, a opinião de Lenio Luis Streck não pode ser desprezada. O eminente professor gaúcho, embora saliente que a crítica à discricionariedade judicial não é uma proibição de interpretar, argumenta que

Por tudo isso é que procuro denunciar o estado de poluição semântica<sup>106</sup> e anemia significativa a que o significado do termo pós-positivismo foi submetido, confundindo-se-o com ‘abertura interpretativa, ‘ativismo’ ou ‘protagonismo dos juízes-que-já-não-são-a-boca-da-lei’. (STRECK, 2012, p. 99)

Quero dizer que a decisão –no caso, –a ‘decisão jurídica – não pode ser entendida como um ato em que o juiz, diante de várias possibilidades possíveis para a solução de um caso concreto, escolhe aquela que lhe parece mais adequada. Com efeito, decidir não é sinônimo de escolher. (STRECK, 2012, p. 105)

Depreende-se da posição de Streck que escolha significa parcialidade, pois há no direito uma palavra técnica para se referir ao vocábulo: discricionariedade e, quiçá (ou na maioria das vezes), arbitrariedade:

Combater a discricionariedade, o ativismo, o positivismo fático, etc. - que, como se sabe, são algumas das várias faces do subjetivismo - quer dizer compromisso com a Constituição e com a legislação democraticamente construída, no interior da qual há uma discussão, no plano da esfera pública, das questões ético-morais da sociedade. Portanto, não será o juiz, com base na sua particular concepção de mundo, que fará correções morais de leis "defeituosas" (afasto, pois, a tese - e cito, por todos, a de Robert Alexy - expressa na sua conferência em Pequim em 2007 - de que a) ‘defeitos morais invalidam a lei’; b) que a dimensão ideal do direito encontra a sua expressão na moral corretiva; e c) que o direito pode ser corrigido pelo argumento da injustiça). Mas, atenção: essa crítica ao subjetivismo -

que é, fundamentalmente, uma crítica ao pragmatism(o) - não implica a submissão do Judiciário a qualquer legislação que fira a Constituição, entendida no seu todo principiológico. Legislativos irresponsáveis - que aprovelem leis de conveniência - merecerão a censura da jurisdição constitucional. No Estado Democrático de Direito, nenhum ato do Poder Executivo ou Legislativo está imune à sindicabilidade de cariz constitucional! (STRECK, 2012, p. 110-111)

Em outras palavras, o autor citado entende que decisão e escolha não são sinônimos e, por isso, dentre as opções para a resolução da lide, deve o juiz buscar a mais adequada, inclusive com o afastamento das leis insubsistentes, por desrespeito aos fundamentos do ordenamento jurídico, sem poder depender apenas do livre convencimento do juiz, ou da busca da verdade real, fatores estes, dentre outros, que “escondem a subjetividade ‘assujeitadora’ do julgador” (STRECK, 2012, p. 105).

Feitas essas considerações, podemos concluir pela prevalência e aplicabilidade do ativismo judicial, mesmo na seara ambiental e de saneamento básico, embora reconheçamos que em face do volume substancial de recursos financeiros necessários para este último setor, possa se tornar inexecutável eventual sentença de obrigação de fazer, trazendo à baila o binômio razoabilidade/disponibilidade financeira do Estado.

## 2 O CONFLITO DA RESERVA DO POSSÍVEL

No plano fático, nem sempre as pretensões podem ser efetivadas, porque não há possibilidade material para a concretude de todos os direitos fundamentais e sociais ao mesmo tempo. Para combater as decisões provenientes do ativismo judicial ou da judicialização da política, à míngua de disponibilidades materiais ou sob esse pretexto, em contraposição se criou a teoria da reserva do possível, traduzida em rápidas palavras como insuficiência de recursos.

O princípio da “reserva do possível” regula a possibilidade e a extensão da atuação estatal no tocante à efetivação dos referidos direitos, condicionando a prestação do Estado à existência de recursos públicos disponíveis. Isto é, os direitos já previstos só podem ser garantidos quando há recursos públicos.

Segundo Pires (2011, p. 347-348), essa teoria se divide em aspectos fáticos e aspectos jurídicos. Fáticos porque há limites materiais de recursos do Estado e, em tese, o Judiciário não poderia exigir do outro Poder. Jurídicos porque envolve prévia disposição orçamentária, a separação dos poderes, e que apenas os Poderes Executivo e Legislativo têm legitimidade, por serem eleitos diretamente pelo povo. O autor refuta a primeira oposição jurídica com supedâneo na posição de Ana Paula de Barcellos, para quem os orçamentos generalizam os recursos para as despesas, havendo margem para discricionariedade por parte do Executivo:

No campo das despesas a dificuldade é ainda maior, tanto no que diz respeito às previsões orçamentárias, quanto no que toca à execução do orçamento, isto é, às despesas de fato realizadas. Diversos orçamentos, de diferentes níveis federativos, aprovam apenas uma verba geral para despesas, sem especificação; outros veiculam uma listagem genérica de temas, sem que seja possível identificar minimamente quais as políticas públicas que se deseja implementar. (BARCELLOS, 2007, p. 25)

Pertinente à questão da separação dos poderes, sustenta Pires (2011, p. 348) que não há concepção de “separação absolutamente hermética” e a “nossa Constituição prevê inúmeras situações de interações e controle entre os poderes”, a qual assegura, sem ressalvas, a hipótese de apreciação pelo Judiciário de qualquer lesão ou ameaça ao direito. Já a terceira objeção, que diz respeito à legitimidade do Poder Judiciário, igualmente não procede porque a despeito de não serem seus integrantes eleitos pelo povo, é reconhecido pela Constituição como um dos Poderes.

Por sua feita, na temática da reserva do financeiramente possível, Gilmar Ferreira Mendes destacou o seguinte:

Observe-se que, embora tais decisões estejam vinculadas juridicamente, é certo que a sua efetivação está submetida, dentre outras condicionantes, à reserva do financeiramente possível (*Vorbehalt des finanziell Möglichen*). Nesse sentido, reconheceu a Corte Constitucional alemã, na famosa decisão sobre *numerus clausus* de vagas nas Universidades (*numerus-clausus Entscheidung*), que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à "reserva do possível" (*Vorbehalt des Möglichen*). (MENDES, 1999, p.3)

O escólio de Andreas Joachim Krell levanta incongruência no que tange à interpretação da reserva do possível, fruto de um direito constitucional comparado equivocadamente, discorreu sobre a dificuldade em aplicá-la no Brasil, dada a adaptação malfeita dos exegetas pátrios da jurisprudência constitucional alemã, segundo a qual a construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição de disponibilidade dos respectivos recursos. Pela teoria alemã, a decisão sobre a disponibilidade dos recursos é discricionária e é dos órgãos governamentais e do parlamento ao comporem o orçamento público. Esse autor critica veementemente, com inegável acerto, a doutrina brasileira:

Como vemos, a interpretação dos direitos sociais não é uma questão de *lógica*, mas de consciência social de um sistema jurídico como um todo. **É questionável a transferência de teorias jurídicas, que foram desenvolvidas em países 'centrais' do chamado Primeiro Mundo com base em realidades culturais, históricas e, acima de tudo, socioeconômicas completamente diferentes.**

O português Canotilho vê a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais dentro de uma 'reserva do possível' e aponta a sua dependência dos recursos econômicos. A elevação do nível da sua realização estaria sempre condicionada pelo volume de recursos suscetível de ser mobilizado para esse efeito. Nessa visão, a limitação dos recursos públicos passa a ser considerada verdadeiro limite fático à efetivação dos direitos sociais prestacionais. (KRELL, 2002, p. 51) (grifo nosso)

Entende o mencionado autor que os parâmetros são inconciliáveis por conta das disparidades sociais existentes entre a Alemanha e o Brasil:

Pensando bem, o condicionamento da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais à existência de 'caixas cheias' do Estado significa reduzir a sua eficácia a zero, a subordinação aos 'condicionamentos econômicos' relativiza a sua universalidade, condenando-os a serem considerados 'direitos de segunda categoria'.

[...] fica claro que uma transferência mal refletida do conceito da 'reserva do possível' e do entendimento dos direitos sociais como *mandados* (e não legítimos Direitos Fundamentais) constituiria 'uma adoção de soluções

estrangeiras, nem sempre coerentes com as verdadeiras necessidades materiais' do país, que, 'há muitas décadas, pode ser observada na elaboração judiciária brasileira'. (KRELL, 2002, p. 54 e 55)

Outro argumento de peso é que o Direito tem o escopo de transformar a realidade político-social, porque esta é a base sobre a qual incide o Direito, exurgindo os dilemas do cotidiano das pessoas e “não faria sentido nem teria utilidade regular por normas a realidade social tal qual ela se apresenta” (MACHADO I., 2008, p. 4). Barcellos (2002, p. 3) também trabalha com o pressuposto de que não há direito sem realidade:

É dela que o direito pretende transformar e é dela que ele extrai as novas necessidades e demandas a serem reguladas; é a realidade que confronta o intérprete com os problemas mais intrincados e o impulsiona ao trabalho; é da realidade que o direito não pode se afastar além de um determinado limite, sob pena de perder o contato e caminhar sozinho e sem sentido, incapaz de aproximá-la de si. (BARCELLOS, 2002, p. 3)

Desse modo, é possível afirmar que pela lei busca-se o “dever-ser”, e evidente que o “ser” hodierno está longe do ideal de sociedade preconizado na Constituição Federal vigente, bastando um simples relanço sobre seu preâmbulo e artigos 1º, 3º e 4º. Esse “dever-ser” nada mais é do que transformar a realidade social com prestações positivas (ou negativas).

Condicionar as políticas públicas, os direitos sociais e inclusive os direitos individuais e políticos, sob o pífio argumento de escassez de recursos, seria não dar efetividade à cidadania, à dignidade da pessoa humana, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à erradicação da pobreza e marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais, dentre outros.

Por isso, não há como discordar de Ivja Machado (2008, p. 4), quando menciona que a justificativa de falta de recursos não prospera, e que o problema está na escolha das prioridades e violação de outras normas. Para ele, essa tese seria obstáculo intransponível à efetivação dos direitos sociais no Brasil e só deveria ser admitida em situações extremas e excepcionais.

E se os recursos não são suficientes, deve-se retirá-los de outras áreas (transporte, fomento econômico, serviço de dívida) onde sua aplicação não está tão intimamente ligada aos direitos mais essenciais do homem: sua vida, integridade física e saúde. Um relativismo nessa área pode levar a 'ponderações' perigosas e anti-humanistas do tipo 'por que gastar dinheiro com doentes incuráveis ou terminais?', etc. (KRELL, 2002, p. 53)

A questão envolve seleção de prioridades e elegem-se “as áreas de essencialidade incontroversa e necessidade premente, como as relacionadas à vida, à integridade física e à saúde do ser humano” (MACHADO I., 2008, p. 5), mas sem deixar de lado a flexibilização e a aplicação do princípio da razoabilidade, conforme defendido por Ivja Machado (2005):

Quanto ao impacto no orçamento público (reserva do possível jurídica), a razoabilidade deve ser demonstrada à luz do caso concretamente analisado, podendo ser adotadas saídas criativas, como a fixação de prazos flexíveis e compatíveis com o processo de elaboração orçamentária. (MACHADO I., 2008, p. 5)

No que tange às regras constitucionais, estas não podem se resumir em mera formalidade, principalmente quanto aos gastos envolvendo os direitos fundamentais e fins preconizados, porque seria ilógico aceitar a sua influência na apuração de receitas no âmbito tributário e sonegar a aplicação quanto aos gastos (BARCELLOS, 2002, p. 242).

Assim, casuisticamente, o juiz avaliará o argumento e os limites da reserva do possível, elegendo sempre as essencialidades ou o mínimo existencial:

Se os meios financeiros não são ilimitados, deve-se privilegiar o atendimento dos fins considerados essenciais pela Constituição, ou seja, aqueles decorrentes da dignidade da pessoa humana (mínimo existencial), até que eles sejam realizados. Se ainda houver recursos remanescentes, estes serão destinados de acordo com as opções políticas que o pluralismo democrático reputar adequadas em cada momento. (MACHADO I., 2008, p. 5)

No mesmo sentido:

Se é assim, e se os meios financeiros não são ilimitados, os recursos disponíveis deverão ser aplicados prioritariamente no atendimento dos fins considerados essenciais pela Constituição, até que eles sejam realizados. (BARCELLOS, 2002, p. 242)

Ao analisar detidamente a questão da reserva do possível no RE, 1.366.337/RS, o Ministro Relator Humberto Martins defendeu que as limitações de recursos vão de encontro à necessidade de efetivação dos direitos fundamentais (prestações positivas), constituindo-se em desafio em matéria de direitos sociais à conciliação de ambos:

DA RESERVA DO POSSÍVEL De início, é de deixar claro que a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada mera falácia. Tanto é assim que a doutrina e jurisprudência germânica,

conscientes da existência de limitações financeiras, elaboraram a teoria da "reserva do possível" (Der Vorbehalt des Möglichen) segundo a qual os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do estado. Na verdade, a tese da reserva do possível assenta-se em ideia que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (Impossibilium nulla obligatio est Celso, D. 50, 17, 185). **Não se pode exigir da ação humana a feitura de algo impossível.** O problema central é que as limitações orçamentárias vão de encontro à necessidade de efetivação dos direitos fundamentais, principalmente aqueles que, em regra, realizam-se com a implementação de prestações positivas pelo Estado. É justamente nesse ponto da efetividade que surge o principal desafio em matéria de direitos sociais, pois, sendo eminentemente prestacionais, demandam um conjunto de prestações positivas por parte do Poder Público. **Tais direitos sempre abrangem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para sua proteção e efetivação de uma maneira geral. Assim, é necessário buscar a conciliação entre a existência de limitações fáticas e a imperiosidade de efetivação dos direitos fundamentais.** Por este motivo, arrisco-me a aprofundar na análise em torno do que seja a reserva do possível, qual o seu alcance e em que condições a tese pode ser alegada. Nesta tarefa, recorro-me ao direito germânico para constatar que o Tribunal Constitucional Federal Alemão, ao buscar desenvolver a noção da "reserva do possível", firmou o entendimento de que esta apresenta, pelo menos, uma dimensão tríplice: a) uma dimensão fática, que diz respeito à efetiva disponibilidade dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) uma dimensão jurídica, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias e; c) por fim, na perspectiva de eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade e razoabilidade da prestação, ou seja, aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade. Feitas essas considerações, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez, que deve ser analisada com mais proficuidade. A escassez é "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõem o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha de decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. **A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode traduzir-se na ausência de dinheiro para a prestação de educação de qualidade ou de serviços de saúde.**<sup>52</sup> (BRASIL, 2000) (grifo nosso)

Por sua feita, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da já colacionada ADPF n. 45 MC/DF, adentrou na temática da "reserva do possível" e buscou o respaldo em

---

<sup>52</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.366.337 - RS (2012/0132465-9). Data do julgamento: 13.12.2000. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/184882570/recurso-especial-resp-1366337-rs-2012-0132465-9/decisao-monocratica-184882580>. Acesso em: 23 out. 15.

excelente doutrina, que admite a coexistência da mencionada cláusula com o mínimo existencial:

ADPF 45 MC/DF

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

[...]

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “**reserva do possível**” (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, "The Costof Rights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas.

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

**Não se mostrará lícito**, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - **criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.**

Cumprido advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

[...]

Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS ("A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais", p. 245-246, 2002, Renovar):

‘Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição.

A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. **Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento**

de prioridades orçamentárias, é **capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.**<sup>53</sup> [...] (BRASIL, 2004) (grifo nosso)

Os julgados trazidos a cotejo revelam intervenções judiciais específicas e não formulação de políticas públicas em caráter universal, cujas premissas e diretrizes já estão delineadas nos patamares constitucional e infraconstitucional, e são sistematicamente descumpridas, sejam normas constitucional de eficácia limitada, de aplicabilidade mediata e reduzida ante a necessária edição de uma lei infraconstitucional para conferir-lhe efeitos, sejam de eficácia plena, de aplicação imediata e integral.

Ante as omissões dos demais poderes a quem incube as prestações, forçosa a provocação dos entes legitimados ativamente e conseqüentemente legal a atuação dos juízes para fazer valer as políticas públicas garantidoras das condições materiais mínimos de existência.

### 3 JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

É importante dirimir a confusão existente entre “ativismo judicial” e “judicialização da política”, para poder ter em mente o verdadeiro alcance semântico dos institutos. Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 116-122), na sua Teoria das Classes, nomina uma determinada classe de objetos, que pode ser subdividida em subclasses, de acordo com as distinções e divisão, esta infinita.

Segundo esse raciocínio, ativismo judicial e judicialização da política são espécies da mesma classe, mas distinguem-se por seus atributos. Com efeito, tomando por empréstimo a teoria preconizada por Carvalho, a distinção estaria na origem da atuação judicial, pois conquanto o ativismo deriva da vontade do intérprete proativo, na judicialização, a volição provém do antecedente legislativo constituinte, o que é o nosso caso brasileiro.

Na sua construção, ativismo judicial teve nítida influência do direito comparado (direito norte-americano), conforme preleciona Barroso (2010):

A locução “ativismo judicial” foi utilizada, pela primeira vez, em artigo de um historiador sobre a Suprema Corte americana no período do New Deal,

---

<sup>53</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 23 out. 15.

publicado em revista de circulação ampla. V. Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Supreme Court: 1947*, Fortune, jan. 1947, p. 208, apud Keenan D. Kmiec, *The origin and current meanings of 'judicial activism'*, California Law Review 92:1441, 2004, p. 1446. A descrição feita por Schlesinger da divisão existente na Suprema Corte, à época, é digna de transcrição, por sua atualidade no debate contemporâneo: “Esse conflito pode ser descrito de diferentes maneiras. O grupo de Black e de Douglas acredita que a Suprema Corte pode desempenhar um papel afirmativo na promoção do bem-estar social; o grupo de Frankfurter e Jackson defende uma postura de autocontenção judicial. Um grupo está mais preocupado com a utilização do poder judicial em favor de sua própria concepção do bem social; o outro, com a expansão da esfera de atuação do Legislativo, mesmo que isso signifique a defesa de pontos de vista que eles pessoalmente condenam. Um grupo vê a Corte como instrumento para a obtenção de resultados socialmente desejáveis; o segundo, como um instrumento para permitir que os outros Poderes realizem a vontade popular, seja ela melhor ou pior. Em suma, Black-Douglas e seus seguidores parecem estar mais voltados para a solução de casos particulares de acordo com suas próprias concepções sociais; Frankfurter-Jackson e seus seguidores, com a preservação do Judiciário na sua posição relevante, mas limitada, dentro do sistema americano.(BARROSO, 2010, p.8)

Nessa época, prevalecia a visão negativa da expressão ativismo judicial como crítica às cortes preocupadas com as liberdades individuais, considerando o ativismo como uma prática que tinha por finalidade desafiar atos de constitucionalidade defensável emanados em outros poderes, como (1) uma estratégia de não aplicação de precedentes; (2) legislação pelo judiciário; (3) forma de distanciamento das metodologias de interpretação normalmente aplicadas e aceitas; ou ainda, (4) julgamento para alcançar resultados pré-determinados (KMIEC, 2004, apud TAVARES; VIEIRA; VALLE, 2008):

Não obstante o uso assistemático do conceito de ativismo nos debates sobre a política judiciária, seu tratamento no âmbito da pesquisa acadêmica se revela mais metódico. É ainda de Keenan Kmiec<sup>[8]</sup> a sistematização das definições traçadas ao termo – em sede doutrinária, e mesmo em sua utilização jurisdicional – reconhecendo cinco principais conceituações do ativismo judicial, de uso corrente na atualidade: I) aquela prática dedicada a desafiar<sup>[9]</sup> atos de outros poderes que sejam de constitucionalidade defensável; II) a prática envolvendo a estratégia de não aplicação dos precedentes; III) a conduta que permite aos juízes legislar “da sala de sessões”; [10] IV) a prática de o julgador afastar-se dos cânones metodológicos de interpretação; finalmente V) julgar para fins de alcançar um resultado pré-determinado. (KMIEC, 2004, apud TAVARES; VIEIRA; VALLE, 2008, p.4)

O *defining function*, que trata o direito norte-americano para as *class actions* (GRINOVER, 2015, p. 3), reúne características *mutatis mutandi* com o ativismo judicial, vindo a ser a soma de poderes atribuídos ao juiz do processo coletivo, porém incomensuravelmente maior, pois no processo coletivo, o instituto do *defining*

*function* (ativismo judicial), permite à autoridade judiciária a mudança no pedido e da causa de pedir, porém dando ao réu o direito de defesa e contraditório. Neste, o juiz tem maior amplitude para instruir o processo de forma mais acentuada que o processo individual, goza de flexibilização procedimental e pode, em tese, desvincular-se do pedido ou da causa de pedir.

Nas palavras de Barroso (2008), festejado constitucionalista e atual Ministro do STF, o instituto da judicialização transfere para o poder judiciário o modo de participação da sociedade. Confira-se:

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. (BARROSO, 2008, p. 3).

Reverbel (2009, p. 8) define que o “[...] Estado antes de ser de Direito é de política, de democracia. Neste sentido, a melhor expressão para designar o Estado de Direito é Estado Democrático de Direito e não Estado de Direito Democrático”, ficando o juiz subjugado aos ditames essencialmente legais. Assim, o autor sintetiza seu conceito de ativismo judicial:

O juiz transpassa o campo do direito e ingressa na seara da política. Assim ‘resolve’ problemas políticos por critérios jurídicos. Isto se dá dentre outras razões, pelo desprestígio da lei, ineficiência da política, dificuldade da própria administração, malversação dos recursos públicos [...] (REVERBEL, 2009, p. 8)

Ou seja, se houver previsão da atuação do Poder Judiciário no ordenamento jurídico naquele objeto específico, estaríamos diante da judicialização, enquanto se o feito busca preencher uma lacuna decorrente da omissão legislativa, será caracterizado o ativismo judicial.

Seguindo o raciocínio dos conceitos trazidos pelos autores franceses, Y. Mény, J. C. Thoning e P. Muller, Medauar (2009, p. 222) considera inadequada a menção a “controle jurisdicional das políticas públicas”, porque a atuação judicial não incide sobre programas governamentais setoriais ou diretrizes gerais, senão sobre ação ou omissão pontuais, mormente ante direitos fundamentais insculpidos no

Pergaminho Fundamental ou deveres do Poder Público. Assim, o emprego nessas circunstâncias, no Brasil, para a citada autora, carece de precisão técnica.

Daí a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas não tratar de definição destas, mas de simples respeito à Constituição. Logo, é despiciendo comentar que a “judicialização” ocorre porque o Legislativo e o Executivo não se desincumbem a contento dos ônus que o ordenamento jurídico lhes impõe, amiúde sobrepujando os interesses políticos em detrimento dos direitos fundamentais, quer sejam de defesa (negativos), quer sejam os sociais.

#### **4 CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO**

Ficou bem patenteado que há uma dicotomia sobre o controle judicial de políticas públicas. Existe, portanto, uma corrente doutrinária que não o admite sob vários argumentos, enquanto que outros entendem ser legítima a intervenção do judiciário.

Pires (2011 p. 347) adianta que no geral as refutações centram-se na teoria da reserva do possível, tese essa tratada de forma pormenorizada em seção própria nesta obra. É importante o comentário de que favoravelmente à intervenção judicial, o autor arrola como fundamentos a teoria do núcleo essencial do direito fundamental e o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais.

De acordo com a teoria mencionada, as normas da Carta Magna não são apenas recomendações políticas, senão comandos imperativos, que consistem em fundamentos para toda a ordem jurídica construída. A despeito da vagueza e cunho programático das normas constitucionais, fala o autor da necessidade de que “algo e em alguma medida mínima” seja exigível do Estado, em especial, se tratarmos de direitos fundamentais. Não se pode deixar ao talante do Executivo cumpri-los, fazê-los parcialmente ou ignorá-los.

Para o autor, estes direitos fundamentais não se realizam apenas enquanto direitos individuais, mas como direito a prestações. Assim, se a norma constitucional prescreve direitos fundamentais que dependem de prestação do Estado, “então um mínimo é necessário ser oferecido pelo Poder Público sob pena de violação do núcleo essencial do direito fundamental anunciado”. E cita exemplos:

Se o Estado promete assegurar a educação, não há como não haver escolas; se se compromete em oferecer a saúde, não há como inexistir hospitais e os seus profissionais; **se reconhece o dever de promover o saneamento básico, não pode deixar de estruturar o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e outros serviços congêneres** (PIRES, 2011, p. 349). (grifo nosso)

O segundo argumento em prol do controle judicial – princípio da máxima efetividade das normas constitucionais – é corolário do primeiro, conquanto os dispositivos constitucionais devam ser interpretados de forma que “seja eleita a interpretação que mais potencialize os efeitos ideados pela Constituição, então, ao se tratar dos direitos fundamentais é imperioso que no mínimo seja atendido o núcleo essencial” (PIRES, 2011, p. 350).

Quanto às políticas públicas de saneamento básico, não temos dúvidas que as normas que as regulam são imperativas e estão no nicho do “mínimo existencial”. A despeito de eventual discricionariedade na aplicação da política e os óbices da teoria da reserva do possível, especialmente no campo fático, não se vislumbra impedimento para que o Poder Judiciário intervenha para garantir o mínimo a ser concretizado e poder conferir eficácia a este direito fundamental, porquanto garantidor de vida digna e saúde.

Confira-se que Pires (2011, p. 358-359), ao exemplificar, aduz a respeito dos parcos índices de saneamento da região norte, de que faz parte o Estado do Amapá, objeto de nossos estudos:

Ainda sobre a pesquisa referida assombram os dados quanto à coleta de esgoto, pois apenas 52% dos Municípios e 33,5% dos domicílios eram atendidos por este serviço. Na região norte, míseros 2,4% dos domicílios eram atendidos, o que equivale a dizer que os demais não contemplados por este serviço outra solução não teriam senão as fossas, as valas abertas e o lançamento do lixo em córregos e rios.

É de clareza solar a possibilidade do controle judicial nesse caso concreto, porque em apertada síntese, seria legítima e racionalmente fundamentada eventual decisão judicial, que, em prazo razoável, fixasse elevação desses índices de 2,4% para 70%, pois é gravíssimo o grau de não cumprimento do direito à prestação do serviço de esgotamento sanitário, porque sequer seu núcleo essencial é respeitado. E, de outro lado, em contraponto, não haveria como o Executivo justificar como defesa a não oferta ou oferta em grau raso, considerando que “este direito tem profundas implicações com outros tantos como a saúde pública, a política urbana e principalmente o direito individual de proteção à vida” (PIRES, 2011, p. 359).

A par dos fatos concretos exemplificativos, a LDNSB prescreve expressamente no seu bojo o mínimo identificando-o para contrapor à omissão estatal, vez que define a universalização do saneamento no seu artigo 3º, III<sup>54</sup>.

E como arremate ao debate jurídico, no controle judicial dessa política pública de saneamento, questiona Pires qual seria o argumento a ser invocado pela Administração Pública, para justificar o não cumprimento do direito à prestação do saneamento básico, em face dos baixos índices oferecidos nos exemplos, em especial, quando:

a) há anos a Administração Pública nada ou pouquíssimo faz para reverter a situação; b) que ao tempo da ação judicial que pretende a intervenção judicial e determinação na implementação de certo direito à prestação do saneamento básico ainda não há qualquer programa de governo concreto (já iniciado ou em vias de iniciação) com o propósito de reverter o quadro de abandono – qual, pois a carga argumentativa da Administração se for este o contexto do caso concreto? (PIRES, 2011, p. 361).

Destarte, não é suficiente apenas arrolar argumentos prós e contras, mas sim, formular critérios de ponderação para a resolução do conflito no caso concreto. Nessa linha de raciocínio, impende observar o grau de cumprimento ou não do direito à prestação do saneamento, no seu núcleo essencial, como quanto tempo a Administração pouco ou nada faz no setor, ou se há algo de concreto em execução, não se podendo mais admitir a hipótese simplista de não intervenção judicial no controle das políticas públicas de saneamento (PIRES, 2011, p. 362).

É fato que a realidade da maioria dos municípios da Região Norte é de extrema pobreza e a solução jurisdicional esbarraria na teoria da reserva do possível, razão pela qual devem ser chamados à lide a União e os respectivos estados, porque a LDNSB trata de *diretrizes nacionais* (art. 1º) a reclamar a participação de todos os entes federativos na consecução de seus programas.

A questão do fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, no que diz respeito à região metropolitana de Macapá e Santana, está devidamente judicializada. Em face da pífia taxa de 3,21% de esgotamento sanitário no Amapá (PNAD/IBGE, 2013), e danos ambientais detectados, o Ministério Público Federal, em litisconsórcio com o Ministério Público do Estado do Amapá, ajuizou ação civil pública contra a Caixa Econômica Federal, Estado do Amapá, Municípios de

---

<sup>54</sup>Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se: [...]III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

Macapá e Santana e Companhia de Água e Esgoto do Amapá-CAESA, sob n. 2007.31.00.002220-8, em trâmite na 2ª Vara da Seção Judiciária Federal do Amapá. Na ação constam os seguintes pedidos:

Do pedido liminar:

Em face do exposto e diante da possibilidade iminente de utilização dos recursos hoje disponíveis na Caixa Econômica Federal (total de R\$ 3.974.560,08 em junho/2008) em projetos paliativos, os quais não se destinam à efetiva solução dos problemas ambientais e de saúde pública ocasionados pela falta de saneamento básico eficiente e para todos na cidade de Macapá, os autores requerem, com fundamento no art.12 da Lei n. 7.347/85, a expedição de mandados, visando, liminarmente:

1) mandado à Caixa Econômica Federal para proibição de qualquer movimentação financeira (saques, transferências, aplicação, etc.) nas contas relativas aos contratos de nº 094.274-06/1999-MINISTÉRIO DAS CIDADES e 222.767-59/2007-MINISTÉRIO DAS CIDADES, cujo montante é de R\$ 3.974.560,08 (valores de junho/2008), até que seja reavaliada a utilização desses recursos entre união, estado e município, com a participação do Ministério Público Federal e Estadual, visando a cessação do dano ambiental detectado e a ampliação/reforma da rede de esgoto da capital;

2) transferência dos valores dos contratos de nº 094.274-06/1999-MCIDADES e 222.767-59/2007-MCIDADES, cujo montante é de R\$ 3.974.560,08 (junho/2008), para uma conta corrente remunerada à disposição do juízo federal, até que seja reavaliada a utilização desses recursos entre União, Estado e Município, com a participação do Ministério Público Federal e Estadual, visando a cessação do dano ambiental detectado e a ampliação/reforma da rede de esgoto da capital;

3) mandado para que os réus, por seus respectivos órgãos competentes, façam acostar aos autos, se houver, processo administrativo que comprove o licenciamento ambiental simplificado dos projetos de esgoto sanitário em referência, considerando o inciso IV, do art. 225, da CF/88, e a Resolução CONAMA nº 377, de 09.10.2006 (DOU 10.10.2006);

4) considerando a causa de pedir próxima, aqui deduzida, e que no regime da Lei de Ação Civil Pública (art. 19) não há óbice às partes para transigirem (CPC, art. 462), a designação de audiência preliminar entre as partes perante esse douto juízo, objetivando a discussão, elaboração e apresentação urgente de projeto global de saneamento básico para as cidades de Macapá e Santana (100% de atendimento), visando a efetiva universalização do atendimento, especificando-se metas e prazos para sua efetiva implantação, sob pena de pagamento de multa liminar;

5) contratação, elaboração e execução de projeto técnico do sistema de tratamento do esgoto sanitário dos Municípios de Macapá e Santana, especialmente com relação à elaboração de plano diretor de esgotos sanitários, construção de interceptores, emissários, elevatórias e estação de tratamento de esgoto, de modo que todo o esgoto sanitário produzido nos municípios seja devidamente tratado;

5.1) O projeto técnico que objetive atender à cláusula acima deverá ser previamente aprovado pela SEMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente e pelos Ministérios Públicos do Estado e Federal;

5.2) O prazo para a execução dos projetos a serem apresentados para o perfeito funcionamento do sistema de tratamento do esgoto sanitário dos Municípios de Macapá e Santana será estabelecido após a apresentação dos mesmos projetos acima referidos;

6) Obrigação de fazer consistente em coibir qualquer lançamento, liberação, disposição, despejo, infiltração, e/ou acumulação, por qualquer modo, de forma clandestina, de efluentes domésticos no meio ambiente, notadamente

em águas superficiais, solo, ou subsolo, sem prévio e adequado tratamento, nos Municípios de Macapá e Santana;

6.1) consideram-se lançamento, liberação, disposição, despejo, infiltração, e/ou acumulação clandestinos, de efluentes domésticos, todos aqueles provenientes de residências, estabelecimentos comerciais ou industriais;

7) Obrigação de fazer, consistente em promover a reparação dos danos ambientais pretéritos, decorrentes do lançamento, liberação, disposição, despejo, infiltração e/ou acúmulo, de forma clandestina, de efluentes domésticos no meio ambiente, notadamente em águas superficiais, solo, e subsolo, sem prévio e adequado tratamento, até que efetivamente tenha início a operação do novo sistema de tratamento e destinação final, impactos negativos esses que serão apurados em regular perícia;

8) ordem judicial no sentido da proibição de expedição de alvarás de construção e “habite-se” (autorização municipal para ocupação de imóveis) para projetos residenciais coletivos, especialmente de edifícios de apartamentos, dada a precariedade da rede de esgoto das cidades de Macapá e Santana;

9) fixação de multa pecuniária diária, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida, para o fundo de que trata a lei n.º 7.347/1985, sem prejuízo de outras medidas civis, administrativas e penais, aplicáveis à espécie; no caso de descumprimento das determinações ora pleiteadas;

Dos pedidos no mérito:

a) ratificação dos pedidos liminares;

b) manutenção das liminares concedidas;

c) a condenação da Companhia de Água e Esgoto do Amapá CAESA, na obrigação de fazer consistente na divulgação periódica e permanente à sociedade, pelos veículos de comunicação competentes, do programa de monitoramento permanente do serviço de distribuição da água, levando-se em consideração a Portaria nº 518/05 do Ministério da Saúde;

d) Condenação do Estado do Amapá e dos Municípios de Macapá e Santana na obrigação de fazer consistente em dar ampla publicidade aos órgãos ambientais e Ministério Público (federal e estadual) das verbas destinadas a projetos aprovados pelo Ministério das Cidades para execução no âmbito de sua competência;

e) Condenação do Estado do Amapá e dos Municípios de Macapá e Santana na obrigação de desenvolver programas de conscientização da população, informando dos riscos à saúde do indivíduo do uso inadequado da água principalmente próximo às descargas de esgoto sanitário; realização de campanha maciça de educação sanitária e ambiental, especialmente no sentido de eliminar o hábito de disposição de resíduos às margens do Rio Amazonas, dos cursos d'água e seus afluentes;

f) citação das partes requeridas, para, querendo, contestar a presente ação;

g) condenação do Estado e dos Municípios de Macapá e Santana à recuperação, preservação e conservação do Rio Amazonas e afluentes (REVECON), assim como de toda a área de proteção ambiental a ele necessária (mata ciliar);

h) condenação dos réus ao pagamento de indenização pelos danos morais e materiais causados à coletividade em decorrência da contaminação do Rio Amazonas, cujo valor deverá ser fixado em liquidação de sentença, bem como condenação nos consectários da sucumbência.

A ação civil pública, relacionada à rede coletora de esgoto de Macapá e Santana foi deflagrada em 2007 e o objetivo principal é a discussão e elaboração de projetos de saneamento básico para atendimento global daquelas cidades, visando à efetiva universalização do atendimento. Desde o ingresso dessa ação, já foram realizadas aproximadamente 25 (vinte e cinco) audiências de conciliação onde se

priorizou dar prazos tanto para a CAESA quanto para o Governo do Estado, bem como para os Municípios mencionados, para que estes, dentro de suas competências, tomassem as possíveis providências, uma vez que as obras de saneamento, atualmente em execução, dependem diretamente dos recursos Federais, por meio do PAC, Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e FUNASA. Dessa forma, a referida ação ainda está em curso e em fase conciliatória, em razão da complexidade de seu objeto, ainda sem pronunciamento judicial meritório de primeira instância. Apesar da concessão de liminares e tentativas de conciliação nos autos, a situação fática continua inalterada, revelando que a judicialização de políticas públicas ambientais correlatas tem contra si a morosidade inerente ao meio jurisdicional de solução de conflitos.

Contudo, por meio das diversas audiências de conciliação, a Justiça Federal, na pessoa do Exmo. Dr. João Bosco Costa Soares da Silva, tem estimulado avanços nas políticas públicas de saneamento, ao provocar os órgãos e autoridades afetas ao setor, dado este que será aferível na seção que trata especificamente do assunto, na terceira parte desta tese.

## **5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

A questão do ativismo judicial, consoante se pode observar, envolve limitações democráticas e constitucionais porque, *a priori*, o Poder Judiciário não teria a legitimação devida para intervir nas políticas públicas, para parte da doutrina de exclusividade do Poder Executivo, incidindo na quebra do princípio da separação dos poderes. Essa separação não é hermética e o texto constitucional prevê as hipóteses de freios e contrapesos entre si, sem que isto padeça de inconstitucionalidade.

Vale esclarecer que se trata de ledô engano, porque as diretrizes constitucionais preconizam a inafastabilidade da jurisdição, ou seja, na hipótese de conflito, quem diz por último, ainda que em decisões contestáveis sob os pontos de vista pragmático, social ou legal, é o Judiciário.

Tal fato se dá porque as políticas públicas têm caráter metaindividual, que envolvem dogmas constitucionais indeclináveis. É importante ressaltar que não se trata de substituir a política pelo direito, mas fazer com que, pelo direito, a política

(leia-se Poder Executivo) realize efetivamente os direitos sociais (por intermédio das políticas públicas) que o Poder Constituinte lhe impôs, em especial as políticas públicas denominadas de mínimas, tratadas pela doutrina e jurisprudência, como “mínimo existencial”.

Com a devida vênia das correntes contrárias, tanto no direito comparado como no Brasil, tem sido exitoso o ativismo judicial, no sentido, não de substituir-se aos destinatários do poder delegado pelo povo, mas de fazer cumprir as escolhas que o próprio jurisdicionado inseriu no texto constitucional, pela *longa manus* do legislativo e, amiúde, remanescem essas escolhas como vãs promessas se ficarem somente a cargo da Administração Pública. Ficou demonstrado, à sociedade, que não há liberdade de conformação plena para o Legislativo e Executivo planejar e executar as despesas orçamentárias ao seu livre arbítrio.

Para demonstrar a materialidade dessas teses, foram trazidas à colação várias jurisprudências pátrias, inclusive com o bater do último martelo do Supremo, na seara do saneamento básico e proteção ao meio ambiente, nas quais, o até então intocável exame de oportunidade e conveniência passou a ser possível de intervenção judicial, superando a tese da discricionariedade administrativa inaplicável, quando está em jogo direitos fundamentais de tal estirpe.

É verdade que prestações positivas (ou mesmo negativas) custam dinheiro, de difícil obtenção, sofrendo o Executivo de limitações orçamentárias as quais inviabilizam o cumprimento de todas as prestações sociais simultaneamente, levando-o à invocação da cláusula da reserva do possível, na melhor dicção traduzida como insuficiência de recursos. A retórica dos belos discursos e bem-lançadas teorias jurídicas contrastam com a dura realidade da maioria dos 5.570 municípios brasileiros, das 27 unidades federativas e da própria União, enquanto País em desenvolvimento.

Contudo, é com base no “dever-ser” que o direito deve incidir, com o escopo de transformar a realidade vigente. Mas este “dever-ser” não pode ser fragilizado enquanto meta diante da tese da reserva do possível, o que equivaleria a sonegar todos os direitos sociais erigidos pelos modernos comandos constitucionais, devendo o executivo ser melhor cobrado (e penalizado), no tocante às escolhas prioritárias, que não podem ficar ao seu talante impunemente. Os controles não podem se resumir a prestações de conta *a posteriori*, porque nessa altura dos acontecimentos a verba pública já foi desviada para as políticas de governo daquele

candidato ou partido à frente daquela gestão, e não direcionada para as políticas públicas sociais, previamente ordenadas.

Não é tarefa das mais fáceis estas escolhas ditas prioritárias, mas devem ser eleitas por lei em casos indiscutíveis que dizem respeito à saúde humana e à vida, sem justificativas de altos gastos em publicidades, festividades ou edificação de obras de adorno, enquanto a periferia das cidades padece pela falta de água e esgotamento sanitário, bens essenciais incontroversamente.

É preciso ponderar (princípio da razoabilidade) as limitações em face das necessidades mínimas, um desafio à garantia dos direitos fundamentais, porque não se pode exigir prestações impossíveis do Poder Executivo. Entretanto, pode ser perfeitamente factível, pelo nosso ângulo de visão, a imposição de obrigação de fazer. Para demonstrar a materialidade dessas teses, foram trazidas a contraste várias jurisprudências pátrias, inclusive com o bater do último martelo do Supremo em incluir, nos próximos orçamentos, verbas destinadas para aquela política pública, no caso em concreto.

Por fim, concluímos que o ativismo judicial, em sede de políticas públicas, é a solução para buscar os efeitos desejados pela sociedade, mas esta solução judicial tem contra si a morosidade da prestação jurisdicional no Brasil. Cremos que a criação de varas especializadas e admissão de mais juízes contribuiriam para desafogar nas instâncias “a quo” os sem-número de processos que adormecem nos escaninhos dos fóruns à espera de um pronunciamento judicial, assim como a criação de mais câmaras nos tribunais locais e ampliação de tribunais regionais federais, com limite de acesso dos recursos ao Supremo Tribunal Federal àquelas hipóteses de repercussão geral em matéria constitucional, para que o Supremo Tribunal exerça tão somente seu papel de Corte Constitucional e não eternize as lides em seu gargalo enquanto terceira (e última, por óbvio) sede recursal, ressalvadas as hipóteses de competências originárias e recursais ordinárias por prerrogativas de foro.

## **TÍTULO II – INEFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL NA ÁREA DO SANEAMENTO BÁSICO**

### **CAPÍTULO I - CAUSAS METAJURÍDICAS DA INEFETIVIDADE DA TUTELA AMBIENTAL**

No contexto global e sob uma visão holística, vamos nos debruçar neste capítulo sobre as causas metajurídicas que depõem contra a tutela ambiental, que *mutatis mutandi* aplicam-se às normas correlatas de saneamento básico, cuja natureza jurídica guarda semelhança com os dispositivos ambientais.

Nada obstante, reconhecemos que há também por outro quadrante causas jurídicas intrínsecas não resolutivas da integração intersetorial e intergovernamental, no tocante à gestão de recursos hídricos e sua interface com o saneamento básico. As leis que disciplinam a matéria ainda não maturaram em âmbito de encontrar um ponto de convergência que leve em consideração o ciclo hidrológico e a sustentabilidade ambiental.

#### **1 A INEFICÁCIA SOCIAL DAS NORMAS DO DIREITO AMBIENTAL**

Para muitos doutrinadores, um dos maiores problemas do Direito Ambiental brasileiro é a sua ineficácia social, principalmente no que tange à execução, por parte dos órgãos administrativos afetos (KRELL, 2006, p. 3), razão porque abordaremos a questão na busca pelos fundamentos nos planos da eficácia jurídica, técnica e social.

Consigna Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 448) que as normas jurídicas têm sua valência própria. Sendo prescritivas não se pode dizê-las verdadeiras ou falsas, valores estes imanentes às proposições descritivas. As normas, ou serão (1) válidas ou (2) inválidas. Se for revestida de validade, pressupõe pertinência com o sistema S, inserida por órgão legitimado mediante procedimento legal. A validade não é atributo, é uma relação, um vínculo com o sistema posto. Logo, a norma posta

introduz regras de condutas, modifica as existentes ou expulsa outras normas. Segundo seu raciocínio, validade confunde com existência, pois ainda que o Juiz deixe de aplicá-la preterindo-a por outra, não deixa de existir, podendo ser utilizada em outro caso.

Mas a norma, ainda que inserida no ordenamento jurídico, dentro dos ditames preconizados e reconhecida pelo sistema pertinente, pode não atingir seu escopo. Ao tratar de sistema e norma, o doutrinador citado preleciona que vigência é a propriedade das normas aptas a propagar efeitos. Tércio Sampaio Ferraz Junior (2003, p. 197)<sup>55</sup> distingue vigência (período intervalar em que a norma atua) de vigor (força vinculante que a norma tem). Dá como exemplo uma norma revogada *ex nunc* ou que teria força para casos anteriores à revogação, o que justificaria a diferença semântica.

Nada obstante este último entendimento da renomada autoria, o prof. Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 450) não concorda com a posição. Para ele, a lei não teria vigência para os fatos futuros e vigência para os casos anteriores à revogação e, por isso defende a tese de vigência plena (passado e futuro) e vigência parcial (passada, havendo revogação, ou futura, quando a vigência for nova). Distingue ainda vigência de eficácia de forma lúcida ao professar que determinadas leis não têm mais vigor (porque perderam) ou porque ainda não o adquiriu.

E, no que nos interessa para o presente estudo, a norma pode estar em vigor e não apresentar eficácia técnica (sintática ou semântica) e, igualmente, não ostentar eficácia social. Ou, paradoxalmente, não estar em vigor e apresentar eficácia técnica e social.

O espaço e o tempo, na lição de Kant trazida por Paulo Carvalho (2011, p. 450), são instrumentos da faculdade de conhecer e recolher sensações e as leis, enquanto produto cultural, vêm impregnadas da necessidade de relacionar tudo a essas sensações. Cobrem, portanto, determinado setor do mundo externo e

---

<sup>55</sup> Ferraz Junior (2003), p. 197: Resumindo do ângulo dogmático:

[...]

2.vigência é uma qualidade da norma que diz respeito ao tempo de validade, ao período que vai do momento em que ela entra em vigor (passa a ter força vinculante) até o momento em que é revogada, ou em que se esgota o prazo prescrito para sua duração;

[...]

4.vigor é uma qualidade da norma que diz respeito a sua força vinculante, isto é, à impossibilidade de os sujeitos subtraírem-se a seu império, independentemente da verificação de sua vigência ou de sua eficácia.

demarcam um tempo. Em síntese apertada, norma vigente é aquela apta a qualificar fatos e gerar efeitos, dentro de limites espaciais e temporais.

Denota-se que a aptidão depende concomitantemente da eficácia jurídica, técnica e social, admitindo-se essas três hipóteses de estudo da vigência. A eficácia jurídica é um mecanismo lógico da incidência. Ao ocorrerem os fatos previstos no antecedente, projetam-se os efeitos prescritos no consequente. É a propriedade de que se reveste o fato jurídico de irradiar seus próprios efeitos, isto é, a relação de causalidade, para Lourival Vilanova (CARVALHO P., 2011, p. 458).

Por sua feita, a eficácia técnica é a condição que a regra de direito ostenta. Dá-se quando os eventos factuais se realizam sob o pálio de uma norma jurídica vigente, mas por falta de outras regras regulamentadoras, outra norma inibidora de sua incidência, ou dificuldades de ordem material, não pode juridicizar o fato, o que acaba por inibir a propagação de seus efeitos prescritos que não se irradiam. Ferraz Junior distingue o primeiro caso como “ineficácia sintática”, e o segundo como “ineficácia semântica”:

Uma norma também se diz eficaz quando estão presentes certos requisitos técnicos. A dogmática supõe, nesse caso, a necessidade de enlances entre diversas normas, sem os quais a norma não pode produzir seus efeitos. Por exemplo, a norma prescreve que crimes hediondos serão inafiançáveis, mas transfere para outra norma a definição de hediondo. Enquanto esta não existir, a primeira não poderá produzir efeitos. Fala-se, então de eficácia ou ineficácia técnica. A exigência desses enlances nos permite dizer que a eficácia técnica tem uma relevância sintática (relação signo/signo, norma/norma). (FERRAZ JUNIOR, 2003, p. 194)

Essas duas hipóteses de eficácia interessam à Dogmática Jurídica. Quando não existe eficácia social, esse fato guarda interesse à Sociologia Jurídica.

Feitas essas considerações, impõe-se reconhecer que há uma crise por conta da abordagem social calcada no antropocentrismo dito exacerbado. O modo de enxergar o mundo dita o relacionamento humano com o ambiente que nos cerca, mas o homem, diante do novo ritmo imposto pelo progresso tecnológico e formas de produção e consumo, precisa mudar sua visão para entender que a terra conta, em tese, com 4.500.000 anos, a vida no planeta com 3.600.000, e o *homo sapiens* aproximadamente 100.000 anos (SOFFIATI, 2011, p.53). A revolução industrial, marco fundamental dos fatores de desequilíbrio ambiental, tem por volta de 200 anos.

Por isso, esse autor, em flagrante utopia, faz uma aposta otimista: “[...] Quiçá os modos de vida industriais construídos nos últimos dois séculos não passem de arranhões superficiais na epiderme da terra”, mas critica severamente (SOFFIATI, 2011, p. 53) e com razão a postura solipsista dos artificialistas, em oposição à visão dos naturalistas:

Esse subjetivismo absoluto, ou solipsismo, traz um grande risco: induzir à conclusão de que a natureza não existe objetivamente e de que tudo não passa de imagens construídas, de representações culturais. Esta é a postura dos artificialistas, como Clémen Rosset, por exemplo (Rosset, 1989a, b). Não assim os naturalistas contemporâneos que sustentam a existência objetiva da natureza, mas negam a possibilidade de conhecê-la em sua totalidade, como pretendiam os naturalistas clássicos. (SOFFIATI, 2011, p. 30)

Não seria nenhum excesso de nossa parte defender uma crise cognitiva ambiental. De fato, o que não é recolhido pela linguagem não entra no plano da realidade. Na visão de Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 7-18), o estudo do conhecimento, das estruturas de consciências e dos objetos e estruturas lógico-abstratas a ele inerentes servem de premissa ao estudo linguístico do direito. A tríade das instâncias cognitivas é composta pelo sujeito, no espírito de quem se dá o processo de absorção e retenção; o objeto conquistado no curso deste procedimento cognoscente e a própria representação. Os objetos nascem quando deles se fala e o discurso, na sua amplitude, dá-lhes as condições de sentido mediante as quais os recebemos e os processamos. O processo de conhecimento dos objetos do mundo passa necessariamente pela subjetividade do ser cognoscente, seja do mundo exterior como o de seu próprio universo interior, por qualquer das formas alentadas.

Amiúde se confunde “objeto” do conhecimento e o “objeto” concreto existente no mundo real. Na nossa consciência está o conteúdo da forma, não o objeto mesmo, tomado na sua contextura físico-material. Os filósofos separam “objeto” em sentido amplo: a coisa em si, percebida por nossos órgãos sensoriais, e “objeto” em sentido estrito, em sentido epistêmico: o conteúdo de uma consciência.

Há uma visão antropocêntrica quanto ao objeto “natureza”. Discerne Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 14) que objeto cognitivo é aquele item percebido, imaginado, concebido ou pensado, daquele conotativo, item desejado, pretendido ou evitado, reconhecendo a Teoria dos Objetos de que todo objeto tem seu aspecto subjetivo, fazendo parte do mundo da consciência.

Isto explica a confusão equivocada quanto à natureza do objeto “natureza”, aludida por Soffiati (2011, p. 30). Mesmo porque, na Teoria Geral dos Objetos, preconizada por Edmund Husserl (CARVALHO P., 2011, p. 15), há quatro regiões ônticas, tendo o ser humano como ponto de referência de onde se irradiam os espaços correspondentes, resumindo-se os objetos em naturais, ideais, metafísicos e culturais. Contudo, essa classificação não esgota com precisão o mundo objetal.

Desnecessárias maiores elucubrações para enquadrar a natureza no tipo físico ou natural, pois ela é pulsante, manifesta-se no tempo e espaço, é um todo conglomerado de objetos físicos passíveis de reações químicas e suporta construções com base nas leis da física, seus dados podem ser colhidos na experiência, e como só acontece, tende a uma neutralidade axiológica, porque os valores não estão nos objetos, e sim, deslocados para o ser cognoscente, o sujeito.

É bom lembrar, como arremate, que a variedade de métodos científicos que instrumentam a aproximação do exegeta ao próprio objeto cultural, que é o sistema jurídico, demonstra a complexidade da ontologia do direito. Deriva disso a dificuldade da opção pelas concepções reducionistas, quer seja na vertente do jusnaturalismo, quer na do positivismo ou do realismo.

Conforme se observa em Milaré e Coimbra (2004, p. 1), mudaram-se os contextos históricos e, por conseguinte, novas relações – perniciosas no nosso ver - do homem com a natureza, agravadas pela permanente complexidade. Esses autores, em esforço intelectual, apontam em alguns dos fatores contributivos, para levantar o debate sobre o relacionamento da sociedade com o meio ambiente:

- (I) - sob o ponto de vista ecológico-econômico, a depleção (ou rebaixamento dos níveis de disponibilidade) dos recursos naturais;
- (II) - sob o ponto de vista científico, a superação de paradigmas já clássicos na Universidade por algo inovador que traz, em contrapartida, a visão sistêmica de um mundo constituído de redes e teias, visão esta que se formou mediante conhecimentos fornecidos particularmente pela Nova Biologia e pela Nova Física;
- (III) - sob os pontos de vista socioeconômico e cultural, de um lado os excessos do consumismo sem limites nem freios e, de outro lado, as péssimas condições de vida que afetam mais de dois terços da família humana, acentuando as diferenças inadmissíveis entre as nações e dentro das nações, e manifestando as odiosas assimetrias entre ricos, pobres e miseráveis.
- (IV) - sob o ponto de vista tecnológico, o desmesurado crescimento da tecnologia que, em última análise, pode escapar ao controle do Homem e constituir um risco para a sobrevivência do Planeta;
- (V)- enfim, sob o ponto de vista político, a necessidade de se rever as relações entre os Estados-nação (particularmente as imposições hegemônicas dos poderosos que desconsideram o interesse geral dos

povos), para se chegar a uma forma consensada de administrar a Terra e evitar “o dia depois de amanhã”. (MILARÉ; COIMBRA, 2004, p. 1)

Sem dúvidas, estamos diante de uma crise de paradigmas, ainda não nos situamos no espaço e no tempo para adequar a necessidade de consumo em detrimento da capacidade dos estoques de recursos naturais do planeta terra. Soffiati (2011, p. 55) alude à origem da crise ambiental contemporânea, defendendo que ela

origina-se de uma concepção antropocêntrica, instrumentalizadora e utilitarista da natureza, cujas raízes remotas situam-se na tradição judaico-cristã, que constitui o substrato dos paradigmas humanistas e mecanicistas, formulados na Europa entre os séculos XV e XVIII.

O fato social crise ambiental-natureza ingressa na realidade jurídica, quando o legislador, a partir de um acontecimento real, fático, positiva as condutas humanas, com regras antecedentes e consequentes, o “ser” sendo transformado em “dever-ser” mediante a norma, a partir daí, com os seus pressupostos intrínsecos e extrínsecos de validade, ingressa na realidade jurídica. Mas não necessariamente tem sua eficácia assegurada.

Krell (2006, p. 3-5) ratifica a incorreta execução das leis no Brasil, realçando a diferença da realidade social ambiental dos postulados normativos. Entende que o Direito Ambiental deve ultrapassar a análise formalista de suas normas e convida a uma reflexão a respeito das causas sociológicas e políticas da má execução dos antecedentes e inaplicação dos consequentes ambientais. Para o autor, os “órgãos administrativos de uma sociedade ‘periférica’ (ou subdesenvolvida), marcada por acentuadas desigualdades regionais e sociais” não aplicam as leis por causa de dúvidas ou falta de suportes humanos e materiais. Daí o predicado comum a esses normativos: “leis que não pegam”, sem as correspondentes medidas corretivas do Poder Público e inércia do cidadão:

Assim, sabemos que os municípios brasileiros possuem inúmeras leis ambientais e urbanísticas que proíbem a poluição sonora causada por bares, exigem o depósito do lixo em aterros, **VETAM O LANÇAMENTO DE ESGOTO SEM TRATAMENTO EM CORPOS DE ÁGUA**, restringem o corte de árvores etc., mas, ao mesmo tempo, não investem o suficiente nas estruturas administrativas necessárias para a sua fiscalização.

O mesmo ocorre em nível dos Estados federados, onde as tarefas preconizadas pelas legislações ambientais não encontram órgãos suficientemente equiparados para o seu efetivo cumprimento. Este fenômeno pode ser tachado como a criação de uma legislação ‘simbólica’, isto é, a promulgação de novas leis constitui apenas uma tentativa de

apresentar o Estado como defensor e realizador dos valores ou fins por ela formalmente protegidos, sendo absolutamente 'secundária a eficácia normativa da respectiva lei'. (KRELL, 2006, p. 3) (grifo nosso)

É o que o professor Marcelo Neves (1994, p. 34) nomina de legislação simbólica:

Quando, porém, a nova legislação constitui apenas mais uma tentativa de apresentar o Estado como identificado com os valores ou fins por ela formalmente protegidos, sem qualquer novo resultado quanto à concretização normativa, evidentemente estaremos diante de um caso de legislação simbólica.

Assim, Krell (2006, p. 4) professa a sua tese de que o Poder estatal se livra do ônus perante a sociedade ao editar as normas correspondentes, simulando vontade e capacidade de apresentar soluções, mas falta-lhe determinação na efetividade, traduzida em "falta de interesse político", para não ferir interesses da classe dominante (clientelismo), "que normalmente é formada por donos de indústrias, construtoras, imobiliárias, estabelecimentos de comércio e outros empresários, cujas atividades econômicas costumam causar significativos impactos negativos ao meio ambiente".

As soluções apresentadas passam pela conscientização da população em geral, mediante introdução de incentivos naturais visando ao cumprimento dos preceitos *sponte sua*, "abrangendo, entre outros, fatores sociais e morais como a obediência geral à ordem jurídica e o reconhecimento do meio ambiente como valor, percepções que ainda não possuem características dominantes na sociedade brasileira" (KRELL, 2006, p. 4).

Em interessante artigo sobre a implantação de leis ambientais no Brasil e EUA, Vieira (1996, p. 114-115), afirma que em ambos os países há oposição da sociedade às limitações impostas pela lei ambiental, tanto no setor industrial, que alega custos para cumpri-la, e necessidade de adaptações às novas exigências, como na própria área governamental, oscilando os níveis de reação às políticas ambientais em função da vontade política dos dirigentes. Assim, nos dois países, os instrumentos legais e administrativos existem, mas ficam à mercê dos administradores torná-los operacionais. Tais dificuldades serão resolvidas, para o autor, quando a população passar a fazer parte ativa e indispensável do acompanhamento, do controle e dos processos decisórios das organizações estatais.

A falta de tradição da sociedade em participar de seus destinos e formular suas políticas públicas sobrecarrega os órgãos com *legitimatío extraordinem*, para atuar em defesa deste direito difuso - de terceira geração - de difícil operacionalização mesmo nas entranhas do Judiciário brasileiro.

Nesse sentido, nenhuma crítica cabe a Krell (2006, p. 4): “Isto parece uma meta muito difícil num país tachado de ‘subdesenvolvido’ (ou ‘periférico’), onde grande parte do povo ainda possui pouca experiência e vontade de participar ativamente na construção de uma verdadeira ‘cidadania’”.

Em derradeiro, temos o fenômeno da eficácia social ou também efetividade, que diz respeito aos padrões de acatamento com que a comunidade responde aos mandamentos. Eficaz é a norma cuja disciplina foi seguida pelos destinatários: quando reiteradamente descumprida, inexistente eficácia social.

É lúcido que só há efetividade quando se verifica a produção concreta de resultados na ordem dos fatos sociais. Sem isso, todo o discurso retórico cai no vazio. Para a consecução dos objetivos, é imprescindível o arco procedimental de interpretação das normas para se extrair o verdadeiro alcance semântico.

## **2 A INSUFICIÊNCIA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO UM DOS FATORES DETERMINANTES DA INEFICÁCIA SOCIAL DAS NORMAS**

Ao dissertar sobre a eficácia social de determinada norma, Paulo de Barros Carvalho B. (2011, p. 447) alude ao grande interesse para a Política do Direito o seu estudo como ponto de partida para o exercício de pressões sociais para suprimi-la.

No caso do direito ambiental, ousamos discordar quanto à supressão de quaisquer normas por conta de sua inoperância pragmática, medida simplória, porque grande parte da ineficácia pode ser atribuída à falta de educação e conscientização dos cidadãos ante o desatendimento em sua plenitude, por parte do Estado do comando deôntico insculpido no inciso VI, do artigo 225, da Constituição Federal (“promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”).

Os discursos públicos vêm permeados dos termos linguísticos “sociedade”, “meio ambiente”, “cidadania” e “educação”. Soffiati (2011, p. 27) concorda que o emprego dessas palavras chegou à exaustão, mas lembra, segundo um provérbio

chinês, “que quando utilizamos uma palavra em demasia, o que é nomeado por ela mostra-se escasso ou inexistente”. Para o autor, a cidadania ainda engatinha e a ecocidadania é uma utopia.

Forçoso, ainda, é concordar com esse autor no respeitante à baixa qualidade do nosso ensino e pouca democratização de seu acesso. Ora, é flagrante que o Estado não cumpre seu dever de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino. A título de exemplo, somente a partir do ano de 2010, a Universidade Federal do Estado Amapá inseriu na grade curricular de alguns dos seus cursos a disciplina Direito Ambiental. Nos níveis básicos (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) a desatenção do gestor público é maior ainda.

Essa letargia é denunciada por Lima G. (2002, p. 123), ao lembrar que diante da crise ambiental avizinhada, a educação é um dos instrumentos para enfrentamento do problema, juntamente com outros meios (políticos, econômicos, legais, éticos, científicos e técnicos). Para ele, somente a partir de 1980, no âmbito internacional, e por volta dos anos 1990, no Brasil, observou-se a maturação da chamada educação ambiental, “conquistando o reconhecimento público e difundindo-se numa multiplicidade de reflexões e ações promovidas por organismos internacionais e não governamentais, comunidade científica, entidades empresariais e religiosas”.

Pela nossa posição, a educação ambiental é medida salutar com arrimo constitucional que se impõe desde a educação infantil, fazendo valer efetivamente a Lei n. 9.795, de 27.4.1999, que dispõe sobre a educação ambiental e instituiu a PNEA - Política Nacional de Educação Ambiental, e comina de obrigatoriedade as educações básica, superior, especial, profissional e de jovens e adultos.

O poder público deve investir maciçamente para recuperar décadas perdidas visando ao atingimento daquele público-alvo, que passou incólume nos bancos escolares, quanto aos comezinhos ensinamentos ambientais e, por isso hodiernamente é ignaro nesse aspecto, o que compromete ativamente a manutenção do ecossistema com seus comportamentos ambientalmente incorretos e assiste passivamente a inércia do Poder Público a despeito da remansosa legislação existente no Brasil, sem exigir seus direitos a uma cidadania plena, pois cidadania sem bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF/88) e sem saneamento ambiental é cidadania manca.

Mota (2005, p. 810) lembra da imprescindibilidade da educação ambiental:

As ações desses profissionais na implantação de projetos de saneamento têm como resultado a prevenção de doenças e a promoção da saúde da população. Sem dúvida, a melhor forma de prevenir muitas doenças é garantir à população um ambiente que lhe proporcione as condições básicas de vida, com abastecimento de água potável e um local onde os resíduos sejam adequadamente tratados e dispostos.

[...]

Existe, portanto, uma relação estreita entre os profissionais que atuam na área de saneamento e os de saúde pública, uma vez que é um dos objetivos das atividades que desenvolvem proporcionar o bem-estar físico, mental e social da população.

[...]

Deve ser destacada a importância da educação ambiental nos programas de saneamento, uma vez que sem a participação da população dificilmente os mesmos obterão o êxito desejado.

Esse ponto crucial educacional destacado pelo autor é um dos fatores contributivos para a não efetividade das leis ambientais no Brasil, pois embora a nossa Constituição Federal seja pródiga em comandos, nem sempre são atendidos.

A educação ambiental, segundo o ex-Ministro Carlos Minc<sup>56</sup>, deve se tornar uma política pública para consolidar a cidadania ambiental e influenciar na democratização da gestão ambiental pública. Como gestor da PNEA, propunha o suporte teórico e metodológico para apoio da produção intelectual e pedagógica ambiental.

Para regular e implementar o preceito constitucional mencionado, a referida Lei Federal, n. 9.795, dispõe, na dicção de seu art. 1º, que educação ambiental são os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e à sua sustentabilidade.

E, segundo a mesma Lei, é “um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal” (art. 2º).

Esta incumbência educacional ambiental não é direcionada apenas ao poder público, mas também às instituições educativas, aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, aos meios de comunicação de massa, às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas e à sociedade como um todo (art. 3º).

---

<sup>56</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Departamento de Educação Ambiental. Os diferentes matizes da educação ambiental no Brasil: 1997/ 2007. Brasília: MMA, 2008, p.7.

A Lei em comento define como diretrizes no processo de educação ambiental o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade; o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade; a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais; a garantia de continuidade e permanência do processo educativo; a permanente avaliação crítica do processo educativo; a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais e o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

Sem um povo educado, que tenha a devida noção da importância do saneamento básico em nossas vidas e, por isso, tenha a lucidez de cobrar dos mandatários do poder público a efetivação das políticas públicas do setor, estas ficarão relegadas a segundo plano, preferindo os políticos as obras que tenham visibilidade em detrimento daquelas imprescindíveis, mormente por estarem intrinsecamente ligadas à questão de saúde atingindo a população mais pobre, acometida por doenças de veiculação hídricas, tais como diarreias, hepatite, cólera, amebíase, tifo, esquistossomose etc. (MOTA, 2005, p. 810).

Tão difícil quanto implementar o saneamento no país é o desafio da educação ambiental, cujos esforços têm sido desenvolvidos pelo Governo Federal, mas não têm atingido todos os níveis, conforme os ditames da Carta Política vigente.

### **3 FALTA DE ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS AFETOS**

Não basta termos uma complexidade de normas se, na outra ponta, como consequência dos discursos demagogos da classe política (executivo e legislativo aí incluídos), não se implementam as condições materiais para o fiel cumprimento das leis ambientais, quer seja no aspecto proativo como no repressivo.

Faltam aos órgãos envolvidos na questão ambiental o respaldo logístico de recursos humanos e sua capacitação técnica, que muito poderiam contribuir para o aumento da produtividade e eficácia no cumprimento do seu mister.

A questão do aperfeiçoamento dos profissionais da lide ambiental é enfatizada por Bianchi (2010, p. 420), "já que o desenvolvimento e aprimoramento

dos recursos humanos favorecem a eficiência na atividade de aplicação das normas”.

No que se refere à fiscalização, o Governo não investe o suficiente nas estruturas administrativas necessárias, para buscar não só as sanções punitivas, como também preventivas, de restabelecimento e reparatórias. A autora acima aduz que a fiscalização/autuação tem duplo caráter (repressivo e educativo), “pois o cidadão que violar uma norma ambiental e, por essa razão, for efetivamente punido, será condicionado a não repetir o mesmo comportamento”.

Esse cenário, onde grassa a impunidade, é um ambiente propício à reincidência e um dos fatores da inefetividade da tutela ambiental.

#### **4 FATORES ECONÔMICOS**

Adotamos um sistema econômico cuja premissa maior é o lucro, o que torna o meio ambiente frágil diante da modernidade capitalista imediatista. Surge daí a primeira incompatibilidade entre esse imediatismo e o uso prudente dos recursos naturais. Também o tradicionalismo do ambiente institucional em que se opera o mercado pode ser apontado como forte entrave à institucionalização do ideal de sustentabilidade, pois se baseia em estratégias já ditas oportunistas e pautadas em conhecimentos insuficientes e/ou inadequados para um desenvolvimento sustentável.

Este ambiente institucional, incapaz de lidar em todos os seus aspectos com o valor da diversidade para um desenvolvimento duradouro na região, e desaparelhado para tratar com os atores capazes de gerir as diversidades, tem “status” político, que, de alguma forma, é recompensado e arregimenta poder.

Não obstante, é possível que o mercado apoie o desenvolvimento sustentável, calcado na tríade da eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica, desde que se tenham políticas públicas de natureza ambiental, que o Estado nunca se preocupou em desenvolver, citando-se como exemplos os grandes projetos de ocupação da Amazônia. Nunca se considerou a região lembrando-se da sua importância como maior floresta tropical do mundo, seu acervo de biodiversidade e como base de prestação de serviços ambientais para estabilização do clima global. É bom que se tire como lição para o futuro que a maioria das

intervenções estatais na Amazônia confirmou práticas ambientalmente nocivas, aprofundando as mazelas sociais. Podemos afirmar então que os baixos índices de saneamento básico da região norte é prova inequívoca disso.

É necessário que as políticas estatais produzam técnicas ajustadas às necessidades regionais, pois o uso tradicional da base natural é insustentável, progredindo para o uso moderno (e sustentável). É função do Estado anular esse hiato entre as formas de uso dos recursos naturais.

Para Bianchi (2010, p. 421), os Estados se adequam às exigências mercadológicas. Assim, a eficácia das normas ambientais se atrela ao modelo de desenvolvimento social e econômico - não ao contrário como deveria – no consumo voltado para necessidades fabricadas ou construídas pela mídia.

Impende uma nova ambientação com eleição de novos paradigmas e novas capacidades de formulação estratégica, de interação social, de formação de opinião, de financiamento e de condução política, para que o mercado submeta-se aos princípios ambientais para a manutenção de um meio ambiente sadio, já que a autora assevera com razão que

[...] normalmente a economia apresenta primazia em face de assuntos ambientais. Assim, há que se buscar um equilíbrio entre problemas ecológicos e questões de caráter econômico e, neste caso, a teoria sistêmica lança uma luz sobre as relações humanas e sobre a interação que o homem possui com seu meio. A estrutura econômica representa um dos principais fatores que influencia qualquer ordenamento jurídico, interferindo na formação do sistema de propriedade, de produção, das relações trabalhistas, entre outras. Aquela estrutura ainda determina as condições de aplicação de determinadas normas estabelecidas na lei. (BIANCHI, 2010, p. 33)

Em suma, há uma submissão das políticas públicas ao mercado, prevalecendo os interesses econômicos em detrimento da defesa do meio ambiente, a começar pela construção legisferante branda em caso de descumprimento das normas, o que leva à infeliz ideia de que compensa a burla. Depois, propositadamente, a execução dessas normas e fiscalização são ineficazes, pela falta de aparelhamento dos órgãos, tanto na falta de recursos humanos como nos aspectos estruturais e logísticos, como dito.

## 5 FATORES SOCIAIS

O Brasil é notadamente um país de desigualdades sociais gritantes. A pobreza exerce uma pressão contínua sobre o meio ambiente. Isto vai desde a queima de florestas para fabricar carvão; a ocupações indevidas de áreas de preservação; proliferação de favelas e outras formas de moradia em áreas inadequadas (assentamentos precários); caça e pesca predatória e outros usos de recursos naturais, em um embate diuturno contra as mais primárias necessidades básicas, inclusive a fome.

Impõem-se investimentos setoriais prioritários para a solução dos problemas socioambientais. Segundo Bianchi (2010), as soluções

[...] devem ser em conjunto, na construção de uma cultura de respeito à dignidade humana, no sentido de se organizar a sociedade a fim de se integrar os excluídos ou segregados um padrão salutar e razoável de vida digna, associado a uma política que priorize, do mesmo modo, a preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. (BIANCHI, 2010, p. 421).

Hartmann (2009) dá como maior inimigo do direito ambiental o subdesenvolvimento do país, pois para a autora

não é possível coexistir desenvolvimento sustentável e injustiça social. Em um país com tanta miséria e má distribuição de renda, o discurso desenvolvimentista adquire uma força de difícil superação, malgrado as provas que se avolumam da degradação ambiental e da extinção das espécies nativas. (HARTMANN, 2009, p. 33)

E a autora traz à colação a posição de Guilherme José Purvin de Figueiredo:

No estudo da história de nosso país, três problemas culturais são recorrentes: o descontrole fundiário, a degradação ecológica desses espaços e a desigualdade social. O primeiro revela-se na formação de gigantescos latifúndios, muitos deles improdutivos. O segundo é facilmente demonstrado a partir dos mapas demonstrativos da devastação da Mata Atlântica e de outros biomas igualmente relevantes. Finalmente, o terceiro, assentando raízes na tradição escravocrata, faz-se presente no acirramento das tensões no ambiente urbano neste início do Terceiro Milênio'. (FIGUEIREDO, 2005, p. 472, apud HARTMANN, 2009, p. 33).

Ou seja, conclui que a luta pelo meio ambiente coincide com a luta pelos direitos humanos e justiça social no Brasil, de história recente com enormes

transformações da sociedade, sem o correspondente cuidado com o meio ambiente na proporção de seu crescimento econômico.

## **6 FATORES POLÍTICOS**

Em termos teóricos, não é difícil encontrarmos o discurso político coincidente com os interesses socioambientais. Fala-se em desenvolvimento sustentável como panaceia, graves punições ao poluidor, políticas públicas ambientais, saneamento básico, educação ambiental, diálogos dos planos de habitação, de saneamento e recursos hídricos, mas tudo não sai do campo da retórica.

E quando os planos saem da prancheta, esbarram no cipó da burocracia e entraves técnicos e políticos de toda sorte. A hipertrofia do poder executivo é citada por Bianchi (2010, p. 421) como um dos pontos contrários à eficácia das normas ambientais, além de mencionar a edição de medidas provisórias em detrimento ao processo legislativo ordinário como um risco ao processo democrático. Para a autora, o poder político determina as políticas públicas com reflexos nos direitos fundamentais mais básicos, pois é nesse plano que as estratégias são decididas e executadas.

Hartmann (2009, p. 35) também atribui a falta de eficácia da lei “à falta de vontade política daqueles que ocupam os cargos dos Poderes Executivos ou às pressões do mercado internacional”.

A grande verdade é que políticas públicas ambientais na maioria das vezes vão contra interesses da classe dominante, ou não se traduzem em obras com perfis retributivos aos maciços investimentos das vultosas campanhas eleitorais. Ou seja, são obras que não rendem votos, porque para o eleitorado sem discernimento, é mais importante um pórtico ostensivo ou uma praça ao invés de galerias de esgoto, que, após serem aterradas, caem no esquecimento da população e não trazem os dividendos políticos desejados para uma reeleição do grupo político interessado.

Daí a importância da educação como um todo, para que discursos políticos vazios de sentido não logrem êxito. Só assim a população pode aprender a valorizar as políticas públicas efetivamente necessárias e imprescindíveis à sadia qualidade de vida, elegendo os representantes políticos que tenham compromisso e respeito com a causa ambiental.

No nosso sentir, a vontade política dos poderes constituídos, em especial o executivo, está intrinsecamente ligada à resposta eleitoral. Se o povo não elege para si, como interesses prioritários, determinadas políticas públicas, o político, com base em pesquisas, busca atender àquelas que efetivamente caem no gosto popular. Então, esta política clientelista e populista tem sido um dos grandes obstáculos, para que as normas ambientais sejam efetivamente cumpridas.

## 7 POLITIZAÇÃO DOS CIDADÃOS

A politização dos cidadãos diz respeito à participação efetiva nos direcionamentos das políticas públicas e nos processos de elaboração e aplicação das normas. É a conscientização do poder político direto que o regime democrático dá a cada cidadão. Bianchi (2010, p. 278) nos relata que “o Brasil não se caracteriza necessariamente como um país em que o povo se insurge contra as injustiças ou a má administração governamental, por vezes isso ocorre, mas não é regra [...]”. Na verdade, trata-se de uma alienação orquestrada pelo poder político vigente, onde se investem milhões no meio midiático para “vender um sonho” que na realidade do dia a dia, nos hospitais, na segurança pública e educação é um pesadelo. Para Mauricio Dias<sup>57</sup> (apud BIANCHI, 2010, p. 278), essa inércia não provém da alienação ou complexo ibero-americano, mas sim de “cálculo frio, muito político, de quem sabe bem o resultado da derrota”. Para o autor, essas reações são malvistas pela opinião pública.

De fato, ultimamente, temos visto manifestações pelo Brasil todo, mas com a efemeridade característica dos movimentos pré-eleitorais, patrocinados tanto pela direita como esquerda, entretanto não retratam necessariamente a politização dos cidadãos. Há mais indignação por parte da imprensa do que pelos cidadãos, mas essa insurgência midiática deve ser observada com reservas, haja vista os interesses diretos ou patrocinados, escusos ou não, que costumam estar como pano de fundo das matérias bombardeadas diariamente sobre a massa, que não tem o discernimento, o amadurecimento político e a politização para saber filtrar a informação e retirar dela seu verdadeiro desiderato.

---

<sup>57</sup> DIAS, Maurício. Atoleiro Brasil. **Revista Carta Capital** de 8 de março de 2006, p. 12.

Na visão de Bianchi (2010, p. 156), a sociedade após exercer a cidadania escolhendo seus governantes comprometidos com as questões sociais, ecológicas etc., deve continuar o processo mediante cobrança dos fins colimados, com a efetiva participação. Para a autora “trata-se de um processo dinâmico e contínuo, que requer educação, informação, participação entre outros elementos”.

Sobre esta questão de participação e democracia, é importante trazer o pensamento de Michel Prieur:

O estímulo dado à participação dos cidadãos graças à política ambiental é uma contribuição maior à democracia e especialmente à democracia direta. O aspecto técnico e tecnocrático das ações de proteção ambiental que tem fomentado um papel importante dos técnicos e administradores em detrimento dos eleitos pouco comprometidos, desinteressados até então a estes problemas, conduziu inevitavelmente à valorização da intervenção do cidadão seja como auxiliar da administração, seja como órgão de controle. Nasceu deste movimento um desejo de democracia participativa visando à participação dos cidadãos de maneira permanente sem ter que recorrer à intermediação dos eleitos e sem ser limitado pela periodicidade das eleições.

O meio ambiente é algo de todos, sua gestão e sua proteção não podem ser confiadas aos mandatários. (PRIEUR, 2004, p. 112, apud BIANCHI, p. 157)

Ou seja, Prieur eleva a condição do meio ambiente a um patamar no qual a população deve se politizar, para gerir e proteger, independentemente da classe política, pois como bem enfatiza, não raro, os mandatários não se comprometem com a causa, ou se mostram desinteressados, voltando à carga nos seus famosos discursos nos períodos eleitorais.

No Brasil, há vasta gama de modos de participação popular prevista no ordenamento jurídico, mas exercitada com muita parcimônia como consequência dos vários fatores explorados no presente trabalho.

Além do voto, há a possibilidade de iniciativa de projeto de lei, o plebiscito e o referendo (art. 14 e 61, § 2º, CF). No plebiscito, o povo é consultado previamente sobre determinado assunto, como foi o caso do desarmamento e da dicotomia entre o regime republicano e monárquico, recentemente levado a efeito nas terras tupiniquins. No referendo, a consulta vem posteriormente à edição da lei *lato sensu*, naquelas matérias ditas de alta relevância, podendo ratificar ou rejeitar.

A população também participa do processo normativo ambiental, por meio dos órgãos colegiados, integrantes que são da estrutura com poder de voz e voto, como é o caso do CONAMA, criado pela Lei n. 6.938/81 e que é composto por 22

representantes da sociedade civil, exercitando, destarte, pelo menos em tese, a participação popular.

A participação pública também se dará nas hipóteses de licenciamentos que impõem a realização de audiências públicas, por força do que dispõe a Constituição Federal, no artigo 225, § 1º, IV, até mesmo para estudo prévio de impacto ambiental.

No âmbito judicial, o ordenamento jurídico confere a participação popular legitimando qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao meio ambiente, por meio da ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, da CF/88 e Lei n. 4.717/65.

Já a Lei n. 7.347/85 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística, sem prejuízo da ação popular, conferindo legitimidade ao Ministério Público, Defensoria Pública, União, estados, Distrito Federal, municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e associação, que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil, e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Por fim, a participação também poderá se dá pelo terceiro setor, representado pelas organizações não governamentais (ONG's), institutos, fundações, entidades de classe, associações profissionais e movimentos sociais (dentre outros). É oportuno destacar que a Lei, n. 9.790/99, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP's – organizações da sociedade civil de interesse público, institui o termo de parceria e dá outras providências.

Bianchi (2010, p. 170) informa que esse terceiro setor cuida de questões em que o Estado se abstém (por falta de estrutura, recursos financeiros, má administração etc.) e não há interesse do mercado por não visar ao lucro.

Nesse contexto, a autora sobrealça as funções das ONG's por suprir a carência do Estado, por exercer a cidadania com a vantagem de maior força política frente ao indivíduo e colaborar com o Ministério Público na defesa dos direitos

metaindividuais. Cita Prieur, para quem “as associações de defesa do ambiente desempenham um papel essencial ao lado dos poderes públicos como atores da participação”. Traz, no entanto, uma ressalva do autor:

A grande maioria das associações ambientais são ‘desinteressadas’. Elas perseguem um objetivo de interesse geral de caráter ecológico e aplicam ao conjunto da coletividade. Para melhor conhecer as verdadeiras associações de defesa do meio ambiente, os poderes públicos instauraram um procedimento complexo – poderiam ser então -, dito de ‘aprovação’ das associações. (PRIEUR, 2004, p. 114, apud BIANCHI, 2010, p. 172)

É evidente que a proposta de Prieur não teria êxito no Brasil, pois se restabeleceria um tipo de censura e atentaria contra princípio constitucional da livre associação (art. 5º, XVII e XVIII, CF) e as retaliações e perseguições contra esses entes, seja de cunho político ou econômico, não tardariam a aparecer. Ou as associações rezariam segundo a cartilha do poder dominante ou estariam fadadas ao “não aprovado”, com efeitos deletérios à proposta de sua criação e à tutela dos interesses difusos, mormente os interesses ambientais que, de regra, encontram conglomerados econômicos ou financeiros no polo antagônico.

## **8 FATORES CULTURAIS**

A influência na eficácia das normas está na forma de apropriação dos bens ambientais. Apregoa Bianchi (2010, p. 422) que essa apropriação é desigual e deve seguir as diretrizes mais básicas do Estado Brasileiro, citando a dignidade do ser humano e preservação do meio ambiente. O direito, na sua visão, já é o próprio reflexo de mudanças culturais. Mas no Brasil, esse processo se desenvolveu de forma hegemônica e “a apropriação social do mundo material se dá a partir das estruturas desiguais de distribuição, acesso e controle dos recursos materiais” (BIANCHI, 2010, p. 34). Arremata a autora no final que a cultura não é estática e, por isso, são importantes as lutas e pressões sociais para mudar o quadro.

O fato de o Brasil ser um país emergente, com boa parte da população com educação precária e milhões de analfabetos ou analfabetos funcionais, faz com que se impregnem credices maléficas ao meio ambiente, que envolvem o mau uso dos recursos hídricos, manejo inadequado dos resíduos e a prática de atividades poluidoras nos setores residencial, comercial e industrial. Somente com educação

ambiental maciça e a eliminação do analfabetismo em todos os seus matizes é que se terá uma superação dos fatores culturais que depõem contra a efetividade da tutela ambiental.

## **9 O SECCIONAMENTO DO DIREITO AMBIENTAL EXPLICADO PELA TEORIA DE CLASSES**

Ao tratar da Teoria das Classes, Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 116-122) lança luzes sobre a questão do seccionamento do direito ambiental, na qual se estuda o conceito de classe e o quadro de suas propriedades gerais. Essa teoria diz respeito à nomenclatura de uma determinada classe de objetos e dá sentido (atributo) a certo objeto. Portanto, há uma classificação dos objetos, na qual classe é a extensão de um conceito geral e universal, podendo compreender no gênero a espécie. Como classe, pode ser subdividida em subclasses, em face da distinção que possa existir, sendo, destarte, infinito, impondo-se o cuidado do classificador com a circunscrição, isto é, que os gêneros e espécies sejam, efetivamente, gêneros e espécies.

Pretendemos demonstrar o seccionamento do Direito Ambiental como uma das suas causas da ineficácia, pois sendo difuso e de terceira dimensão, é de difícil manejo por influência do direito calcado na individualidade vigente até os umbrais do século contemporâneo, influência do direito romano e do Código Napoleônico.

O seccionamento dessa área dentro do direito – raciocínio aplicável também aos ramos correlatos como o saneamento básico – com a sua linguagem própria, blindou-a, tornando o direito ambiental hermético e de difícil compreensão. Para muitos, direito ambiental é um ativismo radical, movido por atitudes de grupos nominados pejorativamente de “ecochatos” (Greenpeace, SOS Mata Atlântica, WWF-World Wildlife Fund, PETA-People for the Ethical Treatment of Animals etc.), que, habitualmente, jogam tinta em casacos de pele de animais nos desfiles das grifes de alta costura mundiais, ou que abordam suicidamente baleeiros com suas frágeis e indefesas embarcações, para impedir a pesca de mamíferos da ordem dos cetáceos, em risco de extinção pela matança desordenada de dois milhões de espécimes, no século XX (VASCONCELOS, [s/d], p. 1).

Observa-se em Milaré (2015, p. 284) a dificuldade de classificação jurídica do meio ambiente e conseqüentemente a natureza jurídica do Direito Ambiental, quando cita a recusa de José Afonso da Silva em recepcionar o meio ambiente como “patrimônio ambiental”, preferindo a designação de “bens de interesse público”, enquadrando-se nesse conceito os bens pertencentes a entidades públicas e os bens privados subordinados ao regramento legal para um desígnio público.

Com lucidez, Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 116-122) aborda o fenômeno da divisão linguística, do qual não se livra o mundo jurídico, por ter como meio exclusivo a linguagem, a verbal-escrita, conduzindo à concepção semiótica dos seus textos.

Assim, não há como desconsiderar a discrepância entre a proposição prescritiva e a realidade do mundo. No âmbito da compreensão do fenômeno jurídico, ao se analisar o discurso normativo, não se pode ater apenas à linguagem, eis que a interpretação requer do exegeta uma abordagem da configuração semiótica distinta, com dimensões sintáticas, semânticas e pragmáticas. E é nesse diapasão que devemos enxergar os comandos deônticos inscritos no Pergaminho Fundamental, de 1988, ao tratar do Meio Ambiente<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup>Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais § 6º - As usinas que operem com

A natureza transindividual do direito ambiental emerge logo no *caput* do artigo 225, quando o legislador define o meio ambiental como o bem de uso comum do povo, de índole fundamental. Implícitos nesse artigo estão diversos princípios, tais como do desenvolvimento sustentável, da prevenção, precaução, proibição de retrocesso ambiental, poluidor-pagador, solidariedade entre gerações, ubiquidade (NERY JUNIOR; NERY, 2009, p. 687-691), mas sua linguagem é de difícil compreensão devido à carga deôntica e a linguagem estanque.

Outro aspecto ressaltado por Paulo Carvalho (2011, p. 221) é a impossibilidade de traduções perfeitas entre os idiomas da mesma família e a conversação que entre eles se estabelece, citando o autor a concepção de Vilém Flusser<sup>59</sup>, que dá valiosa contribuição ao estudo da tradução entre idiomas. Segundo o raciocínio de Flusser, ciências são línguas, daí as observações aplicáveis aos sistemas idiomáticos são extensíveis às demais ciências: “A Ciência ‘sensu stricto’, tal qual a conhecemos no Ocidente, desde o Renascimento, equivale, deste ponto de vista, ao aparecimento de uma nova língua” (FLUSSER, s/d, p. 54, CARVALHO P., 2011, p. 222). Flusser não admite a possibilidade de uma tradução perfeita (inclusive línguas flexionais com organizações parecidas), senão possível aproximadamente. Há um abismo a ser transposto, razão porque surgem as distorções quando essa conversação se dá com normas ambientais e correlatas com outros ramos do Direito e da Ciência.

Por meio dos ensinamentos do professor Paulo Carvalho, buscamos exemplificar perfunctoriamente, para fins didáticos e de fixação, um paralelo entre o Direito e a Economia, Ciências estas com sistemas cognoscentes distintos que podem permitir tradução aproximada, e, dessa forma, autorizar uma conversação ampla com o envolvimento dos respectivos saberes.

Assim, existem interpretações econômicas ou contábeis de uma realidade jurídica, mas assumido o critério jurídico, o enunciado será único e exclusivamente jurídico, admitindo o mencionado professor o entrecruzamento das ciências por fazerem parte do domínio social.

A leitura dos preceitos ambientais pelos agentes cognoscentes das searas exógenas levam a uma interpretação ou tradução com realidades semânticas

---

reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

<sup>59</sup> FLUSSER, Vilém. **Língua e realidade**. 2ª ed. São Paulo: Editora Anna Blume, s/d.

distintas. E esta é uma das variáveis negativas na consecução do escopo das normas ambientais.

## **10 DA FALTA DE DIÁLOGO DO DIREITO AMBIENTAL COM OUTRAS CIÊNCIAS**

A despeito da autonomia do Direito Ambiental, Milaré (2015, p. 282-283) entende que lhe falta independência e atribui-lhe um caráter multidisciplinar, ou seja, impende a conversação com outras disciplinas e ciências, jurídicas ou não. Exemplifica o contato direto com a Ecologia no estudo e caracterização dos ecossistemas; com a Economia na avaliação econômica do dano ambiental; com a Antropologia, no levantamento de populações indígenas; com a Sociologia, no estudo de valores e comportamentos sociais, e com a Estatística, nos cálculos de probabilidades, em estudos de impacto ambiental *et coetera*. A multidisciplinaridade para o autor vai além, ao lembrar que o Direito Ambiental se socorre de outras disciplinas para destas retirar seus fundamentos, princípios e instrumentos, citando o Direito Constitucional, onde o meio ambiente é tratado como direito fundamental da pessoa humana, como princípio da ordem econômica e componente da ordem social; do Direito Administrativo saem as autorizações, as licenças e sanções ambientais; do Direito Civil o regramento do dano ambiental; do Processo Civil as regras processuais da ação civil pública ambiental; do Direito Tributário os mecanismos de proteção ao meio ambiente e, por fim, do Direito Penal, as tipificações (antecedente) e sanções penais (consequente).

Vale mencionar que a falta de articulações é manifesta. A doutrina é abundante senão iterativa ao abordar o assunto:

Fato é que certas instituições “tradicionais” do Direito Administrativo (ex.: discricionariedade; princípios da prevenção e da participação) necessitam de uma “releitura” para responder adequadamente aos novos valores consagrados na Carta de 1988, que estabeleceu claros mandamentos normativos para uma efetiva proteção ambiental. (KRELL, 2006, p. 5).

No excerto abaixo, ao tratar da autonomia do Direito Ambiental, Paulo de Bessa Antunes (2010) reverbera que é sempre problemática a conceituação em qualquer ramo do direito:

O mesmo se passa com a autonomia do DA e, provavelmente, de forma mais dramática do que em outras searas do Direito, haja vista que o DA é, seguramente, um dos setores do Direito nos quais as variegadas tensões políticas, econômicas, sociais e científicas se manifestam de forma mais vibrante. Se é verdade que as diferentes manifestações do Direito, como fenômeno normativo, possuem peculiaridades e particularidades, também não é menos verdade que ele busca um certo grau de harmonia e coerência entre os seus diferentes setores, ainda que nem sempre consiga atingi-lo. No caso específico do DA, é relevante considerar que ele, em função do elevado nível de influência exercido por saberes não jurídicos e por situações extralegais, possui especificidades que o distinguem dos 'ramos tradicionais' do direito. Em primeiro lugar, há que se observar que a relação do DA com os demais ramos do Direito é *transversal*, isto é, as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais 'ramos' do direito. (ANTUNES, 2010, p. 20).

O fenômeno da interdisciplinaridade também não tem ocorrido, no nosso sentir, quando se envolve o Direito Ambiental e as macropolíticas públicas dos demais compartimentos do saber. Poderíamos avançar, *v.g.*, nas áreas de saúde, fiscal e, com mais intensidade, na economia, com expressa autorização Constitucional, ao disciplinar a ordem econômica com o escopo de assegurar a todos a existência digna, mediante diversos mecanismos, dentre eles "a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação". (CF/88, art. 170, VI)

Portanto, o direito ambiental padece por esse isolamento, distanciando-se dos demais ramos do direito. A solução é harmonizar seus princípios e diretrizes para integrá-lo no todo, mediante o necessário diálogo com outras áreas do conhecimento, porquanto a precariedade dessa conversação entre as ciências compromete os rumos da sustentabilidade ambiental.

## 11 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

É verdade que há de sobra causas jurídicas ensejadoras da inefetividade da tutela ambiental no saneamento básico, destacando-se como a mais importante a falta de integração intersetorial e intergovernamental. Não há um diálogo entre os órgãos e sobrepõem-se ou paralelizam as competências, nos três níveis de governo, resultando em uma torre de babel jurídica em que os papéis misturam-se. Observe-se que não há, em termos federais, uma agência reguladora no setor de

saneamento básico, embora haja previsão de regulação na LDNSB, a exemplo da congênera, Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei, n. 9984/00. Esse exemplo dá a dimensão de que ainda estamos iniciando uma longa caminhada para disciplinar o setor e, portanto, materializa-se com o exemplo supracitado uma causa endógena do direito.

É importante explicitar que as causas metajurídicas tratadas neste capítulo antecedem às causas endógenas legais como óbice à efetividade da tutela ambiental e sanitária. A primeira delas é a não recepção social da norma, que não se resume à eficácia jurídica ou técnica, cujos pressupostos não se confundem e podem coincidir ou não, com suas variantes. Ou seja, tanto faz existir ou não a norma, ainda que eficaz no seu ponto de vista jurídico: simplesmente ela não é recepcionada.

Sob o aspecto social, o ponto de visão do mundo não consegue identificar que navegamos no espaço sideral em uma minúscula “nave” chamada terra, que orbita num pequeno sistema solar pertencente a uma diminuta galáxia, sem noção da nossa insignificância, em relação ao universo e à finitude dos recursos do nosso meio ambiente e da necessidade de tê-lo hígido, para sadia qualidade de vida de seus seres vivos (tripulantes). As revoluções antrópicas mudaram a relação com a natureza, acelerando a produção de bens consumíveis na esfera do insuportável. Preocupado com a alteração do estado de coisas, o direito procura encaixar as condutas e fixar políticas públicas sustentadoras de ganhos sociais, mas essa visão (deturpada) do mundo não recepciona o direito tutelar ambiental com o seu escopo de “dever-ser” e cria, assim, um cenário de crise ambiental, porque temos as leis, mas estas são simbólicas.

Essa negação social tem fortes matizes da insuficiente educação e pouco acesso ao ensino, em todos os níveis, preponderantemente no setor ambiental, em que pesem as políticas públicas nacionais de educação ambiental, preconizadas pela Lei, n. 9.795/99, cujos efeitos ainda não lograram êxito. Educação ambiental deveria estar na grade curricular desde o maternal, e hodiernamente, de forma tímida, começa a aparecer nos cursos superiores. É muito pouco.

Outro ingrediente dessa catástrofe é a falta de materialidade estrutural no acompanhamento das leis ambientais e posturas, que impõe órgãos administrativos famélicos, que pouco podem fazer de forma proativa ou repressiva.

Podemos sustentar que a sociedade moderna é predominantemente capitalista, não atenta à sustentabilidade do uso dos recursos e meio ambiente, senão antes olhar para o lucro. Isto leva à prevalência das regras do mercado em detrimento das políticas públicas ambientais. Não que seja “privilégio” do mundo capitalista, porque os países da “cortina de ferro”, em seu auge, deixaram um triste legado em termos de danos ambientais, como as tragédias da degradação ambiental do “Mar” de Aral e do acidente com os reatores nucleares de Chernobyl, para ficar nos exemplos mais expressivos.

No Brasil, a pobreza é outra causa da pressão sobre os recursos naturais, pois grande contingente de sua população luta desesperadamente pela fome e vive em condições imorais sob o ponto de vista social. Nesse estado de indignação e manifesta inimizabilidade decorrente do estado de necessidade, não há legislação que se faça eficaz. As políticas públicas de erradicação da pobreza, iniciadas no Governo Fernando Henrique Cardoso e abraçadas ideologicamente pelo Governo Populista de Lula, foram um primeiro e grande passo, mas não podem continuar como políticas-fim, mas sim, políticas-meio de se atingir um fim colimado, que são as condições socioambientais dignas de vida, com pelo menos o mínimo existencial de que já falamos.

Como cobrar politização dessa parcela famélica da população brasileira, no sentido de exigir políticas públicas ambientais de saneamento básico? Não é essa classe de cidadãos que promove os “panelaços” diante dos escândalos político-financeiros divulgados pela mídia. E nem essa classe conscientizada briga por essas mencionadas políticas, porque não mora nas periferias, palafitas, mangues e morros onde a cobertura dos serviços de saneamento é precária ou, pior, inexistente.

Finalizando sobre a secção do direito ambiental, arrematamos que este é por natureza interdisciplinar e, por isso, deve se articular a outros saberes e ciências, para se implementar às políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante, mediante a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

## **CAPÍTULO II – AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E AS DE SANEAMENTO BÁSICO PELA ÓTICA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA**

É evidente que as prestações positivas das políticas sociais demandam recursos, e uma das causas próximas da não universalização dos serviços de saneamento diz respeito à escassez de investimentos setoriais. Neste capítulo, faremos considerações sobre as fontes de inversões, o volume estimado para se atingir o pleno atendimento de serviços e as causas do não acesso aos recursos públicos.

### **1 AS FONTES DE RECURSOS DE INVESTIMENTOS**

#### **1.1 AS DIRETRIZES DE SUSTENTABILIDADE DAS FONTES DE INVESTIMENTOS**

A Lei de Diretrizes Nacional de Saneamento Básico (LDNSB) – Lei n. 11.445/2007 – preconiza como uma de suas diretrizes a aplicação dos recursos financeiros administrados pela União de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia, objetivando que ocorra segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social<sup>60</sup>.

Ao cuidar do tema financiamento e meio ambiente, em lapidar lição, Paulo Affonso Leme Machado (2015, p. 387) aduz que o dinheiro aplicado em produção e consumo deve guardar moralidade e legalidade, pois as verbas, sejam elas de caráter público ou privado, não podem financiar a poluição e degradação da natureza, lembrando que, segundo o artigo 192, da CF/88, o sistema financeiro nacional dever “servir aos interesses da coletividade”.

Segundo ainda a política do CMN - Conselho Monetário Nacional, esta deve “orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer

---

<sup>60</sup> Cfe. arts. 48 e 49 da Lei n. 11.445/2007.

privadas, tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional (art. 3º, IV)”. Para esse autor, o Estado deve não só regulamentar e fiscalizar, mas sim, promover e garantir o desenvolvimento sustentável, citando que a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, assinada pelas cinco instituições financeiras federais (BB, CEF, BNB, BASA e BNDES), pode quedar inerte se o CMN “deixar de estabelecer a obrigatoriedade do cumprimento da legislação ambiental para todas as instituições financeiras nacionais” (MACHADO P., 2015, p. 387-388).

Já o Banco Central do Brasil é a entidade que fiscaliza e aplica penalidades às instituições financeiras, nos termos da Lei 4.595/64, que o criou e é o implementador das diretrizes do CMN, devendo, além disso, integrar-se a toda política governamental, inclusive à ambiental, e por expressa disposição da LPNMA:

Art. 12 da Lei 6.938/81: As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Há, portanto, uma responsabilidade socioambiental a ser observada nos financiamentos, cujas diretrizes estão expressas na Resolução do CMN n. 4.327, de 25.4.2014, levando-se em consideração a função social dos contratos (art. 421, CC) e que a propriedade (inclusive dinheiro e capital) tem função social a ser cumprida, nos termos dos artigos 5º, XXIII e 170, III e VI, da CF/88 (MACHADO P., 2015, p. 389).

No tocante aos investimentos para o saneamento básico, com a sua carga ambiental indissociável, as diretrizes do sistema financeiro nacional amoldam-se de forma justa, sendo que a LDNSB trata do financiamento das inversões infraestruturais, dispondo que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos, já mencionados, e com os planos de saneamento básico e condicionados (art. 50, I): a) ao alcance de índices mínimos de: a.1) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; a.2) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento; b) adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos

mencionados, dispondo ainda que, na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa.

São regras obrigatórias para a aplicação de investimentos da União na área de saneamento básico: a) vedação da aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrado por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente; b) Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para municípios, o Distrito Federal ou estados (art. 50, §§ 3º e 4º).

## 1.2 VOLUME DE RECURSOS FINANCEIROS PARA ATINGIR A UNIVERSALIZAÇÃO

O Ministério das Cidades foi criado no início do primeiro Governo Lula, em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003 convertida na Lei n. 10.683, de 28.5.2003. De imediato, sob sua condução, e por meio do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), foi realizado, segundo Galvão Junior (2009, p. 550), o principal estudo sobre critérios e custos de universalização<sup>61</sup>.

De acordo com esse estudo inicial, datado de 2003, nos quinquênios de 2010, 2015 e 2020, o volume necessário para universalizar os serviços de água e esgoto no Brasil *a priori* seria da ordem de R\$ 180,4 bilhões, assim distribuídos:

---

<sup>61</sup> Brasil. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Dimensionamento das necessidades de investimento para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

Tabela 5. Investimentos necessários para universalizar os serviços de água e esgoto no Brasil, 2010, 2015 e 2020 (em milhões)

Região	2010	2015	2020
Norte	11.275	13.835	16.307
Nordeste	27.319	32.267	37.325
Sudeste	50.349	62.416	74.404
Sul	23.211	28.098	33.055
Centro-oeste	11.470	14.507	17.314
Brasil	125.634	153.138	180.425

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, apud Galvão Junior, 2009, p. 551, com correções somatórias do autor.

Uma década depois, foi editado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB), com a aprovação de sete ministérios (Cidades, Fazenda, Casa Civil, Saúde, Planejamento, Meio Ambiente e Integração Nacional), por intermédio da Portaria Interministerial n. 571, publicada no D.O.U., de 06.12.2013, o qual recebeu o nome de PLANSAB, para efeitos de divulgação<sup>62</sup>.

Anteriormente ao Plansab, de acordo com a ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, no período de 1995 a 2011, foram investidos R\$ 120,7 bilhões de reais, dando uma média de R\$ 7,5 bilhões ao ano. Para o período de 2013 a 2033, o volume de recursos necessários à universalização, já com base no mencionado novo plano nacional de saneamento básico, seria de R\$ 15,2 bilhões anuais, aproximadamente o dobro observado entre 1995 e 2011, e totalizaria R\$ 304,04 bilhões (ABES, 2013, p. 10 e 12) assim distribuídos:

Tabela 6: Plansab - Necessidade de investimentos no saneamento básico até 2033, incluídas instalações hidrosanitárias, em milhões

MACRORREGIÕES/URBANO E RURAL	Água			Esgoto			TOTAL		
	2013/18	2013/23	2013/33	2013/18	2013/23	2013/33	2013/18	2013/23	2013/33
Total de áreas urbanas e rurais	40.904	75.608	122.149	85.542	117.626	181.893	126.446	191.234	<b>304.042</b>
Áreas Urbanas	37.290	68.643	114.839	77.151	106.894	166.449	114.440	175.537	281.288
Áreas Rurais	3.614	4.964	7.310	8.391	10.732	15.443	12.005	15.696	22.753

Fonte: ABES (2013), com base no Plansab e adaptações do autor.

Já, segundo o Ministério das Cidades, no total, os investimentos necessários para a universalização de água e esgoto, com o escopo de atingir as metas e ações de saneamento básico no País, nos próximos 20 anos (2014-2033), foram estimados em R\$ 508,4 bilhões, nesse ínterim, sendo 59% das fontes de origens federais e

<sup>62</sup> Brasil. Governo federal aprova plano nacional de saneamento básico. Portal Brasil. 06 dez.2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/governo-federal-aprova-plano-nacional-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

41% distribuídos entre os governos estaduais e municipais, os prestadores de serviços de saneamento, a iniciativa privada, os organismos internacionais, dentre outros.<sup>63</sup>

A meta para o abastecimento de água potável é de 99%, sendo 100% na área urbana; no setor de esgotamento sanitário, é de 92% no total, e 93% na área urbana. No eixo de resíduos sólidos, a previsão é de universalização da coleta (área urbana) e a ausência de lixões ou vazadouros a céu aberto nacionalmente. Para águas pluviais, a redução da quantidade de municípios em que ocorrem inundações ou alagamentos na ordem de 11% na área urbana.<sup>64</sup>

A Portaria Interministerial prevê que a implementação do PNSB considerará a disponibilidade orçamentária, bem como o alinhamento ao Plano Plurianual (PPA) e às diretrizes e prioridades de Governo, e será revisado periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do PPA, e avaliado anualmente, com base nos indicadores de monitoramento, de resultado e de impacto previstos no próprio Plano (arts. 2º e 3º).

Entretanto, devido à crise porque passa o Brasil hodiernamente, o governo federal cortou R\$ 69,9 bilhões nas despesas do orçamento de 2015, contingenciamento este seletivo (não linear) visando garantir os investimentos e as ações sociais prioritárias. Pode haver comprometimento das metas, porque o maior corte foi no orçamento do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 17,23 bilhões, o que representa um percentual de perdas de 54,2%, ficando com orçamento no valor de R\$ 14,5 bilhões (BONFANTI; JUNGBLUT; PEREIRA, 2015, p.1) para 2015.

Na visão de Carlos Édison, presidente do Instituto Trata Brasil, não há falta de financiamento, enumerando outras causas da demora na execução das obras de saneamento:

Podemos dizer claramente que antes de 2007 tínhamos todos os problemas possíveis no setor de saneamento, desde não haver uma lei nacional que regulamentasse o saneamento, até de não haver recursos disponíveis pelo governo Federal, principalmente. Mas, depois de 2007, com a lei do saneamento e com a criação do PAC e do Ministério das Cidades, podemos

---

<sup>63</sup> Brasil. **Governo federal aprova plano nacional de saneamento básico**. Portal Brasil.06dez.2013.Disponívelem:<<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/governo-federal-aprova-plano-nacional-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

<sup>64</sup> Idem.

dizer com certeza que não têm faltado recursos para saneamento.<sup>65</sup> (ABRAMPA, 2015)

É fato que para o mencionado presidente, anualmente serão necessários investimentos na ordem R\$ 16 bilhões, dos quais o Governo Federal tem disponibilizado apenas R\$ 10 bilhões. No entanto, os entraves na consecução da meta são de ordem burocrática, referentes ao repasse das verbas e de dificuldades na elaboração de projetos municipais, para dar seguimento ao Plano Nacional de Saneamento Básico: “Falta capacidade de muitos municípios em elaborar projetos, então, muitas vezes, o Ministério tem o dinheiro parado, mas os municípios não têm projetos”<sup>66</sup>. E cita ainda outras questões recorrentes nos municípios brasileiros:

Existe também uma dificuldade de apoio do município no momento em que as empresas de água e esgoto precisam fazer as obras na cidade; ou seja, há problemas de licenças ambientais e vontade política também. Em muitos municípios brasileiros esse assunto não é sequer discutido. Junta-se a isso o cidadão que não é bem-informado sobre o tema, que muitas vezes não associa a falta de saneamento com o problema da saúde, por exemplo, e não cobra solução. Dessa forma, o problema vai desde o cidadão que não se envolve com esse tema, de uma autoridade, seja um prefeito ou um governador, que também não demonstra interesse pelo assunto do saneamento porque prefere outras obras mais visíveis do ponto de vista eleitoral — construir hospital, por exemplo —, até aquele prefeito, governador que tem interesse em resolver, mas daí cai em outros gargalos, como chamamos, que é a dificuldade de elaborar um bom projeto, ou de buscar dinheiro em Brasília.<sup>67</sup>

No caso do Amapá, os recursos são oriundos do PAC/FUNASA, para os municípios até 50.000 habitantes, englobando 14 cidades, sem contrapartidas, enquanto que o PAC/Ministério das Cidades contempla as cidades com mais de 50.000 habitantes (Macapá e Santana), com contrapartidas em torno de 10% para o estado.

Vale mencionar que estão sendo aplicados recursos do BNDES (PF1<sup>68</sup>, PF2 e PDR1<sup>69</sup>), investimentos estes, por intermédio do Governo do Estado, diretamente na

---

<sup>65</sup> ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **Meta de universalização do saneamento básico está ameaçada. Entrevista com Édison Carlos.** Disponível em: [http://www.abrampa.org.br/namidia\\_listar.php?idNoticia=7052](http://www.abrampa.org.br/namidia_listar.php?idNoticia=7052)>. Acesso em: 06 jul. 2015.

<sup>66</sup> ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **Meta de universalização do saneamento básico está ameaçada. Entrevista com Édison Carlos.** Disponível em: [http://www.abrampa.org.br/namidia\\_listar.php?idNoticia=7052](http://www.abrampa.org.br/namidia_listar.php?idNoticia=7052)>. Acesso em: 06 jul. 2015.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Programa Emergencial de Financiamento.

<sup>69</sup> Política de Dinamização Regional.

CAESA, sendo R\$ 4,44 milhões para a construção da nova sede administrativa e R\$ 21 milhões em 60 obras de expansão da rede de água no interior do Estado.

Contudo, essas obras com recursos do BNDES estão todas paralisadas porque os projetos não foram previamente aprovados por aquele banco de fomento, tendo sido iniciadas unilateralmente pelo Governo do Estado à revelia da mencionada instituição financeira pelo gestor anterior (quadriênio 2011-2014), causando enorme prejuízo aos usuários.

No título de recursos próprios, a CAESA investiu somente R\$ 700 mil, nos últimos anos, o que é muito pouco diante do baixo percentual de 3,2% dos domicílios atendidos pela rede coletora de esgoto.

Por isso, a companhia tem envidados esforços junto ao Governo Federal para implementar políticas públicas rumo à universalização de Macapá e Santana, em um primeiro momento. Com esse objetivo, foi homologada, em meados de julho 2015, pela CAESA, licitação, cujos recursos eram de R\$ 16 milhões do Ministério das Cidades, para a elaboração de projetos no setor, o que deve gerar, segundo expectativas de seu Diretor Técnico, João Batista Gomes Bosque, aproximadamente R\$ 800 milhões em projetos<sup>70</sup>, recursos estes que deverão ser atendidos pelo concedente, paulatinamente, porque a oferta de recursos é proporcional à população de cada unidade federada.

A quantificação dos recursos e elaboração dos projetos, para os outros 14 municípios do Estado do Amapá, estão na dependência dos Planos Municipais de Saneamento Básico, assunto este abordado analiticamente em seção própria.

### 1.3 AS CAUSAS DO NÃO ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS

Os municípios do Brasil, em geral, e principalmente no Amapá, uma das unidades da federação com menor participação do PIB nacional (0,2%)<sup>71</sup>, são a parte mais hipossuficiente da federação e, portanto, dificilmente apresentam um *superavit* para fazer face aos investimentos em saneamento básico.

---

<sup>70</sup> Entrevista concedida em julho/2015 na sede da CAESA, em Macapá-AP.

<sup>71</sup> Base 2011, segundo dados do IBGE publicados pela FAEMG – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.faemg.org.br/Noticia.aspx?Code=4774&ContentVersion=C&Show=all>>. Acesso em: 12 ago. 15.

Os estados, por sua feita, considerando os expressivos volumes de recursos demandáveis para o setor demonstrados no tópico anterior, à exceção dos estados mais ricos da região sul e sudeste, não podem arcar com os aportes financeiros *de per si*.

Restam aos estados e municípios, portanto, o acesso às verbas federais, amiúde contingenciadas, como o fora no primeiro semestre de 2015 por conta da crise financeira e necessidade de ajustes fiscais.

A viabilização dos projetos setoriais de saneamento básico pode se dar, federalmente, por meio das emendas dos deputados federais e dos senadores da República, o que é pouco para fazer face às necessidades de vultosos investimentos.

Ainda que haja recursos federais disponíveis, nem sempre os estados e municípios conseguem o acesso, tendo como principal causa impeditiva as restrições por negativação no CAUC-Cadastro Único de Convênios do Governo Federal, por não aplicação de recursos de repasses anteriores, desvios ou falta de prestação de contas, débitos fiscais e previdenciários, mormente de gestões políticas anteriores, forçando uma verdadeira guerra de liminares por meio de ações civis públicas para retirar o ente federado da inadimplência.

Outra causa do não acesso dos pequenos municípios aos recursos dos programas do PAC é a metodologia empregada. Segundo Holanda e Santana (2012, p. 189), a sistemática é a seguinte:

- a. abertura, através de divulgação do edital pela internet com os programas e modalidades disponíveis, indicando as regras e os limites a serem acessados pelos proponentes, aplicando geralmente critérios populacionais, entre outros<sup>72</sup>;
- b. prazo para inscrição de propostas por estados e municípios via internet, na forma de carta-consulta;
- c. análise preliminar das propostas pelo Ministério das Cidades;
- d. defesa presencial das propostas de estados e municípios em Brasília<sup>73</sup>;
- e. divulgação do resultado final pela internet;
- f. assinatura de contrato do proponente junto à Caixa local. (HOLANDA; SANTANA, 2012, p. 189)

---

<sup>72</sup> Os recortes populacionais geralmente definem os limites de recursos a serem acessados pelos municípios, no entanto, são também indicados critérios para priorização de propostas, tais como :nível de carência habitacional (déficit e inadequação habitacional, presença de assentamentos precários), atendimento aos requisitos do SNHIS, complementação de obras e mandamento com recursos do PAC, etc.

<sup>73</sup> Desde 2009, o Ministério das Cidades adotou, como etapa para seleção, a defesa presencial, quando os proponentes devem apresentar os projetos elaborados.

Não há um cronograma anual fixo para as seleções e a exigência prévia de projetos é o calcanhar de Aquiles dos pequenos municípios, que não têm condições técnicas nem financeiras de cumprir esse quesito desde a carta-consulta, por falta até mesmo de recursos para elaborar projetos, pois, via de regra, não têm estrutura técnica própria para o desenvolvimento destes. Some-se a isso o exíguo espaço temporal para a elaboração, o que levam os municípios à desistência. A solução é o governo do estado assumir a condução dessas políticas:

No Pará, onde os governos municipais apresentam, na sua grande maioria, baixa capacidade administrativa para a gestão da política habitacional, o governo do estado acaba sendo o principal promotor dos empreendimentos neste setor, deixando em segundo plano o apoio e a capacidade dos governos municipais. (HOLANDA; SANTANA, 2012, p. 190)

Outrossim, nas primeiras fases do PAC e Projeto Minha Casa Minha Vida, foram priorizados os municípios acima de 50.000 habitantes, circunstâncias estas que explicam o porquê das políticas públicas setoriais terem chegado de forma tímida no Amapá, à exceção de Macapá (446 mil/hab) e Santana (110 mil/hab). Este diálogo do setor de saneamento básico com o setor de habitação ganhou seção própria, onde pretendemos demonstrar a sua imprescindibilidade para atingir as metas de universalização.

## **2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Além da vontade política do gestor público, as inversões em saneamento dependem da disponibilidade de recursos, nem sempre priorizados pelo Legislativo e Executivo, na formulação dos orçamentos.

Esses recursos, de acordo com a LDNSB, devem promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia, cuja aplicação deve ter como critérios a salubridade ambiental e a maximização da relação custo-benefício e de maior retorno social. Na verdade, parte-se da premissa constitucional de que o sistema financeiro como um todo deve servir aos interesses da coletividade.

Respeitante à quantificação dos recursos necessários para se atingir a universalização, quando da criação do Ministério das Cidades, em 2003, a previsão era de R\$ 180,4 bilhões, enquanto que o PLANSAB, datado de 2013, estimou em

R\$ 304,04 bilhões, e o Ministério da Cidade, levando em conta outras fontes, seria de 508,4 milhões, nos próximos 20 anos (2014 a 2033).

No nosso sentir, a disparidade de previsões, partidas do próprio governo, leva-nos a crer que não há um parâmetro seguro para se chegar ao efetivo volume de recursos necessários para as metas de universalização. Cremos que, somente após a elaboração dos planos municipais de saneamento, será possível a obtenção de dados mais aproximados da realidade, para a feitura dos projetos básicos, os quais possibilitarão a avaliação dos investimentos nas obras de infraestrutura de saneamento, pois as diferentes realidades geográficas brasileiras não permitem uma quantificação de custo uniforme, em todo o Brasil.

Contudo, o setor de saneamento não dispõe de agência regulatória federalmente para organizar os dados, fomentando e fortalecendo o SNIS e direcionar as políticas públicas, a exemplo de outros setores infraestruturais.

Conclui-se que a lentidão da evolução dos serviços de saneamento não pode ser creditada unicamente ao fator financeiro, pois outras causas contribuem negativamente para uma cobertura insatisfatória, entretanto é um item preponderante, e os cortes contingenciais, já no ano de 2015, e que por certo hão de vir nos orçamentos seguintes, em decorrência da crise econômico-fiscal (e de valores) reinante no Brasil, forçarão uma reavaliação e revisão das prioridades. Além da preocupação com a baixa eficiência dos investimentos no setor, a opção pelos cortes expressivos no Ministério das Cidades pode ter como consequência a persistência de baixos investimentos no setor de saneamento básico, comprometendo a meta (oficial) de universalização para o ano de 2033, prevista no PLANSAB.

**TERCEIRA PARTE**  
**POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE APLICADA AO**  
**CASO DO ESTADO DO AMAPÁ**

## **TÍTULO I – O SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO AMAPÁ**

### **CAPÍTULO I – O CRÍTICO CENÁRIO ATUAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO AMAPÁ**

Neste capítulo, para análise do caso do Amapá, no que concerne ao sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, traremos breves dados físicos e demográficos do Estado, a forma como têm sido executadas as políticas públicas de saneamento básico nos dois eixos supracitados, a atuação da CESB local (CAESA) e considerações sobre a eficácia, tendo como parâmetro a dicotomia entre serviço público e serviço privado. As principais fontes de informações foram o SNIS, as entrevistas e pesquisas diretas na CAESA, nas quais constatamos a precariedade das redes de água e esgoto no Estado do Amapá. Ato contínuo vamos discorrer sobre as novas perspectivas no setor, no Estado do Amapá.

#### **1 CARACTERÍSTICAS E DADOS DO ESTADO DO AMAPÁ**

O Decreto-Lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943, assinado pelo então Presidente Getúlio Vargas, criou o Território Federal do Amapá, sendo designado o Município de Amapá como capital, sede transferida em 31 de maio de 1944 para Macapá.

Por conseguinte, a área de 143.453,31 km<sup>2</sup> foi transferida ao domínio da União Federal, quando então existiam apenas cinco Municípios nos limites do Território: Amapá, Macapá, Mazagão, Oiapoque e Calçoene.

A transformação em Estado do Amapá se deu com a nova Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, quando se criou uma nova etapa na construção do espaço amapaense e na elaboração de sua política urbana, agrária e ambiental.

O Estado do Amapá é uma das menores Unidades da Federação, com uma população pequena (750 mil habitantes em 2014), mas desde a criação do Território Federal tem apresentado altas taxas de crescimento demográfico, sem a necessária e imprescindível inversão de recursos no aparelhamento da malha urbana em percentuais correlatos com essa expansão.

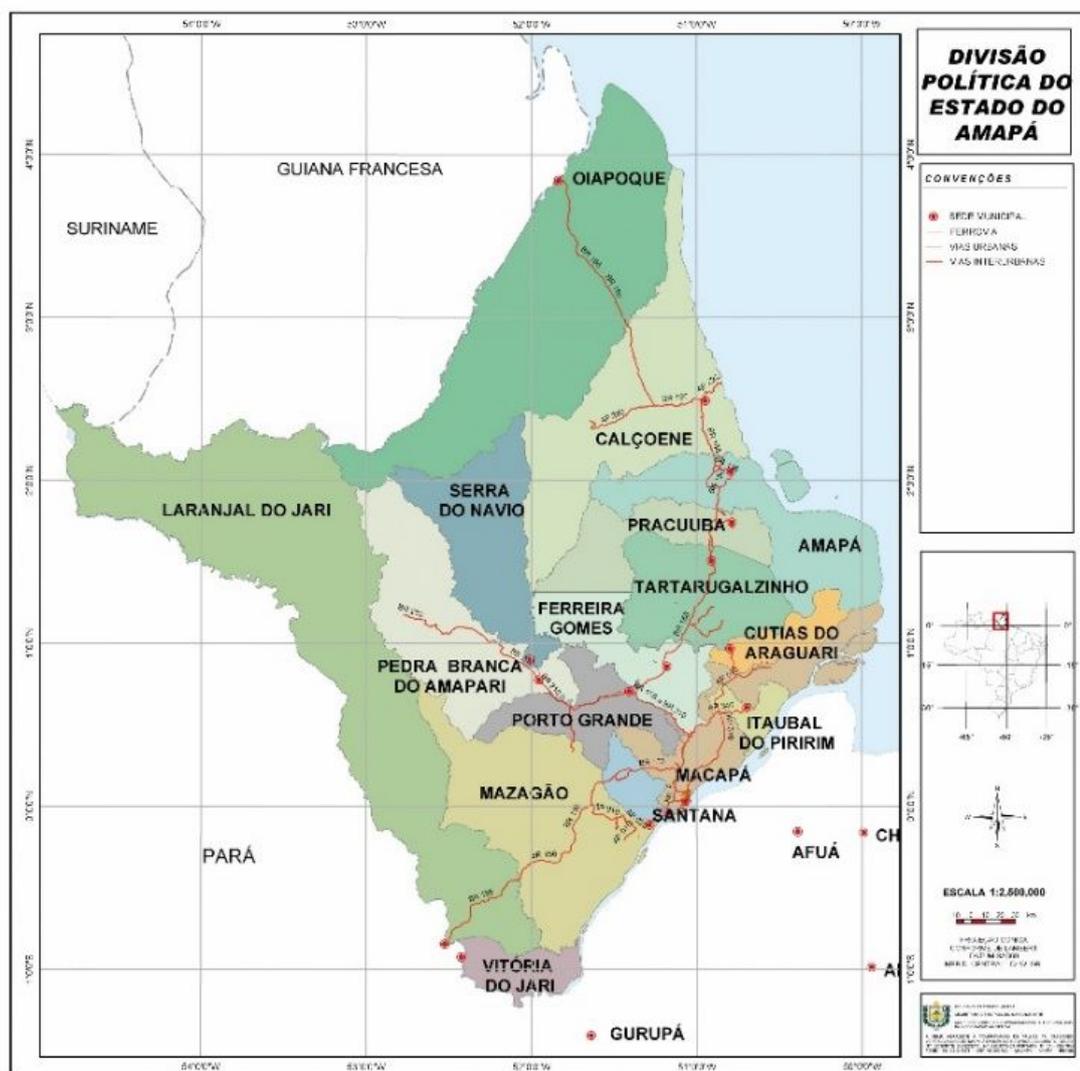


Figura 1. Atual mapa político do Estado do Amapá  
 Fonte: Sema (2009).

A tabela seguinte mostra os atuais 16 Municípios e a evolução da população desde 1940 até 2014 (este por estimativa):

Tabela 7 – População do Estado do Amapá

POPULAÇÃO											
AMAPÁ E MUNICÍPIOS	Ano										
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010	2014
Amapá - AP	6.374	8.794	7.900	10.377	9.508	8.075	6.441	7.121	7.492	8.069	8.553
Calçoene - AP	-	-	2.344	2.834	2.834	5.177	5.678	6.730	8.656	9.000	9.979
Cutias - AP	-	-	-	-	-	0	1.998	3.280	4.320	4.696	5.291
Ferreira Gomes - AP	-	-	1.396	1.375	2.047	2.386	2.604	3.562	5.040	5.802	6.714
Itaubal - AP	-	-	-	-	-	1.666	1.945	2.894	3.439	4.265	4.836
Laranjal do Jari - AP	-	-	-	-	-	21.372	29.904	28.515	37.491	39.942	44.777
<b>Macapá - AP</b>	<b>16.234</b>	<b>20.594</b>	<b>39.723</b>	<b>76.915</b>	<b>127.554</b>	<b>169.579</b>	<b>220.962</b>	<b>283.308</b>	<b>344.153</b>	<b>398.204</b>	<b>446.757</b>
Mazagão - AP	8.139	5.105	7.565	10.497	20.436	8.911	11.353	11.986	13.862	17.032	19.157
Oiapoque - AP	-	2.984	3.934	4.554	5.028	7.555	9.820	12.886	19.181	20.509	23.628
Pedra Branca do Amapari - AP	-	-	-	-	-	0	3.018	4.009	7.332	10.772	13.411
Porto Grande - AP	-	-	1.949	2.643	3.329	4.905	7.191	11.042	13.962	16.809	19.191
Pracuúba - AP	-	-	-	-	-	0	1.690	2.286	3.353	3.793	4.404
<b>Santana - AP</b>	-	-	-	-	-	<b>51.451</b>	<b>69.501</b>	<b>80.439</b>	<b>92.098</b>	<b>101.262</b>	<b>110.565</b>
Serra do Navio - AP	-	-	3.709	5.164	4.521	3.627	2.751	3.293	3.772	4.380	4.850
Tartarugalzinho - AP	-	-	-	-	-	4.693	4.603	7.121	12.395	12.563	14.754
Vitória do Jari - AP	-	-	-	-	-	-	-	8.560	10.765	12.428	14.045
<b>AMAPÁ</b>	<b>30.747</b>	<b>37.477</b>	<b>68.520</b>	<b>114.359</b>	<b>175.257</b>	<b>289.397</b>	<b>379.459</b>	<b>477.032</b>	<b>587.311</b>	<b>669.526</b>	<b>750.912</b>

**Notas:**

Para o ano de 1940: População de Fato; Os municípios até então são pertencentes ao Pará; O valor para o Amapá é o somatório.

Para os anos de 1950 e 1960, População Presente.

Para os anos de 1960, 1970 e 1980: Valor para Macapá composto apenas pelo distrito sede, mais o Bailique, desagregando-lhe os dados dos até então distritos de **Ferreira Gomes, Porto Grande e Serra do Navio**.

Para os anos de 1970 e 1991: Dados da Amostra.

Para o ano de 1980 e 2000: Dados do Universo.

Para o ano de 1991: Valor para Macapá composto apenas pelo distrito sede, mais o Bailique, Fazendinha e São Joaquim do Pacuí, desagregando-lhe os dados dos até então distritos de **Itaubal, Porto Grande e Serra do Navio**.

Para os anos de 1996 e 2007: Contagem da População.

2014: Estimativa com base em 01.07.2014

Fonte: IBGE - Censo Demográfico e Contagem da População.

Portanto, é um estado novel em franca expansão com vocação para o extrativismo, mineração, agricultura e bubalinocultura. Possui 98% da sua cobertura vegetal primária intacta (NASCIMENTO, 2009, p. 82), preservação essa que se dá em grande parte pelo grande percentual de áreas de conservação de uso sustentável e de proteção integral criadas na área territorial do estado segundo as regras do SNUC (Lei n. 9985/00), além das terras indígenas (71,73%).

Para se ter uma ideia da grandiosidade desses espaços protegidos, o Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, criado pelo Decreto s/n., de 22 de agosto de 2002, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, é o maior parque nacional de florestas tropicais do mundo, com área total aproximada de 3.867.000,00 hectares, sendo 3.715.534,70 localizados no Amapá, equivalente a 25,9% da área do Estado, e praticamente do tamanho do Estado do Rio de Janeiro (43.653 km<sup>2</sup>). Observe-se na figura a seguir:

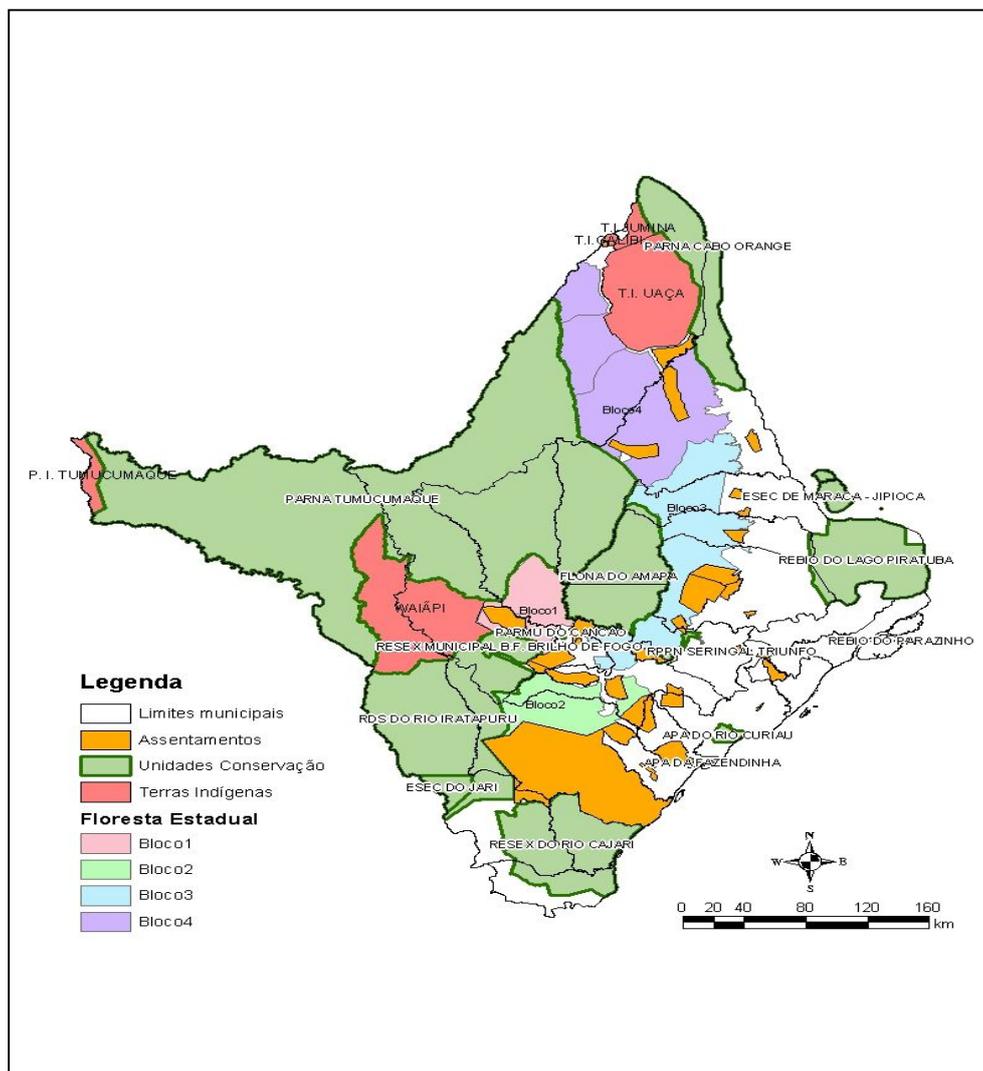


Figura 2. Unidades de conservação do Amapá  
Fonte: Sema (2009).

Paradoxalmente, o estado tem carências infraestruturais nos meios de transporte em geral, na produção e transmissão de energia elétrica e nos serviços de saneamento básico, cujos baixos índices de atendimento da rede coletora de esgoto foram comprovados pelos estudos<sup>74</sup> realizados pela SEMA - Secretária de Estado do Meio Ambiente do Amapá, por meio de análises microbiológica, físico-química e de metais, na orla do Rio Amazonas, em Macapá, as quais apresentaram níveis elevados de nitrogênio amoniacal e fósforo, decorrentes do emprego doméstico em larga escala de detergentes superfosfatados e efluentes industriais

<sup>74</sup> Laudos constantes dos autos do processo nº 2007.31.00.002220-8 em trâmite na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá.

provenientes de fertilizantes, pesticidas, químicas em geral, conservas alimentícias, abatedouros, frigoríficos e laticínios.

Das amostras coletadas, 80% excederam o limite estabelecido pela Resolução CONAMA n. 357/2005, consequência da influência de esgotos sanitários despejados diretamente nas águas do Rio Amazonas, sem qualquer tratamento.

De fato, estudos do PNAD/IBGE (2013) atribuem ao Amapá uma das piores taxas de saneamento básico, assim consideradas as áreas urbanas e rurais, com apenas 3,2% das residências servidas por rede coletora de esgoto, enquanto que o restante se utiliza das fossas negras de consequências deletérias para o lençol freático, e outras formas de escoadouro, tais como valas, lançamento direto para os rios e lagos.

Esses números assustadores levam-nos perquirir sobre a ineficácia da tutela ambiental nesse particular, especificamente na área de saneamento básico, no nosso sentir uma situação das mais degradantes entre todos os setores.

Não obstante os massivos dispositivos legais constitucionais e infraconstitucionais no Brasil, nos âmbitos federal, estadual e municipal, no Estado do Amapá a tutela ambiental ainda não conseguiu ser efetiva quanto à universalização do acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos, para disponibilizar serviços adequados à saúde pública e à segurança da vida.

As políticas públicas no setor de saneamento básico, passando pelo período territorial, como a partir da transformação em estado, foram inócuas ou inexistentes, conforme retratam os baixos índices de saneamento, razão pela qual impende que os governos atuais tomem medidas drásticas, para reverter o triste quadro de caos sanitário em que se encontra imerso. Um dos escopos do presente trabalho é diagnosticar os problemas e apontar os rumos para solucioná-los.

## 2 A EXECUÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário podem se dar por diversos modelos, entre os de natureza pública e privada, a saber os serviços vinculados à administração direta municipal; as autarquias municipais; as companhias municipais; as companhias estaduais – CESBs e as empresas privadas.

Pedro Gasparini Barbosa Heller (2007, p. 11-15) analisa cada um destes modelos de gestão, com seus prós e contras:

[...]

### 1) serviços vinculados à Administração Direta Municipal

Peixoto (1994) define esse tipo de modelo como sendo aquele organizado e operado através de unidades administrativas, vinculadas às estruturas das respectivas administrações diretas (no caso, as prefeituras municipais) e que participam do sistema de “caixa único”, onde os orçamentos públicos não vinculam as receitas tarifárias exclusivamente aos serviços.

Raramente são realizados controles financeiros nesses serviços, não havendo meios adequados para se saber se o serviço é autossustentável, se há subsídios orçamentários, ou quanto da receita do serviço vai para o custeio geral da administração. Também são comuns casos em que os serviços nem sequer são cobrados, fato este que incentiva o desperdício de água, podendo acarretar em um alto consumo per capita.

Nesse tipo de modelo gerencial, a Prefeitura Municipal é a responsável pelas atividades de planejamento, projeto, operação e administração desses sistemas. Essas atividades são prestadas por meio de secretarias, departamentos ou repartições da administração direta.

Coutinho (2001) destaca a figura folclórica do “Zé da Água ou dos Esgotos”, profissional que é a referência no município como o responsável pela execução de serviços de encanamento, leitura de hidrômetros e entregador de conta de água, sendo o próprio prestador dos serviços.

### 2) Autarquias Municipais

Essa forma de prestação de serviço caracteriza-se por ser uma administração indireta, ou seja, o poder é transferido pelo poder público para uma entidade de gestão descentralizada. O nome mais comum atribuído a esse tipo de autarquia é Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE. Esses serviços também são denominados de: Superintendência de Água e Esgoto – SAE e Serviço Municipal de Água e Esgoto – SEMAE, dependendo da lei específica de criação.

A FUNASA (2003) define uma autarquia como sendo um ente administrativo autônomo, criado por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei, tendo como princípio fundamental a descentralização.

Possui autonomia jurídica, administrativa e financeira, competindo-lhe exercer as atividades relacionadas à administração, operação, manutenção e a expansão dos serviços de água e esgotos.

Segundo a mesma fonte, o principal objetivo da criação de uma autarquia é a de integrar, num mesmo órgão, as atividades-fim (ações técnicas diretamente relacionadas com os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário) com as atividades-meio (relacionados a procedimentos administrativos e jurídicos que dão suporte às atividades-fim).

As tarifas, em geral, são estabelecidas para cada serviço e destinam-se, basicamente, às despesas de operação, quotas de depreciação,

constituição de fundo de reserva para investimentos, desenvolvimento econômico e tecnológico do serviço autônomo e manutenção do equilíbrio econômico e financeiro. É uma atribuição do Poder Executivo decidir o valor do percentual dos reajustes aplicados às tarifas cobradas pelo consumo de água e esgoto, sendo comum essa decisão ser tomada pelos diretores das autarquias a partir de delegação dos prefeitos (COUTINHO, 2001; FUNASA, 2003).

### 3) Companhias Municipais

Modelo empresarial de gestão e operação dos serviços de saneamento através de concessões obtidas juntos aos municípios, os titulares dos serviços. As Companhias constituem-se de concessionárias dos municípios, por prazo determinado e sujeitas ao regime de contratos administrativos.

Atualmente, apenas uma parcela mínima dos municípios brasileiros adota esse tipo de modelo como forma de organização e gestão dos serviços de saneamento. De acordo com Peixoto (1994), a razão do pequeno interesse dos municípios por esse tipo de modelo está pautada na falta de conhecimentos e apoio institucional, em razões de ordem política e da tradição da administração pública.

### 4) Companhias Estaduais – CESBs

As companhias estaduais situam-se como outro exemplo de modelo de gestão empresarial para os serviços de água e esgotos. As CESBs são empresas de economia mista que obedecem a um sistema centralizador administrativo e financeiro, sendo que a operação dos serviços e manutenção é realizada através de escritórios regionais em municípios sedes.

Conforme citado anteriormente, as CESBs foram criadas a partir do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA para serem os agentes principais na prestação dos serviços de saneamento, mediante concessões municipais autorizadas por lei específica. Visando garantir a sustentabilidade do modelo no nível estadual, foi adotado o princípio da “autossustentação tarifária”, segundo o qual as tarifas deveriam ser capazes de cobrir os custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos. Esse princípio era complementado pelo subsídio cruzado, no qual eram cobradas tarifas únicas para todo o estado, ou seja, os serviços superavitários cobriam os déficits daqueles cujos custos seriam superiores às tarifas médias, a fim de viabilizar o sistema globalmente (REZENDE e HELLER, 2002; BETTINE, 2003).

Com a crise do PLANASA e encerramento do BNH, principal financiador do setor, as CESBs atravessaram uma significativa crise econômica. Segundo Turolla (2002), a partir da década de 1980 as fontes de financiamento esgotaram-se acompanhadas de dificuldades macroeconômicas, ao mesmo tempo em que terminavam as carências de empréstimos obtidos anteriormente e conseqüentemente aumentavam as despesas de amortizações e encargos financeiros das dívidas.

### 5) Empresas Privadas

Como outro modelo de gestão apresentado pelos serviços de água e esgotos do país, tem-se a participação de capital privado. A primeira experiência de concessão privada foi referente à cidade de Limeira, estado de São Paulo, com início de operação em 1996, seguida de outros municípios que também concederam os serviços de água e esgoto à iniciativa privada.

Segundo Sanches (2001), a partir da promulgação da Lei de Concessões, de 13 de fevereiro de 1995, não havia mais impedimentos legais para os municípios privatizarem seus serviços de saneamento, sendo necessário apenas que o Prefeito aprovasse um Projeto de Lei na Câmara Municipal para esse fim.

Zveibil (2003), ao analisar as concessões municipais cedidas à iniciativa privada, identifica o estado de São Paulo como o detentor do maior número de concessões privadas ao longo da década de 1990, perfazendo um total de 18 serviços municipais, seguido de seis experiências no estado do Rio de Janeiro e apenas um em cada um dos estados do Paraná, Espírito Santo e Mato Grosso. Acrescenta-se à relação acima, a cidade de Manaus, que foi privatizada pelo grupo francês Ondeo Service em junho de 2000.

Sanches (2001) justifica essa maior concentração de privatizações no estado de São Paulo por apresentar não só um grande número de população atendida por serviços de saneamento (mais de 14 milhões de habitantes), mas também pela qualidade do desenvolvimento econômico dos municípios onde estavam instalados.

Apesar da pretensa disponibilidade financeira do setor privado, alguns estudos identificam falhas nesse sistema de gestão. Ao observar as experiências ocorridas em países que tiveram seus serviços de saneamento privatizados, Hukka e Katko (2003) destacam alguns resultados negativos: (i) aumento do custo das tarifas, na medida em que o cidadão é obrigado a financiar a criação de uma agência reguladora, necessária para esse tipo de gestão, além de continuar o pagamento de tarifas para as operadoras; (ii) preferência aos serviços de abastecimento de água em detrimento de esgotamento sanitário e em áreas mais desenvolvidas, devido ao maior retorno financeiro e (iii) menor proteção aos cidadãos, que passam a ser tratados como consumidores e a serem protegidos por normas de direito ao consumidor.

Em contraponto ao citado acima, Vargas e Lima (2004), ao compararem três serviços geridos por iniciativa privada no Brasil, entre meados de 2001 e 2003 - Limeira (SP), Niterói (RJ) e PROLAGOS (RJ), concluem que, nos três casos analisados, a "privatização" revelou-se uma alternativa para alavancar investimentos na expansão e melhoria dos serviços prestados. Em Limeira os investimentos foram destinados às obras complementares de uma estação de tratamento de esgotos - ETE, e nos casos do estado do Rio de Janeiro, os investimentos foram destinados principalmente à expansão e melhoria dos serviços de abastecimento de água.

Em 2004, foi sancionada a Lei Nº 11.079 que dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP), novo instrumento para a viabilização de projetos ao crescimento do país, entre eles investimentos em saneamento. A PPP consiste em um acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabelece vínculo jurídico entre eles, visando à implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público (BRASIL, 2004a). A primeira parceria entre o poder público e a iniciativa privada firmada para investimentos em saneamento pode ser evidenciada no estado da Bahia, visando à construção, operação e manutenção de um emissário submarino de esgotos para a cidade de Salvador.

Em todos os municípios do Estado do Amapá, os serviços de abastecimento de água e esgoto são operacionalizados pela CESB local - a CAESA - por meio de concessões a título precário. Aliás, as irregularidades das concessões não passaram despercebidas na análise de Farias (2011, p. 108-109):

Saiani (2007) argumenta que algumas CESBs conseguiram renovar seus contratos de concessão, mas não da forma prevista pela legislação, desrespeitando os aspectos estabelecidos na Lei de Licitações, na Lei de Concessões e na Lei 9.074/95. Outras seguem prestando os serviços sem concessão em muitos municípios, como é o caso, por exemplo, das CESBs

de Roraima (CAER), Rondônia (CAERD), Amapá (CAESA) e Pará (COSANPA), todas na região Norte, segundo dados do SNIS (2008). (grifo nosso)

Atualmente, sob a égide da LDNSB, esta proibição de concessão a título precário foi reforçada *ex vi* do artigo 11, porque enquanto não forem entregues e aprovados os PMSB, não se pode firmar contratos de concessão dos serviços de saneamento entre municípios e companhias estaduais ou com o setor privado.

## 2.1 O ELO A SER FORTALECIDO – A COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO AMAPÁ – CAESA

A Companhia de Água e Esgoto do Amapá – CAESA (ex-SAAE – Serviço de Água e Esgoto) foi criada pelo Decreto-Lei n. 490, de 04 de março de 1969, sob o regime de economia mista, dotada, portanto, de personalidade de direito privado, com autonomia administrativa, regida pela Lei n. 6.404/76, e tem por finalidade coordenar o planejamento e executar, operar e explorar os serviços públicos de saneamento básico de esgoto e abastecimento de água potável, além de realizar obras de saneamento básico em todo o Estado do Amapá.

A CAESA, pertencente à categoria de paraestatal, com o permissivo da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando haja relevante interesse coletivo (art. 173, *caput*, CF/88), sujeita-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, no plano dos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (art. 173, § 1º, II, CF/88), tem como objetivo o lucro privado, ainda que o maior acionista seja o governo do Estado do Amapá.

Vale citar que esse modelo traz institucional e estruturalmente a sobrecarga de responsabilidades na modalidade de gestão das companhias estaduais de saneamento básico (CESB), que é um dos fatores que engessam os serviços de saneamento básico.

Adota-se modelo oriundo do extinto PLANASA e todos os seus defeitos, como a ausência de instância reguladora, excessiva rigidez e centralização dos serviços, gerando disfunções, dentre as quais a concomitância do exercício de regulador e regulado; a dicotomia entre serviço público e serviço privado; não controle da sociedade sobre as prioridades e ações ante a falta de instrumentos reguladores;

“pouca flexibilidade para busca de fontes alternativas de empréstimos vinculados ao endividamento do Estado”, e “ausência de instrumentos de integração com os componentes afins como o setor de saneamento, como as políticas de saúde, recursos hídricos e meio ambiente” (MPO-SEPURB-DESAN, 1999, apud TUCCI; HESPANHOL; CORDEIRO NETO, 2001, p. 118-119).

Essa fragilidade institucional das CESB, que não têm estrutura própria para acompanhar todo o volume de obras em execução, contratadas ou previstas, é constatada pelo fato de que a CAESA, inspirada em outras companhias, estará lançando edital para a contratação de serviços especializados de adequação de projetos, gerenciamento, supervisão e acompanhamento das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, *a priori* para os contratos de repasse nº 224.284-55/2007/MC/CEF, nº 224.285-60/2007/MC/CEF e nº 222.767-59/2007/MC/CEF.

O objetivo específico destes contratos de gerenciamento é o acompanhamento do desenvolvimento das obras, com o exercício da fiscalização da execução dos serviços e fornecimentos. Esse acompanhamento pode ser resumido em três grandes áreas de atuação, a saber: (1) serviços técnicos e administrativos: envolve a preparação de documentos técnicos e administrativos, a coordenação da integração das ações de projeto com outras entidades, a proposição de ações, o acompanhamento do licenciamento ambiental, a preparação de orçamentos e a análise técnica de documentos; (2) planejamento e controle: englobam a implantação de um sistema de planejamento e acompanhamento das obras, o detalhamento de instruções, a formulação e o acompanhamento de cronogramas, o controle de documentos e a identificação e a formulação de ações de interesse da execução das obras e (3) acompanhamento de contratos: visa ao apoio e ao acompanhamento dos contratos com as empresas, para a execução das obras, mediante a elaboração de produtos a partir de atividades de apoio, planejamento e assessoramento, também compreendendo, entre outras, o monitoramento do andamento dos serviços e de sua qualidade técnica, a análise e a emissão de pareceres em documentos técnicos, e o controle de contratos e/ou de eventuais convênios.

Esta terceirização dos controles tem como consequência a prevenção de entraves na execução das obras, porque as empresas contratadas são melhor estruturadas, e assim, poderão acompanhar *pari passu* os convênios e contratos,

evitando situações de paralisações como têm ocorrido atualmente em boa parte das obras da CAESA, com exceção daquelas conveniadas pela FUNASA. Tudo isso a um custo entre 4% a 6% de cada obra gerenciada, plenamente justificável, porque envolve apoio logístico de recursos humanos e materiais.

## 2.2 UM DOS MARCOS DA INEFICÁCIA – DICOTOMIA ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E SERVIÇO PRIVADO

Surge uma dicotomia entre o serviço público de relevante interesse público (saneamento básico) sob a égide de uma empresa privada, capitalista, apresentada uma contradição muito bem-explorada por Bucci (2002, p. 93), no sentido da existência de dois princípios de organização da sociedade; um guiado pelo liberalismo econômico firmado na autorregulação do mercado; e outro fundado no princípio da proteção social, “cuja finalidade é preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva”. Para a autora, esta natureza dúplice de alguns dos fundamentos do direito administrativo, não obstante ser justificável no aspecto liberal e racional, nega na prática os princípios. Há uma antítese clara, pois coexiste o serviço público com a atividade capitalista, visando, por óbvio, ao lucro.

Então, a grande questão é harmonizar estes conceitos opostos nas concessões de serviço público, para que o conflito imanente não seja geratriz de ineficácia na prestação dos serviços, por conta das contradições que a autora mostra, como limitações à efetividade do direito administrativo brasileiro, resumindo em cinco dualidades: a primeira reside no fato de coexistir a função de organizar a estrutura administrativa, e ao mesmo tempo exercer a contenção do poder internamente:

A tensão em questão, diga-se, é congênita ao direito administrativo, como anotava Prosper Weil: ‘ambiguidade inevitável de uma disciplina que se queria que fosse ao mesmo tempo instrumento de liberalismo e meio de realização da atividade administrativa, proteção do cidadão contra o executivo e meio de realização da vontade desse mesmo executivo’<sup>14</sup>. (BUCCI, 2002, p. 101)

A segunda, porque este modelo inspirado no direito francês, que dá poderes exorbitantes à administração, em relação aos poderes atribuídos pelo direito comum, em antítese aos modelos inglês e norte-americano, nos quais a administração rege-

se pelo *commom law*, despida de quaisquer prerrogativas; a terceira cinge-se ao princípio da estrita legalidade, em face da dicotomia de que os particulares podem fazer tudo que a lei não veda, enquanto que a administração pública somente o que a lei autoriza, considerando que as raízes francesas do direito administrativo têm origem pretoriana (Conselho de Estado), e de normatividade extralegal forte, o que, evidentemente, não é a realidade brasileira; a quarta diz respeito à responsabilização objetiva vigente no direito administrativo brasileiro hodierno (teoria do risco), o que põe em xeque a eficiência administrativa, eis que esvaziada a responsabilidade pessoal, subjetiva dos agentes; a quinta contradição é que o modelo brasileiro, inspirado no francês, não tem o contencioso administrativo, considerado por Bucci (2002, p. 97) como “peça-chave”, submetendo o controle dos atos ao Poder Judiciário, cujo papel na França é exercido pelo Conselho de Estado e, paralelamente, este controle judicial não é tão sistematizado como no sistema norte-americano, fincado nos precedentes judiciais.

É importante trazer à discussão essas contradições, porque o direito administrativo impregna a atuação das paraestatais, espécie do gênero “administração indireta” da qual faz parte a CAESA, porquanto as submetem às disposições gerais da administração pública (art. 37 e seguintes da CF/88), bem como às regras do artigo 174, da Constituição Federal, exigindo a adequação aos regimes de licitação e controle por parte dos órgãos do Estado, vedando inclusive privilégios fiscais não extensíveis às empresas privadas, dentre outros.

As companhias de água e esgoto têm um papel fundamental na efetividade ou não da tutela do direito ambiental, considerando que 82% da população (OLIVEIRA, 2015, p. 1) vive nas cidades e os serviços prestados são proeminentemente urbanos.

Para que possamos ter uma vida sustentável, com foco na preservação para as futuras gerações, com um ambiente ecologicamente equilibrado, temos que garantir primeiro e essencialmente o desenvolvimento de cidades sustentáveis, pois são nos núcleos urbanos onde afloram as questões ambientais de monta. Assim, vai refletir na vida saudável das pessoas a qualidade dos serviços de coleta e disposição de lixo, o controle da poluição sonora e de emissões de gases, os sistemas de tratamento e oferta de água potável e serviços de coleta e tratamento de esgotos.

Mas as “insuficiências do modelo jurídico-institucional do direito administrativo brasileiro”, apontadas por Bucci (2002, p. 98), vão influenciar negativamente na sua plena eficácia e, por consequência, via reflexa, marcar a efetividade ou não da tutela ambiental, por conta das operadoras de saneamento básico, porque a existência desta dualidade de regimes é também, na nossa opinião, uma das causas do baixo desempenho à frente de tão importante serviço público, dados estes visíveis, na base 2014, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

As regras do direito administrativo engessam a atuação das paraestatais, submetendo-as a burocracias e exigibilidade de certames, quer para contratar uma obra ou para compor o seu quadro de recursos humanos. Dessa forma, tira-se a competitividade que grassa no setor privado guiado pelos comandos do mercado, podendo disso tirar proveito com melhores preços e qualidade técnica nos serviços e profissionais especializados.

### **3 POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO AMAPÁ**

#### **3.1 OS DADOS DE SANEAMENTO BÁSICO DO AMAPÁ NO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO**

Com base nas informações das companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e prefeituras, todas denominadas prestadores de serviços, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Básico, divulga o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, utilizando os dados do SNIS. A adimplência com o fornecimento de dados ao SNIS é condição *sine qua non* para acesso aos recursos de investimentos do Ministério das Cidades, que ocorre separadamente para a água e o esgoto, ficando eventualmente de *per si* inadimplente cada órgão que não prestar as informações, como ocorre quando a companhia estadual fornece a água e o município é responsável pelos serviços de esgoto.

O SNIS é a maior e mais importante base de dados do saneamento brasileiro, mas suas informações são alimentadas pelos prestadores de serviços, sem que haja necessariamente inspeções locais para aferir a veracidade dos dados inseridos, o

que pode fazer com que as amostras não sejam 100% confiáveis (NOZAKY, 2007, apud FARIAS, 2011, p. 42).

Feito esse alerta, o diagnóstico permite uma análise objetiva da situação do saneamento básico no estado, incluindo as ligações de economia de água e de esgoto.

A última publicação foi em 2014, com base nos dados de 2012, e analisa apenas 91% do total de municípios do Brasil, atingindo 98% da população urbana, o que significa que alguns municípios de pequeno porte estão inadimplentes com as informações ao SNIS. No caso específico do Amapá, 100% dos municípios estão na amostra de dados do abastecimento de água, enquanto que 7 dos 16 municípios (43,75%) não prestaram informações sobre esgoto (SNIS/2012, p. 10).

Nacionalmente, o índice de atendimento médio por redes de água nas áreas urbanas é de 93,2%, e o atendimento com redes coletoras de esgoto do contingente de população urbana alcança o índice médio de 56,1%. Na região norte, esses índices são de 68,6% e 11,9%, respectivamente.

O consumo de água no Amapá é de 198,5 l/hab/dia, superior à média regional de 155,8 l/hab/dia, e à média nacional de 167,5 l/hab/dia, apresentando um acréscimo de 11,8%, em relação à média dos últimos três anos imediatamente anteriores à amostra. É o terceiro estado com maior consumo *per capita*, atrás apenas dos Estados do Rio de Janeiro (244,1 l/hab/dia) e do Maranhão (219,6 l/hab/dia) (SNIS/2012, quadro 10, p. 24).

Mas segundo a CAESA, os projetos para sistema de abastecimento de água consideram para a região norte o parâmetro consumo *per capita* variando de 200 a 250 l/hab/dia, em face das condições climáticas, caracterizada assim por clima quente e úmido, diferentemente das regiões sul e sudeste, que possuem clima ameno.

Outro aspecto no caso do Amapá que merece destaque na análise do diagnóstico diz respeito às perdas de água na distribuição: enquanto o índice de perda da região norte é de 49,3% e o nacional é de 36,9%, no Amapá é de estratosféricos 71,9% (SNIS/2012, gráfico 16, p. 29 e quadro 12, p. 32), percentual esse ligado à qualidade da infraestrutura e da gestão dos sistemas, citando-se como uma das causas a baixa medição de consumo pela ausência de hidrômetros nos pontos e vazamentos na rede distribuidora de água. Além desses fatores, as ligações clandestinas contribuem para esses altos índices de perdas.

Confira-se um exemplo concreto dessa última assertiva na fotografia seguinte:



Fotografia 5: Ligações clandestinas de água na ressaca do Bairro Zerão, em Macapá.  
Fonte: Sema (2005).

Ainda é relevante explicitar que a CAESA é a companhia com maior percentual de perdas dentre os prestadores de serviços de abrangência regional, seguida da COSAMA/AM com 62,2% e DEPASA/AC com 60,2%. Os melhores índices são da CAESB/DF e COPANOR/MG com 23,9%, únicas com percentual abaixo de 25% (SNIS/2012, p. 28).

O Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto aponta essas causas como justificadoras das perdas acima de patamares aceitáveis. Contudo, não cita se há parâmetros oficiais para servir de base quanto às perdas:

[...] falhas na detecção de vazamentos; redes de distribuição funcionando com pressões muito altas; problemas na qualidade da operação dos sistemas; dificuldades no controle das ligações clandestinas e na aferição/calibração dos hidrômetros; ausência de programa de monitoramento de perdas; dentre outras hipóteses. (SNINS/2012, p. 26)

Já o presidente do Instituto Trata Brasil entende como aceitáveis percentuais até o limite de 15% e explica que nos países desenvolvidos trabalham com perdas de no máximo 18% a 20%:

Brasil desperdiça 37% da água tratada.  
Vazamentos em tubulações estão entre as principais causas de desperdício.  
Uso de equipamentos ajuda a economizar água.  
De acordo com os dados do relatório do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento do Ministério das Cidades, 37% de toda a água tratada pelas companhias de saneamento do país são desperdiçados. Entre as principais causas estão os vazamentos em tubulações dessas distribuidoras de água. Os especialistas ouvidos pelo Jornal Hoje dizem que o índice é muito alto e o aceitável seria uma perda de até 15%.

[...]

Além desses vazamentos bem-aparentes, muita água limpa, pronta para beber, desaparece sem que ninguém veja. Por estar escorrendo embaixo e não se vê. É água que sai das estações de tratamento, mas não chega à casa das pessoas por problemas nas tubulações, encanamentos velhos, obras malfeitas. Segundo um relatório do Ministério das Cidades, o Brasil desperdiça 37% da água tratada.

A região Norte é a que tem o pior índice: (54,3%). Depois vêm as regiões Nordeste (46,1%), Sul (35,9%) e Sudeste (32,3%). A que menos desperdiça é a Centro-Oeste, com 29% (29,4%) de perdas. Os extremos do desperdício são: Amapá com 76% (76,5%) (sic) de perdas e Distrito Federal com 27% (27,3%).

“É muito alto. Para qualquer lugar do mundo esse item seria absurdo. Países desenvolvidos trabalham em uma faixa de no máximo 18%, 20%. O normal é na faixa de 15%. É como se você fosse dono de uma padaria, fizesse 10 pães e jogasse quase quatro fora todo dia e achasse isso normal”, fala Edíson Carlos, presidente do Instituto Trata Brasil.<sup>75</sup>

Esses índices elevados reclamam uma gestão mais eficiente, mediante a sustentabilidade da prestação dos serviços, impondo-se modernização dos sistemas, qualificação de trabalhadores, etc. Enfim, é necessário um gerenciamento das perdas de água, com estabelecimento de práticas contínuas com foco na redução e controle (SNIS/2012, p. 27), pois atualmente, regiões do Brasil amargam grave crise no abastecimento de água, não sendo aceitável que, mesmo antes do consumo (ou depois), haja desperdício de um bem tão precioso para a vida humana e que a cada dia se torna mais escasso, mesmo em se tratando de um país como o Brasil, rico em mananciais, mas pobre na administração de seus recursos hídricos.

No nosso entendimento, o alto índice de perdas da CAESA, apontado no diagnóstico do SNIS, não retrata a realidade por uma circunstância de que do universo de 81.272 ligações totais de água, apenas 13.927 são micromedidas<sup>76</sup>, o que representa 17,13% de domicílios com hidrômetros.

O volume de água produzido é de 70.922,31 mil/m<sup>3</sup>, enquanto que o volume faturado é de 17.616,12 mil/m<sup>3</sup>, o que representa um percentual de apenas 24,84%, e que vai sugerir perdas na distribuição. Na verdade, a maioria das residências tem o faturamento presumido, sem hidrômetro, gerando essa distorção nos números.

Os dados apontam macromedição igual a zero, segundo os dados agregados de água (CAESA) já mencionados. De acordo com Patrícia Brito, presidente da

---

<sup>75</sup> TAUFER, Patrícia. **G1**. Jornal Hoje. BRASIL desperdiça 37% da água tratada. Publicado no dia 22/01/2015. São Paulo – SP. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2015/01/brasil-desperdica-37-da-agua-tratada.html>>. Acesso em 27 jan. 2015.

<sup>76</sup> Dados agregados de água base dez/2012. Coleta 2013. CAESA.

CAESA, a companhia não dispõe de macromedidores suficientes, razão pela qual a pesquisa divulgada é apenas estimada.

Caesa adotará mecanismo de controle de consumo para evitar desperdício  
Gabriel Dias  
Da Redação - Agência Amapá

Uma pesquisa realizada pelo Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico do Ministério das Cidades informou que o Amapá tem uma taxa de 76,5% de desperdício de água. A direção da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (Caesa) reconhece a perda, mas diz que os dados divulgados não são exatos, pois a companhia não tem como medir corretamente o volume da água consumida pela população.

De acordo com a diretora presidente Patrícia Brito, só será possível fazer um levantamento correto desse desperdício quando a estatal tiver macromedidores suficientes para calcular o volume preciso da água captada, tratada e distribuída pela empresa. "Ainda não temos como precisar o real volume de água consumido pela população, então essa pesquisa apresenta apenas um valor estimado", explicou.

Segundo a diretora, além de combater as perdas físicas, como vazamentos, por exemplo, a meta da nova direção da Caesa é reduzir também a perda comercial causada pelo uso clandestino e a desatualização cadastral dos consumidores na categoria do cliente dentro do banco de dados da empresa. "Nossa última atualização cadastral ocorreu em 1999/2000. Em muitos casos, onde não há hidrômetros, cobramos a taxa residencial, quando na verdade o proprietário já construiu até um prédio", explicou a presidente.

Patrícia destaca que tratar a água do Rio Amazonas e deixá-la em ponto de consumo é extremamente caro e requer a utilização de produtos químicos. "Todos os meses a Caesa gasta pelo menos R\$ 1,5 milhões para o tratamento dessa água, então precisamos ter o controle exato de consumo para evitar desperdícios", disse.

A intenção também é retomar as obras de expansão da rede de distribuição com recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). As obras do PAC 1 estão paralisadas há 2 anos, o que inviabiliza a captação de recursos do PAC 2. "Essas obras envolvem a instalação dos novos hidrômetros e a compra dos macromedidores para aí sim podermos fazer todo um levantamento do consumo e desperdício real no Estado", garantiu a diretora. (DIAS, 2015, p. 1)

Para contornar esse problema, a CAESA adquiriu, em 2011, um lote de 37.000 hidrômetros com recursos do PAC, dos quais foram instalados apenas 7.300, mas o contrato com a empresa instaladora foi rescindido por descumprimento de cláusulas, sendo procedida nova licitação, da qual a empresa vencedora não apresentou as garantias editalícias, razão pela qual não foi celebrado novo contrato. Destarte, o projeto está sendo reprogramado junto à Caixa Econômica Federal para novo certame. O decurso do prazo evidencia o quanto a burocracia causada pela

falta de diálogo técnico-operacional, entre os tomadores de recursos e os órgãos concedentes, emperra a execução dos projetos.

### 3.2 AS PRECÁRIAS REDES DE ÁGUA E DE ESGOTOS DO ESTADO

Os dados gerais do Estado do Amapá de domicílios, da zona urbana, conectados às redes de água e coletora de esgoto, com base no SISCOM - Sistema de Informações Setoriais de Comercialização (CAESA) e IBGE (2015), estão na tabela abaixo:

Tabela 8 – Atendimento de água e esgoto por município no Amapá

Localidades	Estim. Pop. 2014 (IBGE)		Econ. Água Resid. Ativas	ÁGUA		Econ. esgoto Resid. Ativas	ESGOTO	
	População (hab)	Taxa (hab/domic)		Pop. Aten. com Água			Pop. Aten. com Esgoto	
				Total (hab)	(%)		Total (hab)	(%)
MACAPÁ	446.757	4,2	39.238	164.800	36,9	5.890	24.738	5,5
SERRA DO NAVIO	4.850	3,81	500	1.905	39,3	489	1.863	38,4
PORTO GRANDE	19.191	4,05	198	802	4,2	0	0	0
FERREIRA GOMES	6.714	4,31	552	2.379	35,4	0	0	0
LARANJAL DO JARI	44.777	4,04	3.946	15.942	35,6	0	0	0
MAZAGÃO	19.157	4,79	511	2.448	12,8	65	311	1,6
AMAPÁ	8.553	4,25	393	1.670	19,5	109	463	5,4
CALÇOENE	9.979	3,98	298	1.186	11,9		0	0
OIAPOQUE	23.628	4,27	431	1.840	7,8	65	278	1,2
SANTANA	110.565	4,52	11.564	52.269	47,3	305	1.379	1,2
TARTARUGALZINHO	14.754	4,44	528	2.344	15,9	0	0	0
TTAUBAL DO PIRIRIM	4.836	4,46	354	1.579	32,6	0	0	0
CUTIAS	5.291	4,53	607	2.750	52	0	0	0
PEDRA BRANCA	13.411	4,07	141	574	4,3	0	0	0
PRACUÚBA	4.404	4,71	207	975	22,1	0	0	0
VITÓRIA DO JARI	14.045	4,44	1.033	4.587	32,7	0	0	0
Total	750.912	4,3	60.501	258.049	34,4	6.923	29.032	3,9

FONTE: SISCOM/CAESA e IBGE (2015)

Conforme se observa, a cidade de Serra do Navio apresenta um percentual discrepante de domicílios atendidos por rede coletora de esgotos. Esse aspecto positivo tem a ver com as atividades da mineradora ICOMI (Indústria e Comércio de Minérios do Amapá Ltda.) no Estado do Amapá, a qual de 1957 a 1997 lavrou e comercializou mais de 34 milhões de toneladas de minério de manganês e produtos derivados das minas de Serra do Navio-AP.

Essa produção era transportada de Serra do Navio através de 194 km de estrada de ferro até o Porto de Santana, onde se encontra instalado o terminal

portuário privativo, na margem esquerda do canal norte, do Rio Amazonas, na cidade de Santana.<sup>77</sup>

Após a criação do Território Federal do Amapá, o Decreto n. 24.156/4 autorizou o Governo do Território a contratar a exploração das jazidas de minério de manganês de Serra do Navio com a Indústria e Comércio de Minérios Ltda. (ICOMI), controlada pela *holding*, Companhia Auxiliadora de Empresas de Mineração (CAEMI).

Assim, em 1949, a ICOMI empreendeu *joint venture* com a mineradora e metalúrgica norte-americana Bethlehem Steel, iniciando os projetos e obras de explorações do manganês, com a construção da ferrovia, porto em Santana (Rio Amazonas), duas vilas residenciais, sendo uma em Serra do Navio e outra em Santana, na Vila Amazonas, ambas construídas para alojar trabalhadores da ICOMI, subdivididas em vila operária, vila intermediária e *staff* (este destinado aos engenheiros e administradores).

Essas vilas eram dotadas de toda a infraestrutura, inclusive esgotamento sanitário, o que explica o percentual relativamente alto no contexto amapaense de 38,4% de domicílios conectados à rede coletora de esgoto naquele município serrano.

Quanto ao Município de Santana, este é a 2ª maior cidade do Estado do Amapá, com 110.565 habitantes estimados (IBGE/2014), e apresenta baixo percentual de serviços de rede coletora de esgoto, em percentual de 1,20%. Embora seja um percentual baixíssimo, esse pouco também representa herança da infraestrutura criada pela ICOMI, na Vila Amazonas, único bairro desse município com rede de esgoto<sup>78</sup>. Contudo, não há qualquer estação de tratamento em Santana ou em Serra do Navio, e os efluentes são lançados *in natura* no meio ambiente.

Com o encerramento das atividades da ICOMI, no final da década de 1990, o sistema da rede de esgoto, da Vila Amazonas, em Santana, passou a ser operacionalizado pela Prefeitura de Santana e depois, partir de 07/02/2006, pela CAESA.

---

<sup>77</sup>BRASIL Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Porto de Santana**. Disponível em <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Portos/2012/Santana.Pdf>>. Acesso em 03 dez. 2014.

<sup>78</sup> AMAPÁ (Estado). Portal do Amapá. **Santana**. Disponível em <[http://www.portal.ap.gov.br/pagina.asp?id\\_pagina=539](http://www.portal.ap.gov.br/pagina.asp?id_pagina=539)>. Acesso em: 03 dez. 2014.

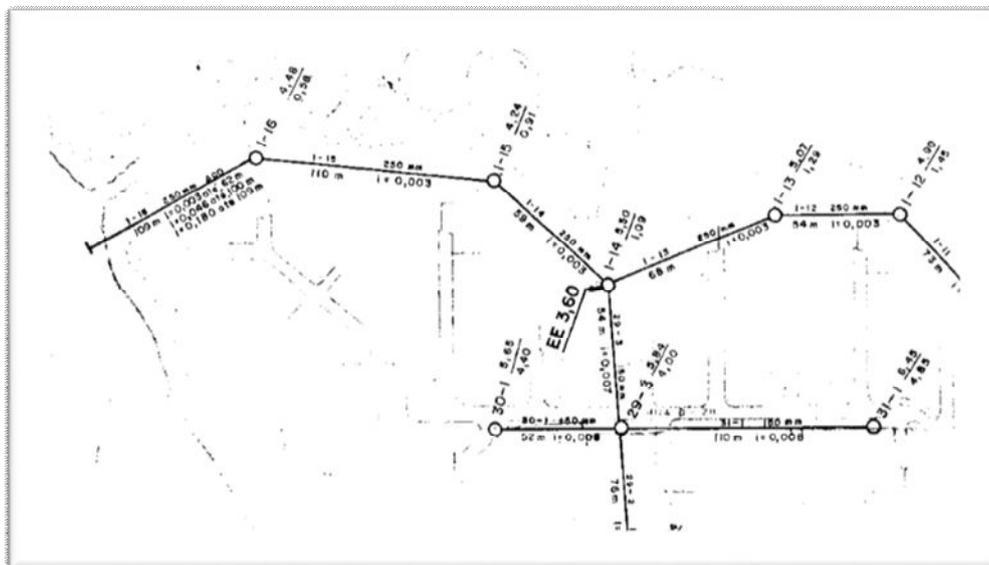


Figura 3. Rede de esgotos da Vila Amazonas construída pela ICOMI  
Fonte: RPPN Revecom (2014).

Embora a CAESA tenha “herdado” aquela infraestrutura, não houve avanço no que tange a obras de saneamento, no setor de esgoto sanitário, no Município de Santana. Basta compararmos essa afirmativa com os dados do esgotamento sanitário do IBGE/2010 na zona urbana com a amostra total de 21.824 domicílios pesquisados, resumidos no seguinte gráfico:

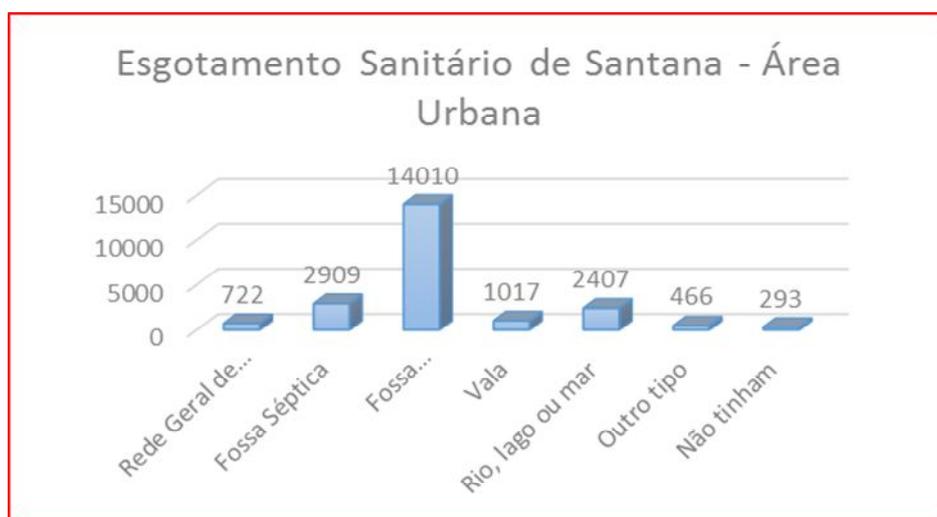


Gráfico 1 – Esgotamento Sanitário de Santana-AP  
Fonte: IBGE (2010)

Desse modo, em 2010, a zona urbana da cidade de Santana era servida pela rede geral de esgoto ou pluvial, no percentual de 3,31%, dos quais 13,33% usavam fossa séptica; 64,20% fossa rudimentar; 4,66% vala; 11,03% rio, lago ou “mar”; 2,14% outro tipo, e 1,34% dos domicílios não tinham qualquer tipo de esgotamento sanitário. Houve um decréscimo em relação aos dados da CAESA de 2015, no atendimento da rede de esgoto, em virtude do crescimento demográfico, empurrando os índices para baixo (1,2%, vide tabela 8).

Vale ressaltar que a Prefeitura de Santana executou projeto de esgotamento sanitário com uma lagoa de decantação, no bairro Delta do Matapi, não submetido à análise da companhia de água e esgoto do Estado, o que, no nosso sentir, não é de bom alvitre, por resultar em problemas operacionais, em razão do Município não ter estrutura material e de recursos humanos para avaliação da viabilidade dos projetos, bem como o acompanhamento da execução.

De fato, essa obra encontra-se paralisada há quase uma década, em Santana. O projeto executivo foi desenvolvido por uma empresa fora do estado, e hoje sofre solução de continuidade, porque foi concebido em desacordo com as normas técnicas vigentes, dentre as quais, a falta de manta protetora do solo para conter a infiltração no lençol freático, na mencionada lagoa. Efetivamente a falta de *know-how* da Municipalidade obstaculizou o êxito do empreendimento. Diferente seria se a concepção e fiscalização estivessem sob a responsabilidade da CAESA.



Fotografia 6: Lagoa de decantação com obras abandonadas no Bairro Delta do Matapi / Santana-AP  
Fonte: o autor (2015).

No caso em tela, deveria ter uma carta de anuência técnica, na qual a CAESA responsabilizar-se-ia em assumir a operação dos sistemas, desde que não houvesse falta de conformidade final entre o projeto e a execução, o que é muito difícil, porque nessas hipóteses a fiscalização fica na responsabilidade do próprio ente contratante, não havendo ingerência da CESB.

Esta falta de qualificação técnica na área de saneamento básico das prefeituras, bem como os baixos índices de investimentos, nos últimos 15 anos, sobretudo por falta de uma política nacional eficiente para a área e a limitada capacidade de endividamento do Estado do Amapá nesse período é que levaram aos precários percentuais de atendimento dos serviços, conforme resumidos na tabela adiante:

Tabela 9 – Dados totais de água e esgoto no Amapá

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>ÁGUA</b>	<b>ESGOTO</b>
População atendida	262.522 habitantes	30.310 habitantes
Índice de atendimento	35,70%	4,10%
Total de Ligações	84.454	8.025
Extensão da rede de distribuição	991 quilômetros	118 quilômetros

Fonte: SISCOM/CAESA (2015)

Portanto, a despeito da vasta legislação ambiental e correlata, há causas de descumprimento generalizado do direito urbanístico, garantidor de uma sadia qualidade de vida, pois os índices apresentados são críticos.

Na tabela seguinte, visualizam-se os dados relativos exclusivamente ao fornecimento de água no Estado, com a população atendida, extensão de rede e a relação entre o volume de água produzida, tratada, consumida e faturada:

Tabela 10 – Dados analíticos de água e esgoto no Amapá

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL ATENDIDA	EXTENSÃO DE REDE (Km)	VOLUME DE ÁGUA PRODUZIDO (1.000m <sup>3</sup> /ano)	VOLUME DE ÁGUA TRATADA NA ETA (1.000m <sup>3</sup> /ano)	VOLUME DE ÁGUA CONSUMIDO (1.000m <sup>3</sup> /ano)	VOLUME DE ÁGUA FATURADO (1.000m <sup>3</sup> /ano)
Amapá	1.709	25,4	1.489,05	1.489,05	80,2	80,2
Calçoene	1.214	17,1	1.041,56	1.041,56	63,29	63,29
Cutias	2.763	3,9	378,05	378,05	93,18	93,18
Ferreira Gomes	2.383	15,8	686,3	686,3	166,25	166,25
Itaubal	1.583	3,5	213,33	213,33	51,48	51,48
Laranjal do Jari	15.970	42,7	3.725,98	3.725,98	626,84	626,84
Macapá	169.745	694,52	53.014,44	51.996,57	14.015,35	13.829,46
Mazagão	3.242	12,1	725,25	606,23	175,45	175,45
Oiapoque	2.224	16,8	649,86	649,86	169,66	169,66
Pedra Branca do Amapari	574	2,3	262,77	262,77	20,82	20,82
Porto Grande	810	16,87	344,41	344,41	72,03	72,03
Pracuúba	1.059	3,7	338,74	315,23	31,97	31,97
Santana	53.200	154,2	13.368,38	12.978,70	2.855,25	2.855,25
Serra do Navio	2.312	7,95	1450,63	1450,63	108	108
Tartarugalzinho	2.415	10,54	662,25	562,97	160,67	160,67
Vitória do Jari	4.587	4,73	1116,37	948,91	136,94	136,94

Fonte: CAESA (2015) com base no SNIS/2013.

Da análise desses dados acima percebemos que há uma defasagem entre o volume de água produzido/tratado e o volume consumido, o que explica em parte o índice negativo de caixa de mais de 150% (SNIS/2012, gráfico 19, p. 40), ficando em penúltimo lugar no Brasil, entre as operadoras.

Outro aspecto que contribui para esse *deficit* é que a tarifa média foi de R\$ 1,90 por m<sup>3</sup>, enquanto que a despesa média por m<sup>3</sup> foi de R\$ 5,50 (SNIS/2012, quadro 19, p. 44), sendo imprescindível um realinhamento de preços ou enxugamento de despesas, para solucionarmos essa política deficitária e possibilitarmos à empresa angariar recursos para investimentos próprios.

Quanto ao esgotamento sanitário, a situação é mais grave ainda, porque a maioria dos municípios não tem rede de esgoto. Aqueles municípios que têm atendem uma parcela ínfima da população. Vejamos:

Tabela 11 – Rede de esgoto por município no Amapá

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL ATENDIDA	EXTENSÃO DE REDE (Km)	VOLUME DE ESGOTO COLETADO (1.000m <sup>3</sup> /ano)	VOLUME DE ESGOTO TRATADO (1.000m <sup>3</sup> /ano)	VOLUME DE ESGOTO FATURADO (1.000m <sup>3</sup> /ano)
Amapá	446	3,69	28,64	-	28,64
Calçoene	-	-	-	-	-
Cutias	-	-	-	-	-
Ferreira Gomes	-	-	-	-	-
Itaubal	-	-	-	-	-
Laranjal do Jari	-	-	-	-	-
Macapá	26.019	89,29	936,88	936,88	936,88
Mazagão	345	3,34	30,2	-	30,2
Oiapoque	299	4,66	23,34	-	23,34
Pedra Branca do Amapari	-	-	-	-	-
Porto Grande	-	-	-	-	-
Pracuúba	-	-	-	-	-
Santana	1.338	9,42	35,28	35,28	35,28
Serra do Navio	1.863	7,67	76,89	76,89	76,89
Tartarugalzinho	-	-	-	-	-
Vitória do Jari	-	-	-	-	-

Fonte: CAESA (2015) com base no SNIS/2013.

Apenas a capital Macapá possui tratamento de esgoto, por meio de lagoas de estabilização. Os demais municípios que possuem sistema coletor de esgoto não têm unidade de tratamento, com lançamento diretamente nos cursos d'água, por meio de emissários subaquáticos providos de difusores. É preciso que rompamos esse *status quo*, pois as pesquisas do Instituto Trata Brasil indicam que somente em 2.122 teremos 100% de saneamento básico no país, não obstante o PLANSAB tenha estabelecido a meta para 20 anos (2.033):

Pesquisa Trata Brasil aponta que só em 2122 o Brasil terá 100% dos domicílios com saneamento básico.

Estudo da Fundação Getúlio Vargas para o Instituto Trata Brasil também mostra que a rede de esgoto cresce menos em comparação a outros serviços públicos no Brasil, como água, coleta de lixo e eletricidade.

Rio de Janeiro – Hoje, apenas 47% da população brasileira têm acesso à rede geral de esgoto. E com o atual nível de investimento em obras de saneamento, o Brasil só conhecerá a universalização do acesso ao esgoto tratado quando o País comemorar 300 anos de independência, em 2122. Os dados fazem parte da Pesquisa Trata Brasil: Saneamento e Saúde, divulgada hoje. O estudo foi feito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Instituto Trata Brasil.

A pesquisa demonstra também que a mortalidade na infância (crianças de um a seis anos) é maior em regiões onde não existe rede coletora de esgoto. A Pesquisa Trata Brasil mapeará a influência da falta de saneamento básico em vários setores da sociedade. Esta primeira parte

apresenta o impacto na saúde. As próximas edições relacionarão os índices de saneamento básico e os da educação, emprego e economia.

Apesar da gravidade, o avanço da rede de esgoto no Brasil é bem inferior em comparação a outros serviços públicos como o abastecimento de água, coleta de lixo ou eletricidade. “Para uma nação que pretende integrar o grupo de países mais desenvolvidos, o Brasil não pode ficar mais à mercê de estatísticas tão ruins como estas. A universalização do saneamento no País é essencial para melhorar os seus indicadores de desenvolvimento humano”, diz Luis Felli, presidente do Instituto Trata Brasil.

Segundo a pesquisa o acesso ao saneamento básico afeta mais a mortalidade na infância (crianças de um a seis anos) do que na fase infantil (crianças de zero a um ano). “Esse resultado não é encontrado na literatura médica. Mas, ao cruzar os dados coletados com os da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pudemos relacionar a falta de saneamento com as causas da mortalidade dessas crianças”, diz o economista da FGV, Marcelo Néri, coordenador da pesquisa.

Néri explica que os bebês de até um ano tem menos chances de morrer por doenças provocadas pela falta de tratamento de esgoto, pois ficam mais em casa e relativamente protegidos. “Já as crianças maiores, principalmente os meninos, são mais suscetíveis porque brincam perto das valas.”

Outro ponto importante, segundo Néri, é que a falta de coleta e tratamento de esgoto aumenta a probabilidade de natimortos. “As grávidas são as outras vítimas preferenciais da falta de saneamento. As estatísticas reportadas na PNAD pelas mães que foram entrevistadas sobre a morte de seus filhos demonstram o impacto do saneamento sobre a saúde.”

A pesquisa também demonstra que não só a quantidade, mas a qualidade do serviço de coleta e tratamento de esgoto é inferior a outros serviços públicos. “A ONU já definiu que 2008 será o ano internacional do saneamento básico. Esperamos que seja possível conectar o movimento nacional a essa corrente mundial. O Trata Brasil, cujo lema é ‘Saneamento é saúde’, tem tudo para prosperar”, diz Néri.

Mobilização - O Brasil investe apenas um terço do que seria necessário nas obras de ampliação da rede de esgoto. Hoje, apenas 0,22% do PIB é aplicado no saneamento básico. O ideal seria 0,63% do PIB. “Com a atual taxa de crescimento de 1,59% da rede de esgoto, seriam necessários 56,5 anos para diminuir pela metade o déficit (sic) do saneamento básico no Brasil”, comenta Felli. Para trabalhar na reversão desse quadro, um grupo de empresas se reuniu para formar a ONG Instituto Trata Brasil.

[...]

Para fomentar o saneamento no País, o Instituto Trata Brasil vai promover ações, com o objetivo de informar e sensibilizar a população sobre a importância e o direito de acesso à coleta e ao tratamento de esgoto. Felli acrescenta que uma das propostas do Instituto Trata Brasil será apoiar os municípios no desenvolvimento desses projetos, além do incentivo ao acompanhamento da liberação e da aplicação de recursos para obras. Dados da Caixa Econômica Federal apontam que entre 2002 e junho de 2007 foram disponibilizados R\$ 6 bilhões para obras de saneamento e desembolsados apenas R\$ 2 bilhões. “Isso acontece porque os municípios não conseguem apresentar projetos viáveis para a utilização desses recursos”, explica. [...] (PESQUISA..., 2007).

A fotografia a seguir evidencia as precárias condições do saneamento, com acúmulo de lixo e despejo de efluentes das fossas, diretamente na lâmina d'água, nas áreas de baixada de Macapá.



Fotografia 7: Área de Ressaca do bairro Zerão/Macapá  
Fonte: Sema (2005).

Apesar das expectativas pessimistas quanto à universalização do atendimento pelo prognóstico do Instituto Trata Brasil, nossas pesquisas mostram que as três esferas de governo, mormente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, e em cumprimento à LDNSB, vêm se estruturando e carreando expressivos montantes de recursos federais para o setor, para que em um horizonte de longo prazo, nos termos da lei (vinte anos), alcancemos o objetivo de 100% dos serviços de saneamento básico em 2033.

Parece pouco tempo, mas a cada década temos observado um amadurecimento político e cultural significativo dos jurisdicionados. E, de outro lado, verifica-se maior conscientização por parte do executivo quanto aos fundamentos do desenvolvimento sustentável, resultado este, inclusive, que pode ser creditado em parte ao melhor discernimento eleitoral na escolha de seus representantes.

Esse avanço pode ser observado no caso do Estado do Amapá, diante dos volumosos recursos para a área, aplicados pela FUNASA, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal na esfera local, além do desenvolvimento dos planos municipais de saneamento básico e o comprometimento dos Executivos Estadual e Municipais na causa, o que será analisado em tópicos específicos adiante.

### 3.3 AS NOVAS PERSPECTIVAS SETORIAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO AMAPÁ

Segundo o PDRI - Programa de Desenvolvimento Humano Regional Integrado (Amapá/BNDES) - Carta Consulta 05/2012, no que diz respeito a financiamentos para a área de saneamento básico, o governo do Amapá contratou inicialmente, no âmbito dos PACs<sup>79</sup> 1 e 2 (Ministério das Cidades e da FUNASA), recursos da ordem de R\$ 220 milhões para serem aplicados no Sistema de Abastecimento de Água – SAA (R\$ 182 milhões), melhorias sanitárias domiciliares (R\$ 21,5 milhões) e elaboração de projeto de esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais, nos municípios de Macapá e Santana (R\$ 16,7 milhões).

Com a implantação do PAC, a CAESA voltou a ser contemplada por significativo volume de recursos a fundo perdido, o que permitiu a contratação de obras de ampliação e reabilitação no sistema de abastecimento de água de Macapá, o que elevará sobremaneira o índice de atendimento. Quanto ao esgoto sanitário, os recursos aportados foram destinados predominantemente às melhorias no sistema existente, sendo que a única expansão se refere a 4,5 km da rede coletora.

Exclusivamente em relação à capital Macapá, há diversos contratos de execução de obras de implantação, ampliação e melhorias, na eficiência da rede de distribuição de água e esgotamento sanitário, com recursos oriundos do PAC 1/Caixa Econômica Federal. Entretanto, problemas na execução levaram à rescisão de contratos ou paralisação para efeitos de reprogramação. Vejamos:

---

<sup>79</sup> Programa de Aceleração do Crescimento instituído pelo Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro de 2007, do Governo Federal.

Tabela 12 - Contratos de ampliação de água e esgoto de Macapá/ PAC 1

CONTRATO ADMINISTRATIVO N°	EMPRESA CONTRATADA	MUNICÍPIO	VALOR DO CONTRATO (R\$)	CONTRATO DE REPASSE N°	SITUAÇÃO DA OBRA
001-2009 PAC/ADAP/CAESA - ÁGUA	CONSÓRCIO DAN HERBET/HABITARE	MACAPÁ	19.116.708,34	224.284-55 E 224.285-60 PAC/ADAP/CAESA	OBRA NÃO CONCLUÍDA/ CONTRATO RESCINDIDO
002-2010 PAC/ADAP/CAESA - ÁGUA	CONSÓRCIO ABO - SANENCO	MACAPÁ	29.575.224,32	224.284-55 E 224.285-60 PAC/ADAP/CAESA	PARALISADA/ REPROGRAMADA
003-2008 PAC/ADAP/CAESA - ÁGUA	CONSÓRCIO DAN HERBET	MACAPÁ	6.061.957,68	224.284-55 PAC/ADAP/CAESA	CONCLUÍDA
003-2010 PAC/ADAP/CAESA - ESGOTO	CONSÓRCIO ABO - SANENCO	MACAPÁ	10.214.272,07	222.767-59 PAC/ADAP/CAESA	PARALISADA/ REPROGRAMADA
004-2008 PAC/ADAP/CAESA - ÁGUA	CONSÓRCIO DAN HERBET	MACAPÁ	6.957.479,45	224.285-60 PAC/ADAP/CAESA	CONCLUÍDA
TOTAL			71.925.641,86		

Fonte: CAESA (2015)

No interior do Estado, com recursos do PAC 2/FUNASA, a CAESA tem executado vários projetos de Sistema de Abastecimento de Água (SAA), conforme se demonstra na tabela seguinte:

Tabela 13 - Projetos e obras de SAA do PAC 02- FUNASA/CAESA

## OBRAS DO PAC 02 – FUNASA/CAESA

CONTRATO N°	EMPRESA RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA OBRA	MUNICÍPIO	VALOR DO CONTRATO (R\$)	SITUAÇÃO DA OBRA
668798 - TC/PAC 0473/2011 - SAA - PORTO GRANDE	MPA CONSTRUÇÕES E PARTICIPAÇÕES LTDA	PORTO GRANDE	5.189.160,00	Andamento
668702 - TC/PAC 0481/2011 - SAA - FERREIRA GOMES	VALCON CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA	FERREIRA GOMES	4.743.020,00	Andamento
668817 - TC/PAC 0491/2011 - SAA - VITÓRIA DO JARI	VALCON CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA	VITÓRIA DO JARI	2.549.800,00	Andamento
TOTAL			12.481.980,00	

Fonte: CAESA (2015)

A FUNASA tem tido grande participação no processo de melhoria dos Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) no Estado, projetos estes em concepção, elaboração ou execução pela CAESA, segundo a tabela seguinte:

Tabela 14 - Convênios da FUNASA/CAESA para SAA e SES.

Convênio/Objeto/Município	Valor Convênio	Situação da Obra
CV 0541/2004 - SAA - FLEXAL	240.000,00	Andamento
CV 1015/2004 - SES - MACAPÁ	462.399,99	Não iniciada
EP 0479/2007 - SAA - VITÓRIA DO JARI	1.800.000,00	Concluída
EP 1079/2007 - SAA - SANTANA	2.400.000,00	Andamento
TC/PAC 0025/2007 - SAA - AMAPÁ	1.900.000,00	Concluída
TC/PAC 0026/2007 - SAA - CALÇOENE	1.440.000,00	Andamento
TC/PAC 0027/2007 - SAA - F.GOMES	450.000,00	Andamento
TC/PAC 0028/2007 - SAA - ITAUBAL	315.000,00	Andamento
TC/PAC 0030/2007 - SAA - MAZAGÃO/MARACÁ	1.440.000,00	Andamento
TC/PAC 0031/2007 - SAA - OIAPOQUE	1.125.000,00	Andamento
TC/PAC 0032/2007 - SAA - PORTO GRANDE	1.080.000,00	Andamento
TC/PAC 0033/2007 - SAA - PRACUÚBA	315.000,00	Andamento
TC/PAC 0034/2007 - SAA - VITÓRIA DO JARI	1.150.000,00	Concluída
TC/PAC 0953/2007 - SAA - SERRA DO NAVIO	315.000,00	Andamento
TC/PAC 0954/2007 - SAA - PRACUUBA	720.000,00	Cancelada
TC/PAC 1800/2008 - SAA - AMAPÁ	3.000.000,00	Concluída
TC/PAC 1893/2008 - SAA - CUTIAS DO ARAGUARI	315.000,00	Concluída
TC/PAC 1894/2008 - SAA - P.BRANCA AMAPARI	450.000,00	Andamento
TC/PAC 2037/2008 - SAA - STN/S.Rdo. PIRATIVA	160.000,00	Andamento
TC/PAC 2089/2008 - SAA - MCP/C.MACACOARI	855.632,50	Andamento
TC/PAC 04732011 - SAA - PORTO GRANDE	5.189.160,00	Andamento
TC/PAC 0481/2011 - SAA - F.GOMES	4.743.020,00	Andamento
TC/PAC 0491/2011 - SAA - VITÓRIA JARI	2.549.800,00	Andamento
EP 0546/2011 - SAA - MAZAGÃO	1.000.000,00	Andamento
<b>TOTAL:</b>	<b>33.415.012,49</b>	

Fonte: CAESA (2015)

Não há projeto para o sistema definitivo de água de Santana, mas a CAESA, a cada ano, amplia a rede de água existente. Atualmente, os serviços de ampliação encontram-se em andamento, no valor aproximado de R\$ 17 milhões, cuja estimativa é que supra a demanda de água pelos próximos cinco anos. Estão divididas em três etapas as obras do sistema de abastecimento de água de Santana, em execução, constituídas pela captação de água bruta, pelo tratamento com a compra dos filtros e pela ampliação da rede de distribuição.



Fotografias 8 e 9. Obras de ampliação da rede de água na Vila Daniel e bairro Igarapé da Fortaleza / Santana-AP

Fonte: Elaborado pelo autor, (2011).

Estadualmente, a CAESA não possui estimativa final para mensurar a universalização do fornecimento de água, fato este que só será possível com a entrega dos planos municipais de saneamento básico dos respectivos municípios. É relevante ressaltar que a companhia não está com a incumbência de elaboração dos mencionados planos, possui apenas representação na comissão deliberativa com informações relacionadas à água e à coleta de esgoto.

O lado positivo dos municípios elaborarem os seus próprios planos é que estes são conhecedores de suas peculiaridades e das suas dificuldades em relação às quatro vertentes do saneamento: água, esgoto, drenagem de águas pluviais e resíduos sólidos.

Do lado oposto, pesa negativamente a baixa capacidade de gestão técnica dos municípios, para o enfrentamento de questões de alta complexidade na área de saneamento, até mesmo para a avaliação dos produtos que serão entregues pelas empresas terceirizadas contratadas para a elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

Segundo informações da CAESA, para a universalização do serviço de esgoto sanitário em Macapá e Santana, há uma estimativa de investimento na ordem de R\$ 1 bilhão, aproximadamente, para o que há necessidade do aporte de projeto, o mesmo acontece com as demais localidades do interior do Estado.

Para este fim, a CAESA licitou a contratação dos serviços de consultoria destinados à elaboração de estudos de concepção, projeto básico e projeto

executivo de esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais e drenagem urbana – Concorrência Pública n. 001/2014-CPL/CAESA, tendo sido vencido o certame com base na melhor técnica e preço pelo Consórcio Maia Melo Engenharia e Techne Engenheiros Consultores, assinado, em julho/2015, um contrato para topografia, no valor de R\$ 2.852.000,00, e outro para elaboração de projetos propriamente dito, no valor de R\$10.776.827,14. A ordem de serviço foi emitida em 15/8/15, com o prazo de entrega de 720 dias, ou seja, até 15/08/2017. No decorrer da execução dos contratos, há previsão da contratação de serviços geotécnicos, no valor aproximado de R\$ 300.000,00.

A elaboração dos projetos tem dotação assegurada pela Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades, no montante de R\$ 16,7 milhões.

Quanto à perspectiva de universalização do sistema de rede d'água no Estado, esta se mostra tímida diante dos poucos recursos conveniados, entretanto referente à Macapá, além das obras em curso, foi assinado com a Caixa Econômica Federal, sob a égide do Ministério das Cidades, o Termo de Compromisso n. 408.658-88, destinado à ampliação do sistema, com dotação, no valor de R\$ 140.530.491,63.

As tabelas seguintes mostram a extensão em quilômetro das redes de água e esgoto, respectivamente, por município:

Tabela 15 – Rede de água por município no Amapá

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL ATENDIDA	EXTENSÃO DE REDE (Km)
Amapá	1.709	25,4
Calçoene	1.214	17,1
Cutias	2.763	3,9
Ferreira Gomes	2.383	15,8
Itaubal	1.583	3,5
Laranjal do Jari	15.970	42,7
Macapá	169.745	694,52
Mazagão	3.242	12,1
Oiapoque	2.224	16,8
Pedra Branca do Amapari	574	2,3
Porto Grande	810	16,87
Pracuúba	1.059	3,7
Santana	53.200	154,2
Serra do Navio	2.312	7,95
Tartarugalzinho	2.415	10,54
Vitória do Jari	4.587	4,73

Fonte: CAESA (2015) com base no SNIS/2013

Tabela 16 – Rede de esgoto por município no Amapá.

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL ATENDIDA	EXTENSÃO DE REDE (Km)
Amapá	446	3,69
Calçoene	-	-
Cutias	-	-
Ferreira Gomes	-	-
Itaubal	-	-
Laranjal do Jari	-	-
Macapá	26.019	89,29
Mazagão	345	3,34
Oiapoque	299	4,66
Pedra Branca do Amapari	-	-
Porto Grande	-	-
Pracuúba	-	-
Santana	1.338	9,42
Serra do Navio	1.863	7,67
Tartarugalzinho	-	-
Vitória do Jari	-	-

Fonte: CAESA (2015) com base no SNIS/2013.

Em se tratando de um Estado de pequena dimensão e baixa população como o Amapá (somente 16 Municípios), com base na malha da rede coletora de esgoto e de fornecimento água já existente e quantificada pelos dados do SNIS, é possível que, em curto prazo, essa mensuração possa ser entregue, para que os próximos governos, nas três esferas, deem continuidade aos projetos em médio prazo (entre 4 e 8 anos).

Contudo, apenas Macapá e Santana<sup>80</sup> têm recursos assegurados para elaboração de projetos – estudo de concepção, projeto básico e projeto executivo – para esgotamento sanitário e drenagem pluvial, contemplando toda a área urbana de ambos os municípios e, com isso, a potencialização da captação de investimentos para as obras que poderão universalizar o atendimento, desde que haja um diálogo com o setor de habitação e uma gestão ambiental integrada dos municípios com a União e o estado.

#### 4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A existência de recursos onerosos ou não onerosos é um dos fatores preponderantes para que tenhamos uma prestação de serviços de saneamento eficiente. Desse modo, como justificar a paupérrima herança nesse setor, que a era

---

<sup>80</sup> Área metropolitana criada pela Lei Complementar Estadual n. 021, de 26.2.2003.

de Território Federal deixou para o Estado do Amapá, em 1988, pois pertencia à União e, portanto, dispunha, em tese, de recursos do tesouro federal para os investimentos setoriais?

O distante Amapá ficou relegado a um rincão esquecido, sem a preocupação devida pelo Governo Federal de dar sustentabilidade socioambiental à sua população, pois nem mesmo os parciais êxitos do PLANASA chegaram ao então Território, cuja CESB foi criada em 1969.

Desde a transformação em Estado em 1988 e a instalação do Governo em 1991, os avanços foram tímidos porque não foram implantadas políticas públicas na área para fazer face ao vertiginoso crescimento populacional de 30.747 habitantes, em 1940, para 750.912, em 2014.

A falta de diálogo intergovernamental nos três níveis comprometeu a eficácia, inclusive de recursos já alocados, como se deu em Santana, cujas obras de esgotamento sanitário ficaram empacadas por falta de uma gestão compartilhada com a CESB local. Sequer as infraestruturas privadas de saneamento de Serra do Navio e Vila Amazonas (Santana) o Estado do Amapá e os respectivos municípios lograram êxito em mantê-las, pois hoje se encontram sucateadas pela falta de investimentos e manutenção.

Esta lentidão na evolução dos serviços de saneamento é uma realidade vivenciada em todo o Brasil, e a baixa cobertura mostra a heterogeneidade dos serviços de abastecimento de água e de esgotos, em contraste com as regiões sul e norte principalmente. Isto é reflexo natural de poucos investimentos, além de que a CAESA mostra pouca eficiência diante dos altos índices de perdas na distribuição de água.

Assim, podemos concluir que chegou a hora da sociedade pensar em novos rumos e alternativas, buscando no setor privado, por meio de parcerias público-privadas, os recursos necessários para fazer frente às necessidades de serviços de saneamento, pois o modelo estatizado e centralizador, inspirado no PLANASA, e que tem como representante a CESB (CAESA), é defasado. Para isso, temos como paradigmas as experiências privatistas em diversas regiões brasileiras, mas que devem ser adaptadas à diferente realidade socioeconômica da região mais pobre do País. São imprescindíveis incentivos e regras claras no jogo, sob pena de não serem atrativas, do ponto de vista empresarial, as inversões, no setor no Estado do Amapá, de densidade demográfica muito baixa e população pobre.

Enquanto essas mudanças não chegam, impõe-se o fortalecimento da CAESA, que tem a sua estrutura material, administrativa e de recursos humanos a reclamar novos investimentos. E, ainda que com estes poucos recursos de que dispõe, tem nos últimos anos se desdobrado para mudar o caos sanitário instalado no Estado do Amapá.

Pensamos que com o novo marco regulatório do setor, a indicar novo norte a ser seguido, delineando os princípios e diretrizes, com suas formas de regulação, participação popular e transparência, afiguram-se boas perspectivas de aumentar os índices de prestação de serviços, na distribuição de água e de esgotamento sanitário, desde que o Governo Federal não contingencie os recursos orçamentários para o setor, por meio do PLANSAB, porque a capacidade de autofinanciamento é baixa, e o grau de endividamento do Estado do Amapá é limitador de acesso a recursos onerosos; e a CAESA, a exemplo de suas congêneres, não tem como acessar recursos em longo prazo.

Não podemos deixar que se tornem realidade as previsões pessimistas do Instituto Trata Brasil, segundo as quais somente teremos a plenitude da prestação de serviços no ano de 2.122, pois essa passividade poderá custar muito em termos de vidas humanas e condições de saúde.

Para isso, a grande aposta é a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, pois sem eles os municípios ficarão alijados dos recursos federais destinados para esta área infraestrutural. E, paralela e concomitantemente, serão necessários investimentos em recursos humanos, formando quadro técnico habilitado na área de engenharia sanitária, para a gestão e fiscalização das obras setoriais. Ou, como alternativa, diante do engessamento característico do setor público para contratar pessoal, temos a terceirização, por meio da contratação de serviços de consultorias, a exemplo da iniciativa da CAESA que, sem dúvida, surtirá efeitos positivos.

Por fim, a inexpressiva evolução dos serviços de água e esgoto demonstra a pouca importância do setor de saneamento, para os gestores que passaram pelo Estado do Amapá, ao longo de sua existência. Temos que tirar lição desse descaso e não permitir que esta falta de priorização se perdure doravante, em uma área essencial para se manter a vida, a saúde e condições dignas de existência.

## **CAPÍTULO II – A POLÍTICA DE SANEAMENTO EM FACE DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

Tanto quanto o direito ambiental é por natureza multifacetário, assim o é o saneamento básico. Este não pode ser considerado uma “ilha” e por tais circunstâncias deve manter interface com as outras políticas direta ou indiretamente ligadas a ele. Assim como há uma conversação frontal com os recursos hídricos, já discutidos em sede desta pesquisa, há também uma necessidade de diálogo com as políticas de habitação, porque a universalização dos serviços de água e esgoto passa necessariamente pela prévia conformação das condições de moradia. Esse é o tema do presente capítulo.

### **1 O DIÁLOGO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO COM A POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

No Estado do Amapá, a problemática de universalização não se encerra nos entraves de execução abordados no capítulo anterior, porque têm situações muito mais graves que irão depor contra as metas preconizadas no PNSB. O horizonte do atingimento do escopo de universalização é distante, porque somente em Macapá há em torno de 105.000 habitantes, em áreas alagadas ou de ressaca<sup>81</sup> (construções sobre palafitas), o que representa algo em torno de 25% da população morando em habitações situadas em locais inadequados, designados tecnicamente pela ONU como assentamentos precários.

São áreas úmidas na malha urbana, ocupadas desordenadamente, na maioria casebres de madeira construídos pelos próprios moradores, sem qualquer tipo de licença e interligados por passarelas (“pontes”) de madeira.

Essas áreas são expressivas, totalizando 29.750.169,00 m<sup>2</sup> de vegetação e água, das quais 1.588.068,50 m<sup>2</sup> são habitadas. A figura seguinte dá ideia da dimensão:

---

<sup>81</sup> Ressacas (23 no total): Açaí, Araxá/Jardim Equatorial, Chico Dias, Coração, Beírol, Início do Beírol, Fazenda A. F., Fazendinha, Igarapé do Arco, Igarapé da Fortaleza, Infraero II, Jandiá, Lago da Vaca, Lagoa dos Índios, Marco Zero, Marabaixo, Nova Esperança, Pacoval, Poço do Mato, Perpétuo Socorro, Ramal 9, Sá Comprido e Tacacá (SANTOS FILHO; ALMEIDA; RIBEIRO, 2013, p.1).

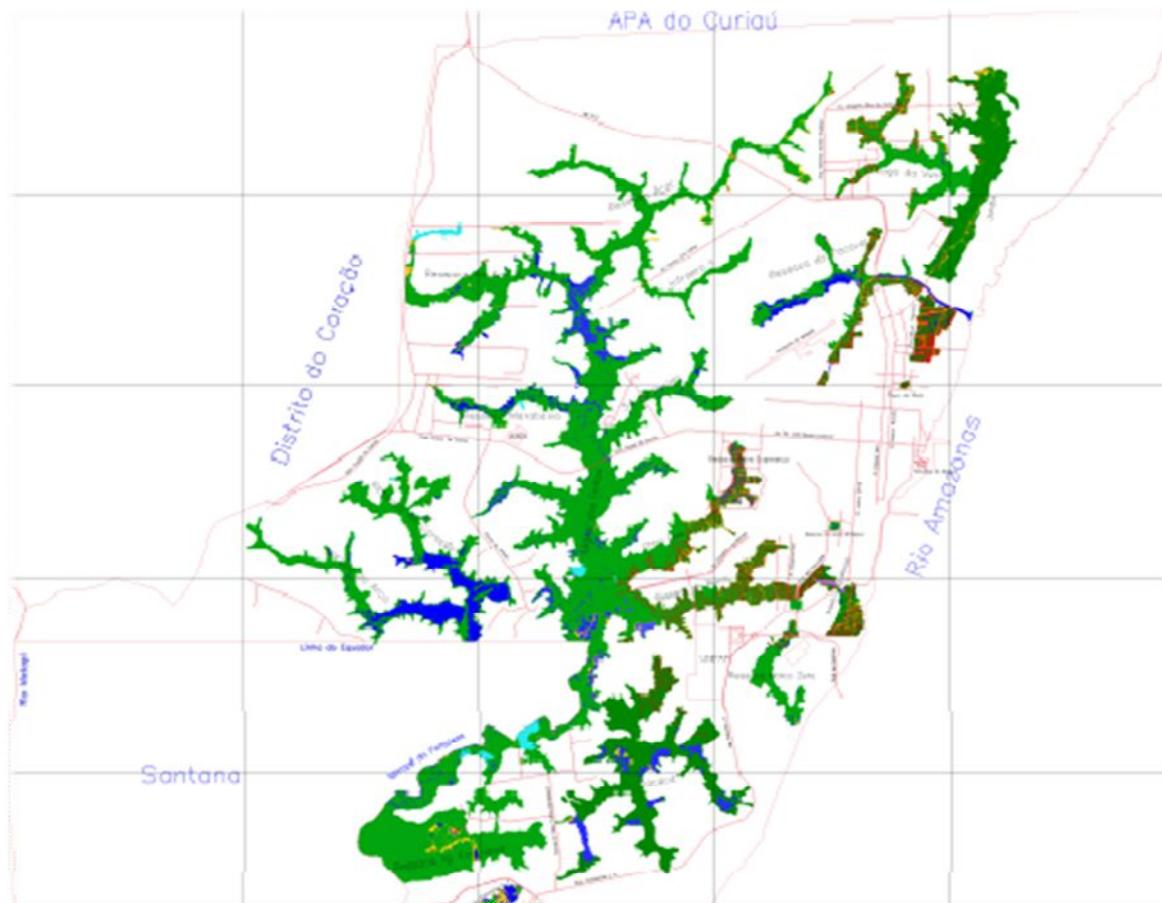


Figura 4: Áreas de Ressaca em Macapá  
 Fonte: Santos Filho, Almeida e Ribeiro (2013).

Essas habitações são servidas por rede de água tratada (boa parte clandestina), porque o governo não teve outra alternativa, senão fazer essa política pública paternalista, diante da falta de soluções individuais daqueles moradores, para obter água potável, como por exemplo, cavar poços amazonas naquelas áreas alagadas.

Considerando esse *habitat* na área de esgotamento sanitário, não há como universalizar senão antes regularizar as condições de habitação daquela população, removendo-a para áreas secas onde haja viabilidade de serviços de engenharia.

Ou seja, as políticas públicas de ambos os setores necessitam dialogar, porque os espaços urbanos são articulados, o que resulta em um grande desafio para o Poder Público enfrentar essa triste realidade e resgatar uma dívida social de décadas.

Nesse aspecto, a tutela do direito ambiental se mostra ineficaz, porque há que se ter um real entrelaçamento com as políticas públicas de habitação, em especial,

as da Lei n. 11.124, de 16.06.2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Aliás, esse laço é facilitado, porque o Ministério das Cidades integra o SNHIS, diferentemente do que ocorria no período anterior ao marco regulatório do saneamento básico, com diversos órgãos responsáveis pelas políticas do setor inseridos em pastas diferentes e desconexos entre si.

Felizmente o Estado do Amapá saiu do marasmo em que se encontrava em termos de políticas públicas habitacionais, pois as três últimas gestões governamentais deflagraram o processo de construção de moradias para segmentos populacionais de baixa renda, o que irá contribuir para a consecução do plano nacional de saneamento básico, na medida em que retirará em tese os moradores das áreas de baixada (de ressaca ou alagadas), onde o serviço de esgotamento sanitário não chega por questões de ordem técnica, financeira e legal. Falamos em tese, porque não pode perdurar o clientelismo político, e deixar de favorecer as classes sociais que realmente necessitam de moradias dignas. Os critérios de escolha devem ser rígidos e levar em consideração mormente as condições habitacionais precárias dos candidatos, sob pena de os programas serem inócuos sob o ponto de vista socioambiental.

## **2 A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL**

O governo Lula reestruturou a política habitacional ao impor novos paradigmas. Criou o Ministério das Cidades em 2003 e instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei n.11.125/2005, que prevê como objetivos e princípios, dentre outros, viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social e moradia digna como direito e vetor de inclusão social.

Segundo Holanda e Santana (2012, p. 184-185), estabeleceu-se, a partir de então, um novo arranjo institucional, para resolver o problema habitacional, mediante fortalecimento do pacto federativo e integração das políticas nas três esferas, com a

participação social e órgãos colegiados (Conselho das Cidades e Conselho Gestor do FNHIS). Mormente, a partir de 2007, por meio do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, as ações federais setoriais de habitação aumentaram significativamente.

Nesse processo, destacam os autores a criação de regras para os estados e municípios acessarem o FNHIS, com a necessária implementação de fundos e conselhos com participação social, elaboração de planos de habitação afinados com o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB.

Um novo marco da política habitacional foi criado, em 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, para atender o segmento populacional com renda até 10 salários mínimos (valor unitário de R\$ 880,00 em 01.01.2016), podendo disponibilizar áreas, infraestrutura, além de outras ações. É prudente citar que os autores acima mencionados advertem que o programa recebe críticas, porque não prevê o cumprimento das regras da lei que instituiu o SNHIS, tais como criação de fundos, conselhos e planos habitacionais, ou por não submeter à discussão nos conselhos de habitação, dispensando, destarte, os controles sociais previstos na mencionada lei.

Apesar dessas críticas, o PMCMV cumpre em parte o Plano Nacional de Habitação e algumas de suas diretrizes, trazendo como saldo positivo avanços consideráveis na política habitacional, para minimizar o *deficit* de moradias em todo o país.

Já no entender de Arretche (2011, p. 16), diante da nova configuração federativa impõe-se um programa de descentralização, a partir do nível federal, para possibilitar a ampliação do alcance das políticas sociais. Para a autora, descentralização significa “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”, pouco importa se a descentralização se dê sob a forma de municipalização ou estadualização.

Dentro dessa linha de raciocínio, o SNHIS necessita de ajustes porque está em demasia centralizado no governo federal, além de que a Lei n. 11.124/2005 não vincula previsões orçamentárias em nenhum dos três níveis de governo, deixando de ter fontes estáveis de recursos, o que se traduz em fragilidades institucional do SNHIS.

Há uma lacuna também no que diz respeito ao papel dos estados e que, segundo a lei, tem papel de articulador, apoiador e coordenador das políticas a

serem executadas nos municípios. Desse modo, o governo federal assume o papel de financiador, cabendo-lhe definir as regras, e aos municípios apenas a preferência à execução da política pública setorial. Em decorrência desse panorama institucional, por não haver vinculações, “o acesso aos financiamentos ocorre através da concorrência entre os entes federados nas seleções públicas lançadas pelo Ministério das Cidades” (HOLANDA; SANTANA, 2012, p. 188), o que de certa forma acaba por privilegiar os grandes municípios e regiões metropolitanas em detrimento dos pequenos municípios, em face das suas fragilidades institucionais e políticas.

Ao se falar de Amazônia, impõe-se considerarmos que não podemos importar os modelos prontos e acabados da região sul/sudeste, porque o processo de urbanização local tem diferentes dinâmicas socioespaciais, assim como suas especificidades. Vale destacarmos que as particularidades da região têm que ser incorporadas na política urbana e habitacional como forma de enfrentarmos os problemas habitacionais do País, levando em consideração a diversidade das características sociais e econômicas da população, essa marcada por alto grau de pobreza, além da diversidade de seu aspecto físico-territorial. Também há que se levar em conta que grande parte dos municípios nortistas são ribeirinhos, cuja tipologia habitacional julga-se imprópria para moradia. Não podemos padrão específico para todo o grande território nacional, marcado por suas diversidades regionais-territoriais-sociais. Ou seja, não podemos homogeneizar essas dinâmicas no âmbito do planejamento urbano, desconsiderando as relações dos atores (RIBEIRO, 2012, p. 216-29). Mas de outro quadrante, é inadmissível elaborarmos projetos com menoscabo às normas de saneamento básico, conforme se pode observar nas fotografias 11 e 12, em Laranjal do Jari, em um conjunto de casas populares no bairro das Malvinas, construídas sobre área alagada e sem sistema de esgoto adequado.



Fotografia 10. Vista aérea de Laranjal do Jari-AP, evidenciada a realidade ribeirinha da cidade  
Fonte: Sema (2009).



Fotografias 11 e 12: Casas populares construídas no Bairro das Malvinas, Laranjal do Jari, em área alagada (ressaca), sem o adequado saneamento básico.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2013.

Corre-se o risco de grandes empreendimentos habitacionais não atingirem seu escopo, se não se ponderar os usos e costumes do povo amazônico, porque dificilmente morador ribeirinho se sujeitará ao “enclausuramento” e limitações inerentes a blocos de apartamentos ou casas térreas distantes da orla, por razão da sua interface com o rio. Precisamos pensar novas estratégias e novas tecnologias devido à diversidade cultural do local.

### 3 AS AÇÕES EFETIVAS DO SETOR DE HABITAÇÃO NO ESTADO DO AMAPÁ

O setor de habitação no Estado do Amapá ficou inerte por vários anos, desde a sua criação, em 1988, sem que houvesse qualquer grande projeto governamental de construção de moradias para a classe menos favorecida.

Não há um consenso quanto ao *deficit* de habitação, porquanto somente em Macapá a estimativa do Governo do Estado (2011) é de 42 mil unidades habitacionais, enquanto o Ministério das Cidades, com base em 2012, sustenta um *deficit* de 25 mil unidades, e o IBGE (2010) apresenta um número de 17 mil (SERRÃO; LIMA, 2013, p. 148).

As ações do Governo para enfrentar esse desafio iniciaram-se com a construção, entre 2004 e 2006, de 460 unidades habitacionais, em Laranjal do Jari, por meio do Programa Social de Subsídios à Habitação do Governo Federal, com o objetivo de realocar as famílias atingidas por enchentes cíclicas do Rio Jari. Foram urbanizados 1.800 lotes no bairro Cajari e, por meio da CEF, foram executadas, neste local, aquelas residências.

Depois, em 2007, foi construído o primeiro empreendimento habitacional, em Macapá, por meio do Programa de Arrendamento Residencial, denominado Residencial Vitória Régia (zona norte), com 160 apartamentos.

A partir daí, inaugurou-se um novo ciclo na área habitacional, com recursos do PAC 1, PAC 2, PMCMV 1, FNHIS e PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, atingindo 16.033 unidades habitacionais, com recursos da ordem de R\$ 1.056.841.451,08 (valores originais), entre obras concluídas, em execução, paralisadas e com ações preparatórias, conforme quadro seguinte:

Objeto	Proponente	Unid. Habit.	Investimentos	Situação
Mucajá/PAC1	Macapá	592	28.042.600,00	1ª etapa concluída
Residencial Mestre Oscar/PMCMV1	Macapá	528	30.624.000,00	Concluído
Orla do Aturiá/PAC1	Governo do Estado	240	23.575.209,39	Paralisado - em migração p/ PMCMV
Orla do Aturiá/PAC1	Governo do Estado	272	12.043.681,74	Paralisado – em migração p/ PMCMV
Ressaca do Congós/PAC1	Governo do Estado	397	23.083.264,35	Paralisado – em migração p/ PMCMV
Res. Cidade Macapaba/MCMV2 – 1ª etapa	Governo do Estado	2.148	130.056.855,24	Concluído
Res. Cidade Macapaba/MCMV2 – 2ª etapa	Governo do Estado	2.218	132.174.580,81	Em obra
Res. São José/MCMV2	Macapá	1.440	96.683.200,00	Em obra
Res. Miracema/MCMV2	Governo do Estado	2.000	149.400.252,57	Em análise p/ contratação
Habitação em municípios até 50 mil hab./MCMV1 sub 50	Governo do Estado	580	18.560.000,00	Em obra
Habitação de interesse social/FNHIS	Laranjal do Jari	302	7.852.000,00	Paralisado
Habitação de interesse social/resposta a desastres	Laranjal do Jari	272	10.336.000,00	Paralisado
Res. Açucena/MCMV2	Macapá	1.500	111.750.000,00	Em obra
Res. Solar Coração-Santana/MCMV2	Governo do Amapá	1.000	74.500.000,00	Ação preparatória
Res. Santana	Santana	1.000	74.500.000,00	Ação preparatória
Res. Eurilândia-Laranjal do Jari/MCMV	Laranjal do Jari	1.000	58.000.000,00	Em análise p/ contratação
Res. Pronasci (PRONASCI)	Governo do Amapá	544	73.659.806,98	Ação preparatória
<b>TOTAIS</b>		<b>16.033</b>	<b>1.056.841.451,08</b>	

Quadro 4: Unidades Habitacionais no Amapá – Base 2015  
 Fonte: SEINF – Coordenação de Habitação (2015).

Uma análise do quadro mostra que, no contexto global do Estado do Amapá, 20,38% das unidades habitacionais estão concluídas (3.268 uh), 1.483 uh (9,25%) estão paralisadas, 5.738 uh (35,79%) estão em obras, 3.000 uh (18,71%) estão em análise para contratação e 2.544 uh (15,78%) estão na fase de ação preparatória, conforme gráfico seguinte:

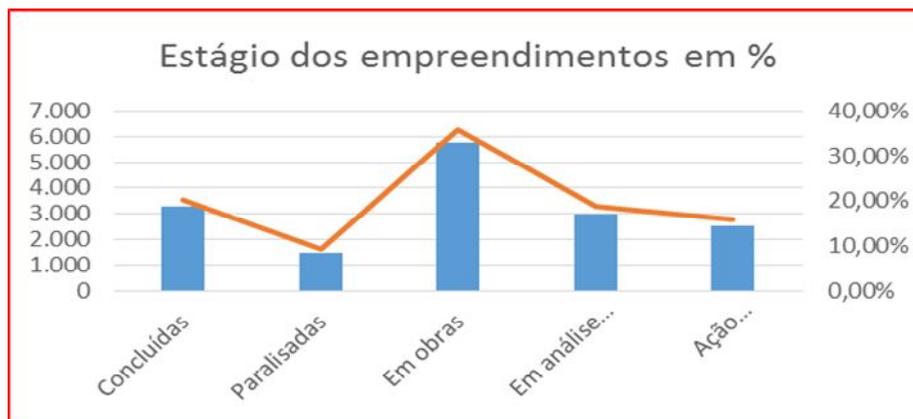


Gráfico 2: Unidades Habitacionais do Amapá  
Fonte: o autor (2015), com dados da SEINF.

Se verificarmos somente as obras sob a responsabilidade do Governo do Estado, temos concluídas 2.148 uh (20,66%), paralisadas 909 uh (8,74%), em obras 2.798 (26,91%), em análise para contratação 3.000 uh (28,85%) e em fase de ação preparatória 1.544 (14,85%). Vide gráfico seguinte:

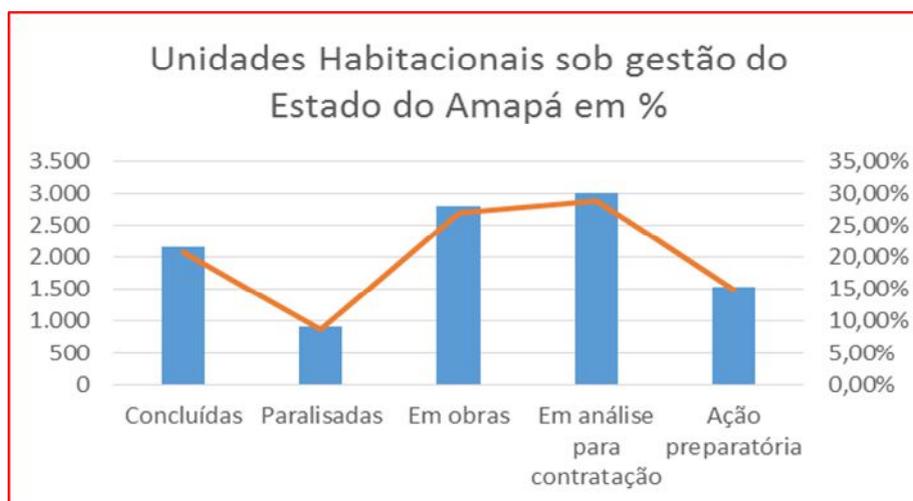


Gráfico 3: Unidades Habitacionais sob a gestão do Governo do Estado  
Fonte: o autor (2015), com dados da SEINF.

### 3.1 AS UNIDADES HABITACIONAIS DE MACAPÁ-AP

O primeiro grande projeto do Governo do Estado com recursos do Governo Federal (Minha Casa Minha Vida) foi o Conjunto Cidade Macapaba, cuja 1ª etapa de 2.148 unidades já foi entregue à população, em 2014, destinando 1.984

apartamentos e 164 casas, com investimentos na ordem de R\$ 264 milhões<sup>82</sup>. A segunda etapa dessa obra está orçada em R\$ 229,95 milhões, e serão disponibilizadas mais 2.218 unidades habitacionais, totalizando 4.366 moradias, obras estas praticamente concluídas, em julho/2015.



Fotografia 13: Conjunto Cidade Macapaba/Macapá  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

O Conjunto Macapaba, em que pese sua grandiosidade em números, apresenta problemas decorrentes da má elaboração do projeto, que já surgiram com a coleta e tratamento de esgoto. Apesar de ter sido construída uma estação de tratamento com lançamento em uma lagoa, esta é sazonal, não propiciando, no período de seca, a diluição dos efluentes, além de que a DBO – Demanda Biológica de Oxigênio não é suficiente, porque os índices técnicos aceitáveis são entre 90% e 95%, enquanto que esse índice estaria em torno de 32%, gerando consequências deletérias no ecossistema, no entorno<sup>83</sup>.

A obra foi entregue incompleta, porque não está dotada de equipamentos sociais, sendo necessárias em face do contingente populacional quatro escolas de ensino fundamental e uma de ensino médio, duas creches, uma UBS – Unidade Básica de Saúde, uma UPC – Unidade de Policiamento Comunitário, um terminal de

---

<sup>82</sup> GEA Habitação – Minha Casa Minha Vida – Amapá. Disponível em: <[www.geahabitacao.ap.gov.br](http://www.geahabitacao.ap.gov.br)>. Acesso em: 30 jul. 15.

<sup>83</sup> Entrevista com os engenheiros civis Paulo Rogério de Oliveira Guimarães, gerente do Núcleo de Programas Habitacionais e Carlos Eduardo Freitas Alves, Coordenador de Habitação, da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amapá - SEINF, realizada no dia 13.11.2015.

ônibus e um centro de produção comunitária. Falta ainda a construção das áreas comerciais<sup>84</sup>.

Assim, os moradores daquele conjunto não têm condições de habitação plena, o que justifica em tese o porquê de várias unidades habitacionais ainda não terem sido ocupadas.

Para resolver esses problemas, o Governo do Estado do Amapá, com recursos próprios, licitou a construção de uma escola de ensino fundamental e uma de ensino médio, e está com os projetos prontos para uma creche e uma UBS, a cargo da SEINF, enquanto que a Secretaria de Segurança Pública está elaborando projetos para a construção da UPC e de um Centro Integrado de Segurança Pública (reunindo polícia civil e corpo de bombeiros)<sup>85</sup>.

Macapá ainda será contemplada com mais 2.000 unidades no Conjunto Miracema, a ser construído no bairro Infraero, no valor de R\$ 149,4 milhões. O projeto foi aprovado na CEF – Caixa Econômica Federal, na cota do PMCMV 2, com o chamamento público realizado, tendo como vencedor o Consórcio Triunfo/CMT Engenharia. Contudo, os recursos não estão garantidos, mas há expectativas de serem incluídos no orçamento do PMCMV 3. O processo está parado, porque a CEF oficiou ao Ministério das Cidades e ainda não obteve resposta. Devido ao contingenciamento de recursos em face da crise revelada ao País, em 2015, as informações fornecidas pela CEF à SEINF dizem que somente a partir de 2017 haveria liberação, situação esta a demandar a intervenção política do Governo do Estado junto ao Ministro das Cidades.

Na esfera do Executivo Municipal de Macapá, este concluiu o Conjunto Mestre Oscar Santos, localizado no bairro do Ipê, com 528 unidades, de 37 m<sup>2</sup>, entregues em 08.11.2013 e já ocupadas por aproximadamente 2.100 moradores. O

---

<sup>84</sup> Entrevista com os engenheiros civis Paulo Rogério de Oliveira Guimarães, gerente do Núcleo de Programas Habitacionais e Carlos Eduardo Freitas Alves, Coordenador de Habitação, da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amapá - SEINF, realizada no dia 13.11.2015.

<sup>85</sup> Idem.

investimento proveio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no valor de R\$ 21 milhões<sup>86</sup> e total de R\$ 30,6 milhões.



Fotografia 14: Conjunto Mestre Oscar Santos/Macapá.  
Fonte: G1 (2013).

No bairro do Beiril foi construído o Complexo Residencial do Mucujá, obra do PAC, concluída na gestão do prefeito Roberto Góes (2009-2012) com 592 unidades habitacionais, distribuídas em 37 blocos com 16 apartamentos cada.



Fotografia 15: Conjunto Habitacional Mucujá/Macapá.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Outras duas obras significativas Municipais da Capital são o Conjunto São José, situado no bairro Buritizal, no valor de R\$ 96,6 milhões, distribuído em 72

---

<sup>86</sup> Disponível em: <[www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/11/macapa-recebe-528-unidades-do-minha-casa-minha-vida](http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/11/macapa-recebe-528-unidades-do-minha-casa-minha-vida)>. Acesso em: 30 jul. 15.

edifícios de 5 pavimentos, com apartamentos de 50 m<sup>2</sup> aproximados, sendo 4 por andar e 33 blocos, totalizando 1.440 apartamentos, com previsão para entrega, em dez/2015, e o Conjunto Jardim Açucena, em fase de construção, no bairro Cuba de Asfalto, com 1.500 unidades de 42 m<sup>2</sup>, no valor de R\$ 111,7 milhões, com previsão de entrega para 18 meses (2016)<sup>87</sup>.



Fotografia 16: Conj. São José/Macapá  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.



Fotografia 17: Conjunto Açucena/Macapá.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Do total de 4.060 uh, sob a gestão do Município de Macapá, 27,59% (1.120 uh) foram concluídas e entregues à população, enquanto que 72,41% (2.940 uh) estão em obras. Vide no gráfico seguinte:

---

<sup>87</sup> LOPES, Ariane. **Habitação: Conjunto São José está com 60% das obras concluídas.** Disponível em: <[www.macapa.ap.gov.br/noticia.php?cod=1561](http://www.macapa.ap.gov.br/noticia.php?cod=1561)>. Acesso em: 30 jul. 15.

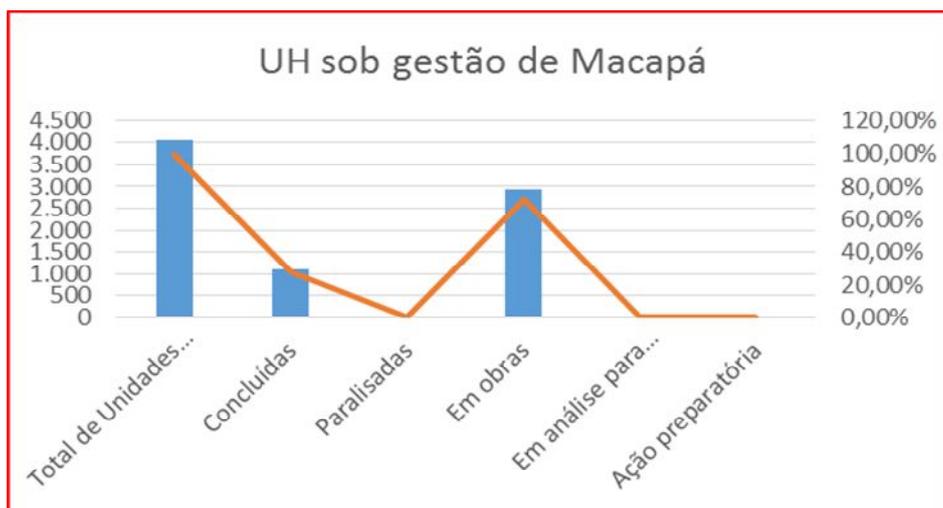


Gráfico 4: Unidades Habitacionais sob a gestão do Município de Macapá.  
Fonte: o autor (2015), com dados da SEINF.

Considerando que o Residencial São José (1.440 uh) está praticamente pronto e o Residencial Açucena (1.500 uh) está em ritmo acelerado, podemos concluir que a gestão do setor habitacional dessa Municipalidade tem um desempenho excelente, o que pode em curto prazo chegar à construção de 100% das obras.

### 3.1.1 As obras paralisadas de moradias em Macapá-AP – Conjunto Habitacional Congós

O Conjunto Habitacional dos Congós, situado no bairro de mesmo nome, na zona sul de Macapá, é oriundo do convênio n. 226.552-57 assinado em 2007, com recursos do PAC, com projetos de saneamento integrados com a Ressaca do Congós, contemplando 397 unidades habitacionais (320 apartamentos e 77 casas térreas), no valor de R\$ 23.083.264,35.

A concepção desse projeto começou errada e, por questão de lógica, não poderia dar certo. Com a criação da ADAP – Agência de Desenvolvimento do Amapá, o projeto lhe foi encaminhado e licitado somente, em 2011, com preços incompatíveis com a execução, causando uma defasagem que foi uma das causas da empresa contratada (Fixa Engenharia) não ter concluído a obra, o que levou o Governo do Estado a rescindir unilateralmente o contrato. Executou-se então com o

projeto base e não com o projeto executivo, faltando algumas infraestruturas incidentes, não incidentes e equipamentos de uso comuns, necessários ao empreendimento.

Atualmente a obra está paralisada, na seguinte situação de execução:

Apartamentos:

-0%: 3 blocos (48 uh)

-3%: 1 bloco (16 uh)

-10% e 25%: 5 blocos (80 uh)

-30% e 45%: 4 blocos (64 uh)

-80% e 95%: 7 blocos (112 uh)

Casas térreas:

0%: 69 uh

80% e 95%: 8 uh

Estes 7 blocos de 16 unidades habitacionais e 8 casas com 80% e 95% executados serão concluídos com processo licitatório específico, com recursos do Governo do Estado, estimados pela SEINF em torno de R\$ 1,5 milhões, com prazo de 5 meses para entrega. As fotografias seguintes demonstram o estado avançado das obras:



Fotografia 18: Cj. Hab. Congós  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.



Fotografia 19: Cj. Hab. Congós  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Quanto às demais unidades habitacionais do Conjunto Congós, em 24.04.2014, o Governo do Estado do Amapá solicitou a migração do PAC para o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV, porque do ponto de vista da viabilidade econômico/financeira, os preços estão inexequíveis, haja vista a planilha ser de 2007, tornando-se incompatível com os preços praticados por esse último programa. Vide o estágio das obras e situação de abandono nas fotografias seguintes.



Fotografia 20: Cj. Hab. Congós  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.



Fotografia 21: Cj. Hab. Congós.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Nessa reprogramação está sendo sugerida a redução da meta de 397 unidades para 392. Os recursos financeiros para concluir essas unidades estão orçados em R\$ 24,7 milhões, enquanto que há um saldo na conta corrente vinculada ao convênio no valor de R\$ 9,7 milhões, restando uma contrapartida para o Governo do Estado do Amapá no montante de R\$ 15 milhões, caso não haja a migração para o PMCMV, o que tornaria inexecutável, porque o Estado do Amapá não dispõe desses recursos no orçamento vigente para o aporte, o que poderia ensejar mais uma obra inacabada, dentre tantas que há no País. E, como agravante, o Estado do Amapá teria que devolver à União R\$ 6,9 milhões referentes aos valores já alocados, e recolher à conta do Tesouro Nacional os saldos não desembolsados.

Se houver a migração para o PMCMV3, a contrapartida do Estado seria de apenas R\$ 1,09 milhões, passível de ser suportada, com novo aporte do Ministério das Cidades no valor de R\$ 16,04 milhões, que somados ao saldo remanescente na conta de R\$ 9,7 milhões, ensejaria a execução plena das restantes 392 unidades, no valor integral de R\$ 23,4 milhões, incluídas nessas cifras as habitações, as infraestruturas incidentes e não incidentes e equipamentos comuns.

### 3.1.2 As obras paralisadas de moradias em Macapá-AP – Orla do Aturiá

Na Orla do Aturiá, há dois convênios do PAC1, assinados em 2007 (n. 226.551-42 e n. 251.151-21), sendo um para 240 unidades habitacionais e urbanização de assentamentos precários (construção do muro de arrimo da orla do Rio Amazonas no Aturiá), no valor de R\$ 23,6 milhões da construção, e outro para saneamento integrado, contemplando 272 unidades habitacionais, no valor de R\$ 12,0 milhões. Ambos estão com as obras paralisadas e em processo de migração para o Programa MCMV. As unidades habitacionais serão construídas no ramal das Oliveiras, cujas obras foram iniciadas e estão abandonadas, conforme se observa nas fotografias seguintes.



Fotografia 22: Cj. Hab. Aturiá  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.



Fotografia 23: Cj. Hab. Aturiá  
Elaborado pelo autor, 2015.

Os contratos assinados em 2011 (Construtora Decol) foram rescindidos em 2012 porque houve uma desafagem nos preços das unidades habitacionais, provocando um desequilíbrio econômico-financeiro.

Essa rescisão é condição “sine qua non” para a migração e, ainda, o Programa MCMV determina que as habitações e infraestrutura incidente sejam custeadas com recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, e a infraestrutura não incidente com recursos do OGU – Orçamento Geral da União.

Em termos financeiros significa dizer que, se não houver migração dos R\$ 41,9 milhões a serem executados, dos quais há R\$ 22,7 milhões em saldo nas contas correntes vinculadas aos convênios, a contrapartida do Governo do Estado será de R\$ 19,3 milhões, com amplas chances do empreendimento não ser levado a termo por falta de recursos, ou demorar anos para ser concluído, porque a solução seria aportar os recursos por partes em cada orçamento sucessivo. E o Estado do Amapá ainda teria que devolver R\$ 3,2 milhões à União e recolher os saldos financeiros não desembolsados.

Caso haja a migração, o aporte do Ministério das Cidades seria de R\$ 30,2 milhões, e a contrapartida do Estado do Amapá de apenas mais 9,44 milhões, à vista.

A situação atual é que os processos estão sendo readequados na SEINF, para serem submetidos à reprogramação pela CEF, com previsão de entrega até dez/2015, e as perspectivas são de que as obras fiquem prontas até março/2017, sob pena da devolução dos valores já liberados.

### **3.1.3 As causas e consequências da inexecução das Unidades Habitacionais da Orla do Aturiá e do Congós**

Vislumbramos como óbices à execução das obras o fato de que, mesmo se houver migração, o Governo do Estado do Amapá terá que depositar à vista as contrapartidas, no total de R\$ 10,54 milhões (Congós e Aturiá). Entretanto, é fato que, se não migrar, fica pior, porque o montante da contrapartida seria de inexequíveis R\$ 34,24 milhões. Isto somado às dificuldades decorrentes do contingenciamento de recursos ocorrido em 2015 no Ministério das Cidades e o

prognóstico de que não há recursos assegurados no Programa MCMV3 para todos, leva-nos à conclusão de que o êxito do empreendimento ficará entregue à capacidade de gestão política da crise.

Enfim, os projetos mal elaborados foram uma das causas primárias da falta de êxito dos Conjuntos Habitacionais Congós e Aturiá, porque no que tange às infraestruturas têm que ter projetos específicos e a SEINF não possui um quadro suficiente<sup>88</sup> para atender a toda demanda. Desse modo, a solução seria a terceirização da elaboração desses projetos. O excesso de burocracia para liberar os pagamentos das medições e a pequena margem de lucro nas obras, que não deixa espaço para as defasagens no eixo tempo, são fatores que contribuíram para a conjuntura negativa das obras.

De outra banda, a má gestão governamental levou o Estado do Amapá a perder os prazos no decorrer do exercício de 2014 para a devida migração ao Programa MCMV, que previa a solicitação e justificativas de migração, análise da CEF e envio ao Ministério das Cidades, entrega de novo orçamento, projetos e inventário dos serviços já executados, aprovação da CEF e orçamento para a chamada pública, comprovação da rescisão dos contratos das obras migradas, publicação da chamada pública, conclusão da seleção da chamada pública e início das obras migradas até 22.12.2014, com o último desembolso em 24.12.2015 (conclusão das obras).

### 3.2 AS UNIDADES HABITACIONAIS DE SANTANA-AP

No segundo maior município do Estado do Amapá, Santana, os governos anteriores adotaram uma política habitacional “de varejo”, sem grandes obras que pudessem impactar no *deficit* habitacional estimado em 5.000 unidades<sup>89</sup>, referente a segmento populacional que reside em assentamentos precários. Nesse ritmo, na gestão do ex-prefeito Antonio Nogueira (2005-2008 e 2009-2012) foi construído no bairro Delta do Matapi somente o conjunto habitacional denominado Vale das

---

<sup>88</sup> A SEINF possui uma Coordenação de Habitação, com um Núcleo de Projetos Habitacionais (2 engenheiros civis, 1 tecnólogo em gestão ambiental e 7 arquitetos e urbanistas) e um Núcleo de Apoio a Projetos Técnicos Sociais (1 sociólogo, 1 técnica em meio ambiente, 1 analista administrativa e 1 analista em infraestrutura).

<sup>89</sup> Entrevista com o Prefeito de Santana, Sr. Robson Santana Rocha Freires, no dia 04.08.15.

Bênçãos, com 33 unidades habitacionais, empregando R\$ 454.302,09. Vide imagens abaixo:



Fotografias 24 e 25: Conj. Hab. Vale das Bênçãos, no bairro Delta do Matapi/Santana-AP.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2011.

Também no mesmo bairro do Delta do Matapi, em Santana, estão sendo construídas mais 60 unidades habitacionais, no valor de R\$ 1.676.202,73, cujas obras encontram-se paralisadas, porque no projeto original não estavam previstas a urbanização e a drenagem pluvial, incremento este que vai demandar recursos próprios da municipalidade na ordem de R\$ 600.000,00. No total são 84 unidades, sendo que do restante, 16 serão reprogramadas e 8 já foram entregues, em um bloco de apartamentos no bairro Nova União. Os recursos são do PAC.



Fotografias 26 e 27: Conj. Habitacional (60 UH) no bairro Delta do Matapi/Santana-AP.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Abaixo, o único bloco de oito apartamentos, no bairro Nova União, em Santana.



Fotografia 28: Bloco de Apartamentos, no Bairro Nova União/Santana.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Há previsão também da construção do Conjunto Habitacional Santana, com 3.000 unidades, a ser executada pela Municipalidade, com recursos do Governo Federal, por meio do PMCMV, na modalidade de entidades, tendo sido assinado, em 26.03.2015, o protocolo de intenções entre o executivo municipal e a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Domésticas da Região Amazônica, que abrange Amapá, Amazonas e Pará<sup>90</sup>.

No âmbito do Governo Estadual, está em fase de ação preparatória o Residencial Solar Coração (no local conhecido por área do Gaúcho), com 1.000 uh, no valor de R\$ 74,5 milhões,

A área rural Santana recebeu 28 unidades na comunidade quilombola de São Raimundo do Pirativa, com recursos do Programa Nacional de Habitação Rural – PRNH, no valor de R\$ 501 mil, entregues em 2012. Observe-se nas fotografias a seguir:

---

<sup>90</sup> JORDÂNIO, Emanuel. **3.000 unidades habitacionais serão construídas em Santana.** Disponível em: <[santanadoamapa.blogspot.com.br/2015/03/3000-unidades-habitacionais-serao.html](http://santanadoamapa.blogspot.com.br/2015/03/3000-unidades-habitacionais-serao.html)>. Acesso em: 30 jul. 15.



Fotografia 29: Comunidade de São Raimundo do Pirativa  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.



Fotografia 30: Sistema de captação e preservação de água inacabado.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

No entanto, segundo Bartolomeu, Nascimento Junior, Botelho e Rubens (2013, p. 1), o conjunto habitacional do Pirativa não se encontra nos padrões bioclimáticos e socioculturais daquela comunidade que preserva suas raízes.

### 3.3 AS UNIDADES HABITACIONAIS NOS DEMAIS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ

Respeitante aos demais municípios do interior, apenas Laranjal do Jari recebeu recursos para programas habitacionais, sendo 460 unidades habitacionais no Loteamento Cajari, no ano de 2004, para atender a emergências decorrentes de enchentes do Rio Jari. Estão contratados mais dois conjuntos, um de 302 uh, no

valor de R\$ 7,8 milhões, e outro de 272 uh, no montante de R\$ 10,3, ambos com as obras paralisadas. Tramita ainda o projeto do Residencial Eurilândia, com 1.000 uh, no valor de R\$ 58 milhões.

Pelos dados acima Laranjal do Jari apresenta uma deficiente gestão na área habitacional, porque as 575 uh de 2 convênios estão com as obras paralisadas (100%), trazendo a lume evidências de que a falta de estrutura operacional e adequado corpo técnico especializado, comuns aos municípios em geral, são fatores que dificultam o cumprimento das metas.

Efetivamente nos municípios interioranos do Amapá - todos com população abaixo de 50.000 habitantes -, a política habitacional é muito aquém da demanda porque nos programas federais foram priorizados aqueles acima dessa faixa populacional. No entanto, há perspectivas de que na terceira etapa do PMCMV sejam destinados recursos para os pequenos municípios, o que contribuirá para minimizar o terrível *deficit* que assola o País, pois 4.957 municípios brasileiros estão na faixa de até 50.000 habitantes, do total de 5.565 municípios do país, com base no censo do IBGE, de 2010.

Outrossim, dentro da ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, inserida no Programa Habitação de Interesse Social, que apoia estados, municípios e o Distrito Federal, na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), requisito previsto na Lei n. 11.124, poucos Municípios do Amapá habilitaram-se perante o programa.

Tabela 17: Recursos para Plano Local de Habitação no interior do Amapá

Município	Objeto	Valor em R\$	U. H.	Estágio
Laranjal do Jari	Plano Local de Habitação PAC	62.917,04		Concluído
Oiapoque	Plano Local de Habitação PAC	20.943,88		Concluído
Santana	Plano Local de Habitação PAC	62.744,63		Concluído

Fonte: PAC/Governo Federal (2015).

Desse modo, é possível a conclusão de que poucos gestores públicos do Estado do Amapá despertaram para a necessidade de investimentos prioritários ao acesso à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, visando minimizar as desigualdades sociais e a ocupação urbana planejada.

Conforme se observa na tabela acima, somente três municípios tiveram a preocupação na elaboração de seus planos locais de habitação, ficando os demais à

revelia do Plano Local de Interesse Social (PLHIS), que na visão de Malheiro (2012, p. 240), “é um instrumento que visa consolidar uma política de habitação sistemática nos municípios.”

Efetivamente o conteúdo e procedimento para elaboração do PLHIS estão dispostos na guia de adesão ao SNHIS, e são pré-requisitos para os municípios no acesso dos recursos federais do FNHIS. Para Silva M., Portilho e Rodrigues, (2012) esse plano

[...] deve ser entendido como um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressem o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais e institucionais quanto à orientação do planejamento local do setor habitacional, especialmente a habitação de interesse social, baseando-se nos principais problemas habitacionais identificados em cada localidade. (SILVA M.; PORTILHO; RODRIGUES, 2012, p. 338)

No nosso sentir, caberia ao Estado do Amapá, diante da fragilidade institucional e hipossuficiência financeira dos 16 municípios, elaborar um programa ou ação para fortalecer a política habitacional, a exemplo do que fez o estado vizinho do Pará, ao instituir a Ação PLHIS, desenvolvida em parceria com a Universidade Federal do Pará e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Convênio 001/2010-Cohab-Ufpa-Fapespa-Seduct), com recursos do governo federal para elaboração dos planos locais de 22 municípios (SILVA M.; PORTILHO; RODRIGUES, 2012, p. 338).

O baixo percentual de municípios do Amapá habilitados ao Plano Local de Habitação confirma a tese de Holanda e Santana (2012, p. 189) de que a forma de acesso dos programas habitacionais privilegia os municípios com maior capacidade administrativa em detrimento daqueles mais despreparados, porque a sistemática impõe apresentação de projetos básicos desde a carta consulta, com a exigência também da elaboração de projeto em curto prazo da seleção, o que pode redundar em inobservância das exigências técnicas, aditivos, atraso nas obras e aumento da contrapartida, já que o governo federal não adita valores. Ou, na maioria das vezes, o município desiste de participar das seleções por ausência de condições técnicas.

De acordo com o PLANHAB, as cotas são estabelecidas por estados, levando em consideração a proporcionalidade do *deficit* habitacional, mas a sua efetivação decorre da capacidade ou não dos estados ou municípios em captar seus recursos. Mesmo que haja sobra da cota, por vezes, as postulações não são atendidas por

falta de requisitos técnicos e critérios do Ministério da Cidade e, após essa seleção, ainda vão se debater contra as duras exigências da Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

As políticas públicas, por meio dos seus programas e ações, necessitam aperfeiçoar seu *modus operandi*, para fortalecer os municípios mais pobres que representam a maioria dos 5.570 (IBGE, base 2015) municípios brasileiros, sob pena de seus segmentos populacionais de baixa renda ficarem à margem do importante PMCMV, fundamental para que o PNSB também tenha êxito. Ou seja, imprescindível o diálogo entre a habitação e o saneamento básico sob pena de não se atingir a meta de universalização da PNDSB.

A reestruturação do setor habitacional, a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, instituindo-se o SNHIS e o FNHIS, foi um grande passo, mas pendente de um concerto com políticas setoriais de desenvolvimento urbano, em especial o saneamento básico, para se tornar efetivamente um segmento importante de transformações e de inclusão social, com a palavra de ordem “integração”.

Os dados levantados a respeito da política de habitação evidenciam que somente o aporte de recursos não é suficiente para reverter a situação de moradias inadequadas e ocupações desordenadas. O mau gerenciamento pode comprometer a execução das obras já contratadas, conforme se observou em dois projetos sob a égide do Município de Laranjal do Jari e dois projetos sob a responsabilidade do Estado do Amapá, com evidências de que há necessidade de prover melhor a infraestrutura dos órgãos responsáveis, tanto no aspecto material como de pessoal qualificado, para evitar concepções equivocadas nos aspectos financeiros e técnicos, conforme se verificou na análise.

É possível a conclusão então de que há uma simbiose do setor habitacional com o saneamento básico. É óbvio que o êxito ou não de uma política pública específica vai influenciar na outra, razão pela qual o fortalecimento da gestão ambiental em todos os aspectos é muito importante para a consecução do todo. Esse processo todo passa primeiro pela gestão ambiental dos municípios, que é a ponta do sistema onde as políticas se materializam. No capítulo seguinte, vamos

tratar do programa estadual que visa esse fortalecimento, no que diz respeito ao licenciamento ambiental.

## **CAPÍTULO 3 – DO PROGRAMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DO AMAPÁ**

Faremos considerações a respeito do plano de gestão ambiental municipal do Amapá, o qual visa capacitar os municípios em face dos novos cânones em matéria de licenciamento em atividades de impacto local, a partir da Lei Complementar Federal n. 140/2011.

Esse assunto é de relevância para a presente pesquisa, porque os empreendimentos de saneamento básico são necessariamente de interesse local dos respectivos municípios. Logo, serão estes que irão licenciar, monitorar e fiscalizar. É notório e explícito que a falta de capacitação para o licenciamento trará implicações quanto ao atingimento de prazos e metas de universalização dos serviços de saneamento.

### **1 O ESCOPO DO PLANO DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL**

A partir da Constituição de 1988, os Municípios ganharam *status* de ente da Federação, recebendo competências comuns e concorrentes na seara ambiental, razão pela qual as responsabilidades ambientais devem ser compartilhadas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme se observa nos artigos 23, III, VI e VII e 24, VI, VII e VIII, da Constituição Federal.

Até 2011, não havia lei que disciplinasse as competências em matéria de licenciamento ambiental, razão porque o tema era resolvido, por meio da Resolução CONAMA n. 237, de 19.12.1997, a qual dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

Contudo, diante da constatação de que os municípios são os entes hipossuficientes da unidade federativa, é fato que sem os auxílios técnico e financeiro do estado e da União aqueles não apresentarão progressos no que tange à política nacional do meio ambiente.

Assim, com o objetivo de fazer um diagnóstico local, formar e capacitar agentes com o escopo de implantar a política municipal do meio ambiente, foi criado, em 2009, o Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá - PROGRAM, dentro de um consenso da necessidade de descentralização, posto que

o fortalecimento dos níveis locais é um dos requisitos para o desenvolvimento sustentável.

Por meio da Resolução COEMA n. 011/2009, estabeleceram-se critérios para o exercício do licenciamento ambiental municipal das atividades de impacto local, adotando a descentralização como ação estratégica de governo.

Segundo Sérgio Figueira,

A competência exclusiva do município para legislar sobre o uso do solo urbano coloca-o em posição privilegiada para o exercício da gestão ambiental já que fica a seu cargo definir a distribuição das atividades modificadoras do meio ambiente nesse espaço. (FIGUEIRA, 2009, p. 12)

Não faria sentido dar-lhe esta atribuição exclusiva e deixar o município de fora da gestão ambiental, ainda que de forma compartilhada, porque a responsabilidade é de todos. Essa gestão pode ocorrer em diversas hipóteses, mas nas matérias de suas competências deve ser prioritário:

A estratégia para estruturação das ações de gestão ambiental no Município pode dar-se em vários casos; mas ela tem dado prioridade ao tratamento daquelas matérias que já são inquestionavelmente tidas como de sua competência. Assim, os programas de ação de curto e médio prazos devem ser centrados no controle de atividades tipicamente urbanas já subordinados legalmente às prefeituras, como, por exemplo: **esgotamento sanitário, coleta e destinação final de lixo**, combate aos vetores de doenças, microdrenagem, engenharia de tráfego, controle de poluição sonora, fiscalização de posturas municipais, **áreas verdes urbanas**, proteção de encosta e, sobretudo, no controle sobre o uso do solo urbano. [...] (FIGUEIRA, 2009, p. 12-13). (Grifos nossos).

Diante desse cenário, visando a articulação entre os três níveis de governo e considerando que grande parte dos problemas ambientais é proveniente da área urbana, importante se fazer uma gestão descentralizada, com os objetivos estratégicos de uso sustentável dos recursos naturais; ocupação territorial compatível com a capacidade de suporte do meio natural; regulação das atividades potencialmente poluidoras; recuperação de áreas degradadas; potencialização dos processos de desenvolvimento sustentável e inclusão e participação social.

Assim, o objetivo do programa é a revigoração dos sistemas municipais, mediante consolidação da legislação ambiental, coleta e organização de dados do setor, alocação de fontes de financiamento estável e mecanismos de participação e controle da sociedade, pois sem uma gestão democrática, os interesses

metaindividuais podem ser ultrajados pelos interesses econômicos em prejuízo para o meio ambiente e, conseqüentemente, para a sadia qualidade de vida.

Nacionalmente, o programa visa fortalecer o SISNAMA, porque realiza o diagnóstico local e capacita os gestores municipais para exercer suas competências. Já na esfera local, tem como escopo retirar, paulatinamente, a atuação supletiva do estado nas questões ambientais, dando plena autonomia aos entes municipais.

O programa, na verdade, foi mais uma das tentativas de tornar eficaz a tutela ambiental, dando uma sensação de que as diretrizes e leis não chegam na ponta do sistema ao destinatário final, devido aos inúmeros óbices existentes, os quais serão diagnosticados, senão com a providencial ajuda estadual ou federal.

Destarte, os objetivos do programa eram assim resumidos:

- Identificar e resgatar o conhecimento existente nos municípios relativo à sua realidade socioeconômico e ambiental, contribuindo para a construção de mecanismos e aplicação dos instrumentos indispensáveis ao desenvolvimento de uma cultura de gestão ambiental;
- Promover a sensibilização e conscientização para as questões ambientais de cada município;
- Contribuir na capacitação dos municípios para a prática de mecanismos de controle social, dos procedimentos gerenciais de aplicação dos instrumentos técnicos e institucionais, de participação pública, de monitoramento ambiental, envolvendo os recursos humanos dos movimentos sociais e ambientais e do Poder Público;
- Propiciar a gestão continuada a partir do conhecimento da realidade local, visando à construção de agenda ambiental e instâncias de gestão ambiental;
- Propiciar a formação específica para a condução e a elaboração do Programa de Educação Ambiental Municipal;
- Propiciar a formação específica para a condução e a elaboração de programa de Unidade de Conservação Municipal;
- Propiciar a formação específica para a condução e a elaboração de programa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Municipal;
- Fortalecer institucionalmente os municípios para o exercício autônomo e integrado da gestão ambiental de base local;
- Pactuar critérios e parâmetros relativos ao conceito de impacto ambiental local, delimitando com clareza o campo de atuação de cada esfera;
- Estabelecer padrões gerais de procedimentos técnicos e administrativos que possibilitem o exercício harmonioso da gestão ambiental integrada entre as esferas de governo;
- Integrar as políticas socioambientais entre as esferas de governo com efetiva participação da sociedade. (FIGUEIRA, 2009, p. 27-28).

Por outro lado, as metas do programa eram as seguintes:

1. Fortalecer o aspecto Institucional: estrutura hierárquica das secretarias municipais; quadro de recursos humano, concurso público visando realizar o licenciamento, monitoramento e fiscalização (está sendo alterado o artigo 23 da CRFB/88), desenvolvimento de softwares para operação de licenciamento, monitoramento e fiscalização (ex: cadastro técnico federal);
2. Capacitar os gestores municipais;

3. Revisar o Código Ambiental;
4. Implantar o Fundo Municipal de Meio Ambiente;
5. Implantar o Conselho Municipal de Meio Ambiente;
6. Implantar os Programas: Educação Ambiental, Monitoramento, Controle e Fiscalização, Unidades de Conservação;
7. Implementar o Plano Diretor;
8. Criar Parques Municipais do Meio Ambiente;
9. Implantar e implementar o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA);
10. Implementar um Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos e de Serviço de Saúde;
11. Implantar o projeto Agente Ambiental Comunitário;
12. Implantar Biblioteca Ambiental nas Secretarias e criar um Programa específico de Biblioteca Ambiental na Rede das Escolas Municipais (Acervo Ambiental);
13. Implantar Programa de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas Urbanas;
14. Implantar Programas de Arborização e Manutenção Paisagística da Cidade;
15. Elaborar normas ambientais para empreendimentos (Loteamento, Posto de Combustível, outros);
16. Implantar e Implementar Programa Municipal de Educação Ambiental;
17. Criar Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental. (FIGUEIRA, 2009, p. 28-29)

Sem muito esforço, percebemos claramente que a pretensão foi audaciosa dada a complexidade e a interdisciplinaridade comum à seara do direito ambiental, ainda que o Estado do Amapá tenha somente 16 municípios.

No entanto, houve grande modificação com a edição da Lei Complementar Federal n. 140/2011, a qual fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII, do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição, em qualquer de suas formas, e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

## **2 ÓBICES À CONSECUÇÃO DO PROGRAMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL**

Foi deflagrado o programa e o diagnóstico preliminar consignou as principais dificuldades apontadas pelos gestores municipais (SEMA, 2015):

1. falta de estrutura física para a Secretaria Municipal e Conselho Municipal;

2. falta de criação/alteração de leis municipais voltadas ao meio ambiente e regulamentação das leis existentes;
3. carência de técnicos especializados na área ambiental;
4. recursos financeiros;
5. criação e/ou regulamentação do Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente Municipal;
6. falta de integração dos órgãos afins;
7. falta de ações planejadas;
8. falta de capacitação dos membros dos conselhos existentes;
9. necessidade de criação/desmembramento de Secretaria Municipal de Meio Ambiente em face do aumento das demandas ambientais;
10. quadro técnico reduzido;
11. viabilizar o efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente, quando existente, ou instituí-lo.

Essa descentralização deveria ocorrer em etapas, começando pela mobilização e sensibilização dos agentes municipais (prefeitos, vereadores, secretários, técnicos municipais etc.), e a seguir para a formalização do compromisso de adesão, por meio do protocolo de intenções a ser firmado com a SEMA. Depois, o processo seguiria com a capacitação dos agentes e o levantamento e avaliação da capacidade do município, para implementar a gestão ambiental. Nesta, leva-se em consideração a situação político-administrativa, as leis existentes, recursos humanos, infraestrutura, capacidade e grau de participação institucional, participação da sociedade, sensibilidade socioambiental e tomada de decisão na implementação da gestão ambiental.

Por fim, o programa previa o planejamento e execução com a participação das instituições voltadas para a área, para o acompanhamento e avaliação da gestão ambiental integrada.

Observamos, portanto, pelo menos uma preocupação ambiental por parte do gestor estadual, consciente da fragilidade do ente federativo municipal, para a consecução da tutela ambiental na sua plenitude, ficando evidente que, se um dos elos da corrente for frágil, esta pode se romper.

### 3 OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: NOVO CENÁRIO COM A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 140/2011

Os resultados do programa resumiram-se à habilitação de cinco Municípios ao licenciamento das ações de impacto local: Oiapoque (Res. COEMA n. 015/2009); Porto Grande (Res. COEMA n. 019/2009); Ferreira Gomes (Res. COEMA n. 020/2009); Cutias do Araguari (Res. COEMA n. 021/2009) e Laranjal do Jari (Res. COEMA n. 023/2010). Destes, apenas Ferreira Gomes e Laranjal do Jari deram continuidade. Os demais não foram habilitados por falta de vontade política de seus gestores.

Tabela 18: Evolução da descentralização da gestão ambiental no Estado do Amapá antes da edição da Lei Complementar n. 140/11.

Nº	MUNICÍPIO	Nº DO PROCESSO	ENTRADA DO PROCESSO	Nº RESOLUÇÃO COEMA	PUBLICAÇÃO	SITUAÇÃO
01	Porto Grande	32.000 0858/09	20/08/09	019/09	29/12/09 DOE 4649	Em Exercício
02	Ferreira Gomes	32.000 0859/09	21.10.09	020/09	29/12/09 DOE 4649	Em Exercício
03	Oiapoque	32.000 0371/09	24.08.09	015/09	09.11.09 DOE 4617	Em Exercício
04	Cutias do Araguari	32.000 0690/09	26.11.09	021/09	29/12/09 DOE 4649	Em Revisão/ Desabilitação
05	Laranjal do Jari	32.000 0004/10	13.01.10	023/10	30/04/10 DOE 4729	Em Exercício

Fonte: (SEMA, 2015)

A Lei Complementar Federal n. 140, de 08.12.2011, foi um verdadeiro divisor de águas em matéria de licenciamento ambiental, monitoramento e fiscalização, pois antes se utilizava a Resolução 237 do CONAMA, que regulava apenas a União e estados, deixando os municípios de fora, embora houvesse previsão de delegação de competência e termo de cooperação.<sup>91</sup>

O Decreto n. 8.437, de 22 de abril de 2015, veio regulamentar o disposto no art. 7º, *caput*, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da mencionada Lei para

<sup>91</sup> Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental é de competência da União.

Por força desta nova regulamentação, a qual dispõe sobre os requisitos necessários para exercer a gestão ambiental de cada ente, tornou-se prescindível a habilitação perante a SEMA, mas somente Macapá (2014) e Calçoene (2015) comunicaram que estão por conta própria fazendo a gestão.

No saneamento básico, considerando a natureza complexa dos projetos e obras dos quatro eixos, é necessário fortalecer os municípios, tanto para o licenciamento como para o monitoramento e fiscalização, porque na nova sistemática, quem licencia é quem passa a ter exclusividade para fiscalizar. É indiscutível que os municípios não têm condições técnica, operacional e financeira, mas a proposta é o fortalecimento, porque os problemas iniciam-se no Município. Se não houver uma gestão municipal fortalecida, os processos de saneamento e outras ações serão dificultados, gerando uma situação oposta àquela pretendida pela descentralização preconizada na LC 140.

Aliás, Souza e Zuben (2012, p. 29) sustentam que a descentralização foi feita sob a alegação de agilidade nos licenciamentos, sem que ocorresse o enfraquecimento dos mecanismos de proteção e defesa do meio ambiente. E advertem a respeito do risco da pulverização de competência recaindo sobre o ente federado menos preparado:

O discurso, no entanto, é falacioso. Quem assim se comporta falta com a verdade e age de má-fé ou desconhece a realidade brasileira, pois, transferir as competências que anteriormente eram exclusivas da União para os estados e os municípios é adotar uma postura de abandono dos princípios constitucionais mencionados; eis que a pulverização da competência dos licenciamentos ambientais será um facilitador da aprovação de diversos empreendimentos por falta de pessoal técnico para acompanhamento do procedimento de licenciamento e concessão de licenças, sem contar a real e latente possibilidade de criação de balcões de negócios e campo fértil para difusão da corrupção.

[...]

Assim sendo, a intenção da LC 140/11 não é outra senão a de diluir e transferir responsabilidades para os entes federativos menos capacitados do ponto de vista técnico. (SOUZA; ZUBEN, p. 29-30)

E sugerem uma solução para o problema que se avizinha:

Tudo isso indica que os problemas ambientais aumentarão se o licenciamento ambiental ficar exclusivamente nas mãos dos municípios e da maioria dos estados sem uma fiscalização adequada. A saída, em tais casos, será adotar posturas para o implemento de maior fiscalização por parte da sociedade civil organizada e dos ministérios públicos, nas esferas

estadual e federal, com aumento de ações de improbidade administrativa para o combate de violações ao meio ambiente e aos desperdícios. (SOUZA; ZUBEN, p. 34)

Diante das novas competências e por força do que dispõe o art. 9º, XIV, "a" e o art. 18, § 2º, da LC n. 140/2011, o COEMA baixou a Resolução n. 040, de 18.12.2014, haja vista que aqueles dispositivos determinam aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a competência para edição de ato normativo em matéria de ações administrativas dos municípios, definindo as atividades e impacto ambiental local referente às tipologias aplicáveis, com critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

O Estado do Amapá busca soluções diante da sobrecarga de competência sobre os municípios, bem como da situação de hipossuficiência destes, pois tramita na SEMA (AP) uma nova etapa do PROGRAM, praticamente uma continuidade, agora denominado Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental do Amapá-PEFOGAM, direcionado aos municípios, por meio da capacitação e instrumentalização, visando à gestão ambiental descentralizada e compartilhada.

Em linhas gerais, o fortalecimento é baseado no apoio técnico, científico, administrativo e financeiro, para as ações de licenciamento, fiscalização, monitoramento, educação ambiental e zoneamento no espectro local, tendo como diretrizes:

1. Gestão ambiental compartilhada, considerando os princípios da municipalização, descentralização;
2. Compromisso com a continuidade;
3. Compromisso com os instrumentos de planejamento e gestão;
4. Estabelecimento de parcerias para dar objetividade ao desdobramento da política ambiental compartilhada e integrada;
5. Acompanhamento e avaliação permanente do programa.<sup>92</sup>

A adesão ao programa é voluntária, por meio de termo de cooperação técnica, que prevê, dentre outros, um diagnóstico do aspecto legal, corpo técnico e empreendimentos no município; plano de ação para capacitação dos técnicos nas diversas áreas e instrumentalização do órgão ambiental com um "kit" ambiental (um carro, três computadores, uma impressora, dois GPS (sistema de posicionamento

---

<sup>92</sup> AMAPÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Programa estadual de fortalecimento da gestão ambiental municipal – PEFOGAM. Disponível em: <<http://sema.ap.gov.br/download/pefogamarquivos/PEFOGAM.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 15.

global), dois decibelímetros, uma máquina digital, uma “voadeira” (barco) com motor de 25 hp e livros da área ambiental).

Além da estrutura, imprescindíveis segundo a proposta são a consolidação da legislação setorial, a organização dos dados ambientais, instrumentos estáveis de financiamento e mecanismos de participação e controle social (AMAPÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 2015, p. 16).

O PEFOGAM pretende atingir sua meta de 100%, dos 16 municípios do Estado do Amapá, em quatro anos, a contar de 2016 (pelo menos 06 em 2016; 06 em 2017 e 04 em 2018), com orçamento aproximado de R\$ 1,395 milhões.

#### **4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Considerando a pobreza dos municípios amapaenses, somos céticos quanto aos resultados práticos do programa, para que os municípios encampem os licenciamentos ambientais devido à pouca estrutura material e de recursos humanos capacitados, na área técnica de enorme complexidade, em especial, quando se tratar de projetos do setor de saneamento básico, a exigir formação específica na área de engenharia sanitária.

Elencamos como consequência dessa descentralização a aprovação dos licenciamentos sem observância dos pressupostos técnicos, com manifesto prejuízo para o meio ambiente ou o efeito gargalo, o que leva a procrastinar os processos administrativos afetos e conspira contra os prazos fixados para a universalização dos serviços de saneamento básico.

## CONCLUSÕES FINAIS

A ineficácia das normas ambientais não é apenas um problema doméstico do Brasil. Há vários fatores que influenciam negativamente na consecução dos objetivos legais, dada a multidisciplinariedade do direito ambiental e os interesses prevalentes mormente de ordem econômica e política, explorados no capítulo dedicado à Teoria da Reserva do Possível.

É evidente que o exemplo deve vir do Estado, porque não raro este é o principal poluidor. A despeito das leis ambientais e urbanísticas existentes, o que vemos no setor de saneamento básico, em especial, no Amapá, é ambientalmente insustentável. Passaram-se décadas sem investimentos maciços na rede coletora de esgotos, a qual, quando existente, não desempenha a contento seu papel. Os esgotos não são tratados e desaguam impunemente nos cursos d'água, contaminando-os. Os moradores das baixadas (áreas de ressaca) promovem o desmatamento daquelas áreas de preservação permanente, para a construção de suas casas e utilizam seu lixo para “aterrarem” seus quintais, causando um dano de difícil reparação ou irreparável, o que ocasiona um desequilíbrio ambiental.

Regionalmente, um dos maiores problemas ambientais, com certeza, é a carência na distribuição de água e esgotamento sanitário, o que leva, não apenas à morte e à contaminação de ecossistemas inteiros, mas aumenta os casos de doenças por veiculação hídrica e a mortalidade infantil. Por isso, não dá para se continuar somente no clássico sistema de coleta, transporte e tratamento, que exige grandes investimentos e concentra a poluição em emissários. Urge pensar também em pequenos sistemas de fossa e filtro com novas tecnologias.

O Estado deve implementar as ações visando solucionar os *deficits* no setor de saneamento básico, por meio de formulação de políticas públicas coordenadas, em especial, com o setor habitacional, sem se esquecer, todavia, das outras diversas áreas, inclusive sociais e econômico-financeiras, todas interligadas entre si e que refletem umas nas outras; ações estas precedidas de um equacionamento dos problemas enfrentados. Entretanto, o Governo não deve ser o único ator na formulação dessas políticas, já que a sociedade, por meio dos mais diversos setores (associações, Ong's, movimentos sociais, etc.) deve participar.

Concomitantemente se deve conscientizar a população com o intuito de aprender a exigir a fiel execução das leis produzidas em seu nome e benefício, o

que é difícil, levando-se em consideração o padrão cultural médio da população, sem que haja maciço investimento na educação ambiental, pois uma das principais causas metaindividuais da inefetividade da tutela é o atraso cultural do país, agravado pela não execução na plenitude das normas que determinam a educação ambiental em todos os níveis, na forma do art. 225, § 1º, da CF/88 e Lei Federal n. 9.795/99. Fatores estes que impedem o despertar da população quanto à importância do saneamento básico para o desenvolvimento sustentável.

Esta conscientização ecológica deve ter a primazia em todos os aspectos, pois ao mesmo tempo em que o Estado do Amapá é uma das Unidades da Federação mais preservada, paradoxalmente tem um dos piores índices de saneamento básico do País.

Positivamente, no aspecto global, da análise do contexto histórico nacional, impende reconhecer a evolução das políticas públicas nacionais de saneamento, passando de um modelo institucional público privado, para uma política do Governo Federal, haja vista que, no sistema de competências da Constituição de 1988, são privativas da União a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a formulação de diretrizes de saneamento básico, enquanto que é comum a competência para os programas de moradia, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, determinando ainda a competência do SUS para participar das políticas e execução das ações de saneamento básico.

Conforme abordado no decorrer do trabalho, as questões envolvendo saneamento básico estão ligadas aos problemas de recursos hídricos, habitação, saúde e ambientais em geral, e a formulação de políticas setoriais devem trazer em conjunto as políticas e programas envolvendo todos esses tópicos.

Efetivamente, diante da análise das leis e dos programas que têm sido executados na área de saneamento básico, não pode prevalecer a opinião de que o Estado só edita leis para se livrar da cobrança social, simulando vontade e capacidade de apresentar soluções, o que na visão de Krell (2006, p. 5), consiste em falta de interesse político. Na verdade, a LDNSB é “uma lei que pegou” e tem sido implementada, apesar das dificuldades orçamentárias comuns aos países em desenvolvimento e das questões técnicas e burocráticas, além da hipossuficiência técnica, financeira e estrutural crônica dos pequenos municípios do Brasil.

Some-se a isso a falta de tradição da sociedade em participar das decisões na construção de políticas públicas, sobrecarregando os órgãos legitimados, o que

não se traduz em plena cidadania. Prova disso é a crise hídrica que, desde 2013, assombra a região sudeste do Brasil, decorrente de fatos climáticos e hidrológicos, bem como pelas ações antrópicas, tais como alta demanda, desperdícios, perdas na distribuição, eliminação de matas ripárias e contaminação dos mananciais por lançamento de efluentes não tratados. Desde 2007, esse assunto foi levantado pelos *experts* e discutido na mídia<sup>93</sup>. Mesmo assim, a população não se conscientizou e não cobrou dos governantes as políticas públicas pertinentes no momento oportuno, o que obrigou os gestores a tomar medidas tardias de urgência a custos elevadíssimos e com respostas questionáveis quanto à eficácia, porque no nosso entendimento, o problema não é só a falta de água, mas sim, a falta de qualidade causada pela deficiência do saneamento básico, o que contribuiu visivelmente para a escassez da água potável, como, por exemplo, pode-se verificar nos Rios Pinheiro e Tietê, transformados em verdadeiras latrinas a céu aberto pela ação antrópica. A mesma situação não ocorre em tais níveis no Rio Amazonas, que banha as cidades de Macapá e Santana, dado o seu gigantesco volume d'água e relativa emissão de efluentes, possibilitando a diluição.

É importante esclarecer a discussão na seara dos recursos hídricos, porque não há como debater saneamento básico sem enfrentar a tormentosa questão da água. A humanidade terá como desafio o enfrentamento da crise hídrica e a poluição, para poder ter uma sadia qualidade de vida. Enfim, um desenvolvimento sustentável.

A tarefa não é a das mais fáceis. Pelo que se observa, há falhas na cobrança dos comandos legais ambientais e um vácuo no exercício regulatório das atividades das empresas, inclusive estatais e paraestatais, dentre elas as companhias de saneamento, que continuam poluindo os mananciais em prejuízo ao meio ambiente e, por paradoxal via transversa, diminuindo os estoques de água potável.

---

<sup>93</sup> Como por exemplo na reportagem de capa da revista *Época* em 2007, sob o título "VAI FALTAR ÁGUA" (MANSUR; IMERCIO, 2015, p. 72-74): "Em uma época que o Sistema Cantareira operava acima dos 30% de sua capacidade e os relatórios públicos declaravam 'uma posição privilegiada do Brasil em relação à disponibilidade de recursos hídricos', poucos se preocupavam em economizar água. Ninguém discutia o que o governo poderia fazer numa crise futura. Água não era problema, ou, pelo menos, não parecia ser. Mesmo assim, com base em previsões de profissionais da área, *ÉPOCA* fez em 2007 uma reportagem descrevendo uma possível seca no Brasil. Dilma Pena, presidente recém-afastada da Sabesp, era uma das mais alarmadas com a situação: 'É preciso buscar novas fontes de água para a cidade. Caso contrário, em cinco anos faltará água na região'. Ela era secretária de Saneamento e Energia de São Paulo."

Se não há ações preventivas para coibir a poluição, vamos partir para o reúso de águas?<sup>94</sup> Evidentemente que há tecnologia para transformar o esgoto sanitário em água, “um caldo de vírus, bactérias e todo tipo de substância tóxica ao organismo”<sup>95</sup>, mas há uma relutância da população em utilizar água de reúso, embora os operadores de usinas de tratamento contraponham que “o tratamento de água dos rios não remove substâncias como hormônios e cafeína”, enquanto que “produção de água de reúso potável usa filtros capazes de barrar bactérias e radiação ultravioleta para esterilização”<sup>96</sup>.

Assim, é importante ressaltar que não existem leis no Brasil sobre o reúso de águas e nem expressa menção na LPNRH. Hespanhol (2015, p. 284-285), a despeito dessa constatação, menciona o que ele considera como “demonstração de vontade política direcionada para a institucionalização do reúso”, ao citar a Conferência Interparlamentar sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente realizada em Brasília, em 1992, a qual recomendou (item Conservação e Gestão para o Desenvolvimento, parágrafo 64/B) esforços para “institucionalizar a reciclagem e reúso sempre que possível e promover o tratamento e a disposição de esgotos, de maneira a não poluir o meio ambiente”, o que vai ao encontro das diretrizes preconizadas pela Agenda 21<sup>97</sup>.

É relevante esclarecer que a OMS não recomenda o reúso direto, assim considerado como “a conexão direta dos efluentes de uma estação de tratamento de esgotos a uma estação de tratamento de águas e, em seguida, ao sistema de

---

<sup>94</sup> Sobre reúso, vide tese de doutorado em saúde pública de Paula Andréia Dagostino Vilela: Reúso de Água do rio Pinheiros como Elemento de Recuperação da Represa Billings. 168 f. – São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

<sup>95</sup> MOURA, Marcelo. Essa água era esgoto. Especial Água: Vidas secas. **Época**, São Paulo, edição 876, p. 67-69, 23 mar. 2015.

<sup>96</sup> Idem, p. 69.

<sup>97</sup> A Agenda 21 dedicou importância especial ao reúso (sic), recomendando aos países participantes da ECO, a implementação de políticas de gestão dirigidas para o uso e reciclagem de efluentes, integrando proteção da saúde pública de grupos de risco, com práticas ambientais adequadas.

No Capítulo 21 - “Gestão ambientalmente adequada de resíduos líquidos e sólidos”, Área Programática B - “Maximizando o reúso e a reciclagem ambientalmente adequadas”, estabeleceu, como objetivos básicos: “vitalizar e ampliar os sistemas nacionais de reúso e reciclagem de resíduos”, e “tornar disponível informações, tecnologia e instrumentos de gestão apropriados para encorajar e tornar operacional, sistemas de reciclagem e uso de águas residuárias.”

A prática de uso de águas residuárias também é associada, e suportiva, às seguintes áreas programáticas incluídas nos capítulos 14 - “Promovendo a agricultura sustentada e o desenvolvimento rural”, e 18 - “Proteção da qualidade das fontes de águas de abastecimento - Aplicação de métodos adequados para o desenvolvimento, gestão e uso dos recursos hídricos”, visando à disponibilidade de água “para a produção sustentada de alimentos e desenvolvimento rural sustentado” e “para a proteção dos recursos hídricos, qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos” (HESPANHOL, 2015, p. 284).

distribuição”, senão o reúso indireto, ou seja, após a diluição em corpo hídrico e “após tempos de detenção relativamente longos, é efetuada a captação, seguida de tratamento adequado e posterior distribuição” (HESPANHOL, 2015, p. 284).

Contudo, essas tecnologias são extremamente caras e podem inviabilizar no plano fático a sua implementação. Mais viável (e sensato) é não poluir, eliminando a causa e não a consequência e levar em consideração que os mananciais limpos propiciam o uso da água em outras multiplicidades, tais como a irrigação, recreação, turismo, pesca, aquicultura, usos industriais e outros usos agrícolas.

Para que o País possa alterar as circunstâncias atuais em matéria de recursos hídricos, impõe-se obediência aos fundamentos da LPNRH de forma imbricada, (e sob a coordenação na esfera federal) com os fundamentos da LDNSB, que prevê a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente das águas, porque diretamente os recursos hídricos não estão inseridos nos serviços de saneamento básico por força do artigo 4º da LDNSB, mas aquela lei que os regulam tem como principal preocupação a não poluição das águas. Esse liame entre os dois institutos legais é até mesmo uma questão de lógica.

Quanto aos prazos, no setor de saneamento básico, a meta oficial nacional é a universalização do atendimento de água e esgoto para o ano de 2033, embora a “Pesquisa Trata Brasil: Saneamento e Saúde”, estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), para o Instituto Trata Brasil, aponte que só, em 2122, o Brasil atingirá seu objetivo.

Tem alguma coerência essa longínqua data, porque em 2015, oito anos após a edição da LDNSB, as ações ainda estão na fase embrionária, o que nos leva a crer que as perspectivas de universalização para os próximos 20 anos (2014-2033), fixadas pelo PLANSAB, são extremamente otimistas, ainda que sejam efetivamente disponibilizados os recursos globais de R\$ 304 bilhões previstos para o período, devido aos problemas de execução decorrentes da burocracia do sistema, bem como aqueles ocasionados pela hipossuficiência técnica-estrutural dos municípios.

Já os aspectos relacionados aos licenciamentos ambientais das obras de saneamento, fazem exsurgir a necessidade da descentralização desses serviços para os municípios, daí a importância de iniciativas como o Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá, no sentido de fortalecer e capacitar os municípios para o exercício das suas competências ambientais e contribuição destarte com a execução do PNSB.

No Amapá, sem a transversalização das políticas públicas de habitação com as de saneamento básico, as previsões governamentais e não governamentais, para a universalização do atendimento de água e esgoto serão remotas. Sem investimentos setoriais na área de habitação para atender a toda demanda, as metas de universalização nunca serão atingidas, pela impossibilidade material de se realizar obras de saneamento nas áreas úmidas (ressacas), sem olvidar que, em tese, seria uma antropização, sob o pálio oficial e, certamente, esbarraria no licenciamento ambiental, porque as áreas de ressaca (várzea ou baixadas) são consideradas áreas de preservação permanente por força de lei<sup>98</sup>.

Especificamente na área habitacional, os projetos mal elaborados contribuíram para que a construção de 1.483 uh (9,25%) fossem paralisadas no Estado do Amapá, reflexo da insuficiência de profissionais qualificados nos quadros funcionais do Estado e dos municípios, sendo a terceirização do setor de projetos uma das soluções mais objetivas e simples detectadas nesta pesquisa. Outra proposição é estreitar o relacionamento da CEF com os órgãos gerenciados e empresas contratadas, impondo-se regras claras, para evitar a carga de subjetivismo que grassa naquela instituição financeira, criticada pela burocracia e demora nas análises e liberações de recursos, que, de certa forma, podem inviabilizar o empreendimento, porque o fator tempo tem implicações financeiras decorrentes da defasagem dos preços de mercado no tocante aos insumos da construção civil.

Somados a todos esses percalços, sob a égide da CAESA, os projetos de execução de ampliação da rede de água e esgoto, com recursos do Ministério das Cidades e do BNDES, estão todos paralisados por problemas burocráticos e inadimplência das empresas contratadas, o que também conspira contra os prazos estabelecidos nas metas, enquanto que os projetos da FUNASA estão em plena execução.

Conforme já explanado, o modelo de gestão calcado na CESB local contribui negativamente para a execução dos serviços de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dentre os quais relembramos a ausência de instância e instrumentos reguladores, excessiva rigidez e centralização dos serviços, a concomitância do exercício de regulador e regulado; a dicotomia entre serviço público e serviço privado e não controle da sociedade sobre as

---

<sup>98</sup> Art. 3º, II, do Código Florestal (Lei Federal n. 12.651/12) e Lei Estadual n. 0835, de 27.05.2004.

prioridades; reduzidas alternativas de financiamento, senão por meio do governo do estado e ausência de integração com os outros setores correlatos.

Assim, antes de tudo, é necessário soerguer a CAESA e submetê-la a novos parâmetros de gestão, porque a efetividade ou não da tutela ambiental, no setor específico de captação, tratamento e distribuição de água e coleta de esgoto depende do êxito dessa empresa, considerando que os serviços prestados são essencialmente urbanos.

Outrossim, pelo que se observou durante todo o estudo, ficou patente que ainda não há um diálogo franco do direito ambiental com as outras ciências. Sendo um ramo do direito essencialmente interdisciplinar. É fato que a falta de articulações nas áreas de saneamento, econômica, ambiental, habitacional e de recursos hídricos dificulta a execução dos planos traçados, mesmo no moderno arranjo jurídico-institucional vigente.

A efetividade ou não do direito ambiental em tutelar o meio ambiente, na área do saneamento básico estudada, não está na ausência de leis que disciplinem o tema, mas nos dispositivos legais que fazem parte do arcabouço jurídico pátrio setorial, embora detalhistas e fartos, não contemplam eficazes instrumentos de integração, falha esta endógena e intrinsecamente jurídica. E, apesar de sua incompletude, este ordenamento jurídico não pode ser transformado em legislação simbólica, sem sua eficácia normativa. Na outra ponta, debalde esse aparato jurídico, se no plano material não se fortalecerem institucional e operacionalmente os órgãos para o seu efetivo cumprimento.

Impende, ainda, carrear maciços investimentos nos setores de habitação e saneamento, mantendo-se compromissos políticos e normativos, para assegurar fontes de financiamento estáveis que não podem flutuar ao talante de cada governo, segundo o seu matiz ideológico, ou sucumbir diante de crises que podem forçar a eleição de outras prioridades em detrimento do setor de saneamento, por décadas relegado a segundo plano.

## REFERÊNCIAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Setembro de 2013. **Entraves ao investimento em Saneamento. ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental.** Disponível em: <[www.abes-sp.org.br/arquivos/entraves.pdf](http://www.abes-sp.org.br/arquivos/entraves.pdf)>. Acesso em 09 nov. 2015.

ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **Meta de universalização do saneamento básico está ameaçada. Entrevista com Édison Carlos.** Disponível em: [http://www.abrampa.org.br/namidia\\_listar.php?idNoticia=7052](http://www.abrampa.org.br/namidia_listar.php?idNoticia=7052)>. Acesso em: 06 jul 2015.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **STF, saneamento e titularidade.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3579, 19 abr. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24225>>. Acesso em 30 jul. 2015.

AMAPÁ. (Estado) Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Programa estadual de fortalecimento da gestão ambiental municipal – PEFOGAM. (2015). Disponível em: <<http://sema.ap.gov.br/download/pefogamarquivos/PEFOGAM.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 15.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Infraestrutura. **Desafios para o setor habitacional 2015-2018.** SEINF, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental.** 12. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista Diálogo Jurídico n. 15.** Salvador. Janeiro, Fev./Mar./2007. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_seguro/artigo\\_controle\\_pol\\_ticas\\_p\\_blicas\\_.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/artigo_controle_pol_ticas_p_blicas_.pdf)>. Acesso em 30 set. 15.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.** [2008]. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em 19 ago. 15.

\_\_\_\_\_. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência.** Brasília, vol. 12, nº 96, Fev/Mai 2010. Disponível em: <<https://www4.planalto.gov.br/revistajuridica/vol-12-n-96-fev->

mai-2010/menu-vertical/artigos/artigos.2010-06  
09.1628631230/?searchterm=Barroso>. Acesso em 01 out. 2015.

BARTOLOMEU, Adailson Oliveira; NASCIMENTO JUNIOR, Domingos do; BOTELHO, João Bosco; RUBENS, Silvaney. **Habitação de interesse social para comunidades tradicionais**: um estudo de caso sobre a comunidade de remanescentes de quilombo São Raimundo do Pirativa-Santana/Amapá-Brasil. Encontro Latinoamericano de Edificações e Comunidades Sustentáveis. Curitiba-PR, 21 a 24 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.elecs2013.ufpr.br/Anais/edifica%a7%b5es/RESUMOS/210.pdf>> Acesso em 30 jul. 15.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BONFANTI, Cristiane; JUNGBLUT, Cristiane; PEREIRA, Paulo Celso. Governo anuncia corte de R\$ 69,9 bilhões no orçamento de 2015. **O Globo**. 22 mai. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/governo-anuncia-corte-de-699-bilhoes-no-orcamento-de-2015-16234657>>. Acesso em 08 jul. 2015.

BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico**, 2010. 266 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. TUNDISI, Takako Matsumura; CIMINELLI, Virginia S. T. (orgs.) **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. 4ª ed. São Paulo: Escrituras, 2015.

\_\_\_\_\_; FLECHA, Rodrigo; PENA, Dilma Seli; KELMAN, Jerson; COELHO, Ana Carolina. A reforma institucional do setor de recursos hídricos. In: BRAGA, Benedito et al (Orgs.). **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. 4ª. ed. São Paulo: Escrituras, 2015, p. 613-652.

BRANCO, Samuel Murgel; AZEVEDO, Sandra M. F. O., HACHICH, Elyse Maria; VAZOLLER, Rosana Filomena; TUNDISI, José Galizia. Água e saúde humana. In: **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. BRAGA, Benedito et al (Orgs.). 4ª. ed. São Paulo: Escrituras, 2015, p. 231-262.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Direito sanitário e saúde pública**. Márcio Iório Aranha (Org.). Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Departamento de Educação Ambiental. **Os diferentes matizes da educação ambiental no Brasil**: 1997-2007. Brasília: MMA, 2008.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

BRASIL. **Censo 2010.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/entorno/entorno\\_tab\\_norte\\_pdf.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/entorno/entorno_tab_norte_pdf.shtm)>. Acesso em: 22 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842 / RJ.** Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Luiz Fux. Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Repte.(s): Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intdo.(A/S): Governador do Estado do Rio De Janeiro. Intdo.(a/s): Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Julgamento: 06/03/2013. DJe-181 Public. 16.09.2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2012.** Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Porto de Santana.** Disponível em <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/Portos/2012/Santana.Pdf>>. Acesso em 03 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Cidades.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=ap>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2013.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ap&tema=pnad\\_2013](http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ap&tema=pnad_2013)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** PNAD/2013. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Governo federal aprova plano nacional de saneamento básico.** Portal Brasil. 06 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/governo-federal-aprova-plano-nacional-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <[www.mma.gov.br/estruturas/ai/\\_arquivos/decpol.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc)>. Acesso em: 16 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.366.337 - RS (2012/0132465-9).** Data do julgamento: 13.13.2.000. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul Recorrido: Município de São Jerônimo. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/184882570/recurso-especial-resp-1366337-rs-2012-0132465-9/decisao-monocratica-184882580>>. Acesso em 23 out. 15.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45 MC/DF. 2004. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em: 23 out. 2015.

BRASIL, Carlos. **Ativismo Judicial**. Disponível em: <<http://www.carlosbrasil.com.br/?q=node/148>>. Acesso em 16 set. 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1ª ed. 2ª tiragem de 2006. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CARMELLO JUNIOR, Carlos Alberto. Políticas públicas ambientais e tutela jurisdicional coletiva: breves reflexões. In: FREITAS, Gilberto Passos de. GRANZIERA, Maria Luiza Machado (Coords.). **Sobre a efetividade da tutela ambiental**. Campinas: Millennium, 2014, p. 77-93.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: linguagem e método. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

CARVALHO, Vinicius Marques. **O direito do saneamento básico**. Coleção direito econômico e desenvolvimento - vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CHAER, Márcio. Supremo Constituinte. Entrevista: José Celso de Mello Filho. **Revista Consultor Jurídico**. 15 mar. 2006. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2006-mar-15/juizes\\_papel\\_ativo\\_interpretacao\\_lei](http://www.conjur.com.br/2006-mar-15/juizes_papel_ativo_interpretacao_lei)>. Acesso em 30 set. 15.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998. Disponível em: <[http://ftp.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/ensaio\\_sobre\\_o\\_juizo\\_de\\_constitucionalidade\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/ensaio_sobre_o_juizo_de_constitucionalidade_de_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 29 set. 15.

COSTA, André Monteiro. **Avaliação da Política Nacional de Saneamento**: Brasil – 1996/2000. 2003. 248 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Ministério da Saúde/Fundação Oswaldo Cruz/Escola Nacional de Saúde Pública/Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Recife, 2003.

CUNHA JUNIOR, Nelson Peralta. **Percepção pública como subsídio aos problemas de saneamento básico**. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental). Universidade de São Paulo, 2007.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Machado. **Água juridicamente sustentável**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DAL POZZO, Augusto Neves. A gestão do serviço de saneamento básico pelo instrumento de concessão. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 263-281.

DALLARI, Sueli Gandolfi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Direito sanitário**. São Paulo: Verbatim, 2010.

DIAS, Gabriel. Caesa adotará mecanismo de controle de consumo para evitar desperdício. 26.01.15. Disponível em: <<http://www.agenciaamapa.com.br/noticia/40387>>. Acesso em 28 jan. 2015.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3ª. ed. 2ª tiragem. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

FADUL, Anne. **Concessões de serviços de água e esgoto devem receber mais R\$ 30 bilhões em investimento**. AESB. Publicado em 17/09/2015. Disponível em: <<http://www.aesbe.org.br/conteudo/11982>>. Acesso em 18 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Só 31% dos municípios brasileiros têm Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo Ministério das Cidades**. FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Publicado em 28/10/2015. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/203629/>>. Acesso em 04 nov. 2015.

FARIAS, Rosa Sulaine Silva. **Perspectivas e Limites da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico**: um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da Lei nº 11.445/07, nos municípios da Região Metropolitana de Belém-Pa. 2011. 268 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo. Universidade de São Paulo, 2011.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **Programa de gestão ambiental municipal do Estado do Amapá**. Macapá: SEMA, 2009.

GALVÃO JUNIOR, Alceu Castro. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**. 2009, p. 548–56. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v25n6/v25n6a12.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Eng Sanit Ambient**, v. 14 n. 1, jan/mar 2009, p. 79-88. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v14n1/v14n1a09.pdf>>. Acesso em 15 set. 2015.

GERALDES, André Gustavo de Almeida. **Tutela jurídica dos mananciais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Direito Processual Coletivo**. Disponível em: <[http://www.ufrnnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover\\_direito\\_processual\\_coletivo\\_principios.pdf](http://www.ufrnnet.br/~tl/otherauthorsworks/grinover_direito_processual_coletivo_principios.pdf)>. Acesso em 06 abr. 2015.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto

Neves (Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 15-48.

HARTMANN, Analúcia de Andrade. Políticas públicas ambientais: a atuação do Ministério Público. In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JUNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete (Coords.). **Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 31-57.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária Ambiental**. Rio de Janeiro, V. 12, n. 3. Jul./set. 2007. p. 284-295.

HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. **Avaliação dos serviços de saneamento de quatro municípios da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas: uma abordagem da dimensão tecnológica**. 2007. 123 f. Dissertação (Mestrado em saneamento, meio ambiente e recursos hídricos). Belo Horizonte: UFMG, 2007.

HESPANHOL, Ivanildo. Água e saneamento. In: BRAGA, Benedito et al. (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 4ª. ed. São Paulo: Escrituras, 2015, p. 263-318.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes; SANTANA, Joana Valente. Avanços e limites da nova política nacional de habitação: reflexões sobre a descentralização a partir do caso do estado do Pará. In: SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias (Orgs.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. Ufpa, 2012, p. 183-197.

HÖLFING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext)>. Acesso em 26 ago. 15.

JORDÂNIO, Emanuel. **3.000 unidades habitacionais serão construídas em Santana**. Disponível em: <[santanadoamapa.blogspot.com.br/2015/03/3000-unidades-habitacionais-serao-html](http://santanadoamapa.blogspot.com.br/2015/03/3000-unidades-habitacionais-serao-html)>. Acesso em: 30 jul. 15.

JURAS, Ilidia da A. G. Martins. **Rio + 10 - O plano de ação de Joanesburgo**. Nov./2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/207993.pdf>>. Acesso em 15 ago. 15.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional "comparado"**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. **Tutela administrativa do meio ambiente**. Módulo 1. Curso de pós-graduação *lato sensu* em direito ambiental e políticas públicas. Belém, Universidade Federal do Pará, 2006.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Crise ambiental, educação e cidadania: os desafios da sustentabilidade emancipatória. In: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. LAYRARGUES, P. P; CASTRO, R. S; (Orgs.). **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002.

LOPES, Ariane. **Habitação: Conjunto São José está com 60% das obras concluídas**. Disponível em: <[www.macapa.ap.gov.br/noticia.php?cod=1561](http://www.macapa.ap.gov.br/noticia.php?cod=1561)>. Acesso em: 30 jul. 15.

MACHADO, Ivja Neves Rabelo. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos prestacionais**. 9 maio 2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16435-16436-1-PB.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MALHEIRO, Bruno Cezar Pereira. Diversidade territorial e questão habitacional na fronteira: a experiência de elaboração dos planos locais de habitação de interesse social no sudeste do Pará. In: SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias (Orgs.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. Ufpa, 2012, p. 231-245

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico n. 25**. Salvador, fevereiro, março e abril de 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-25-ABRIL-2011-FERNANDO-BORGES-MANICA.pdf>>. Acesso em: 30 set. 15.

MANSUR, Alexandre; IMERCIO, Aline. Eu avisei. Especial Água: Vidas secas. **Época**, São Paulo, edição 876, p. 72-74, 23 mar. 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador, nº 2, maio/junho/julho, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-2-maio-2005-floriano%20azevedo.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. In: **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coords.). Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 111-142.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação (Mestrado). 184 p. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba, 2002.

MEDAUAR, Odete. Alcance da proteção do meio ambiente pela via jurisdicional: controle das políticas públicas ambientais? In: D'ISEP. Clarissa Ferreira Macedo. NERY JUNIOR, Nelson. MEDAUAR, Odete (Coords.). **Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 219-230.

MEIRA, José de Castro. Direito ambiental. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <[www.stj.jus.br/publicacao seriada/index.php/informativo/article/viewfile/50/54](http://www.stj.jus.br/publicacao seriada/index.php/informativo/article/viewfile/50/54)>. Acesso em: 02 jan. 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Thiago da Costa Cartaxo. **O itinerário jurisprudencial do instituto da fidelidade partidária**. [2007]. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/o-itinerario-jurisprudencial-do-instituto-da-fidelidade-partidaria/>>. Acesso em: 30 set. 15.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, v. 2, n. 13, jun. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_14/direitos\\_fund.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2012.

MERCEDES, Sônia Seger Pereira. **Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento**. 2002. 505 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica). Instituto de Eletrotécnica e Energia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MICHEL, Voltaire de Freitas. **Considerações sobre a lei de combate à poluição em águas jurisdicionais brasileiras lei 9.966 de 28 de abril de 2000**. Disponível em: <[www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id25.htm](http://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id25.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_. COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, ano V, nº 36, outubro-dezembro 2004. São Paulo: RT, 2004.

MOTA, Francisco Suetônio Bastos. Conhecimentos para promoção do saneamento, saúde e ambiente. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo (Editor). **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri: Manole, 2005, p. 809-832.

MOURA, Marcelo. Essa água era esgoto. Especial Água: Vidas secas. **Época**, São Paulo, edição 876, p. 67-69, 23 mar. 2015.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NASCIMENTO, Adilson Garcia do. **A reforma agrária no estado do Amapá: o processo histórico-institucional fundiário e as consequências dos projetos de assentamento sobre a cobertura florestal**. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas), Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. 10ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_; NERY, Rosa Maria Andrade. **Constituição Federal Comentada**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

OGERA, Rita de Cássia. **Análise de gestão local e estadual dos serviços de água e esgoto no estado de São Paulo, 1996-2000**. 189 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3ª. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Ana Raquel Arca Vilaboa. **Política de pagamento por resíduos sólidos devidamente alocados**. 74 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O planejamento do serviço público de saneamento básico na lei nº 11.445/2007 e no decreto nº 7.217/2010. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves. (Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 223-261.

OLIVEIRA, Adauto José de. **Para a efetividade da tutela ambiental**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2148/Para-a-efetividade-da-tutela-ambiental>>. Acesso em 04 fev. 2015.

PESQUISA Trata Brasil aponta que só em 2122 o Brasil terá 100% dos domicílios com saneamento básico. Rio de Janeiro, Nov. 2007. Disponível em: <[http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver\\_noticia.php?not=25145](http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=25145)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Saneamento e saúde pública: integrando homem e ambiente. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo (editor). **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri: Manole, 2005, p. 3-31.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. O controle judicial das políticas públicas de saneamento. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves

(Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 343-363.

PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante. Saneamento ambiental – resíduos sólidos e efluentes líquidos. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords.). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 29-42.

PROBST, Marcos Fey. Agência intermunicipal de regulação do saneamento. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 76, maio 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7759](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7759)>. Acesso em 15 set. 15.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Ativismo judicial e o estado de direito. **Rev. Eletr. Curso de Direito UFSM**, v. 4, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/issue/view/436/showToc#.VKj-ICvF9u4>>. Acesso em: 16 set. 2012.

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

RIBEIRO, Rovaine. A política habitacional recente e sua expressão em municípios da Amazônia oriental: os exemplos de São Sebastião da Boa Vista e São João do Araguaia. In: SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias (Orgs). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. Ufpa, 2012, p. 215-230.

SACHS, Ignacy. **A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento**. Tradução de Rosa Freire D'aguilar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Evolução do Acesso a Serviços de Saneamento Básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n1/a04v19n1>>. Acesso em 14 jul. 15.

SALATI, Eneas; LEMOS, Haroldo Mattos; SALATI, Eneida. Água e o desenvolvimento sustentável. In: BRAGA, Benedito et al (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 4ª. ed. São Paulo: Escrituras, 2015, p. 37-62.

SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias (Orgs). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. Ufpa, 2012.

SANTOS FILHO, Herondino; ALMEIDA, Maria das Graças; RIBEIRO, Magno Meirelles. **Mapeamento e classificação das áreas de ressaca na região metropolitana de Macapá-AP utilizando imagens do satélite CBERS-2B**. Anais XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto – SBSR, Foz do Iguaçu, PR,

Brasil, 13 a 18 de abril de 2012, INPE. Disponível em: <[www.dsr.inpe.br/sbsr2013/files/p0108.pdf](http://www.dsr.inpe.br/sbsr2013/files/p0108.pdf)>. Acesso em 11 nov. 2015.

SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino (Orgs.). **Resíduos sólidos urbanos e seus impactos socioambientais**. São Paulo: IEE-USP, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org). **Diálogos Constitucionais: Direito, Neoliberalismo e Desenvolvimento em Países Periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 145-162.

SERRÃO, Sybelle Lima; LIMA, Ricardo Ângelo Pereira. **Áreas alagadas em Macapá**: estudo de caso Bairro do Araxá. Biota Amazônia. V. 3, n. 3, Macapá, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/biota/article/view/730>>. Acesso em: 04 dez. 2015.

SILVA, Maria Gorete da Gama e; PORTILHO, Ana Paula dos Santos; RODRIGUES, Giselle Viegas Dantas. O processo metodológico de construção de planos locais de interesse social no Pará: dilemas e possibilidades da participação popular. In: SANTANA, Joana Valente; HOLANDA, Anna Carolina Gomes; MOURA, Aldebaran do Socorro Farias (Orgs.). **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: Ed. UFPA, 2012, p. 337-350.

SHINOHARA, Daniel Yoshio. **Parcerias público-privadas: um estudo de casos no Brasil**. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006.

SOFFIATI, Arthur. Fundamentos filosóficos e históricos para o exercício da ecocidadania e ecoeducação. In: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; LAYRARGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronaldo Souza de (Orgs.). **Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 23-68.

SOUZA, José Fernando Vidal de; ZUBEN, Erika von. O licenciamento ambiental e a lei complementar nº. 140/2011. **Cadernos de Direito**. Piracicaba, v. 12(23): 11-44, jul.-dez. 2012. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=20955>>. Acesso em: 26 ago. 15.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto: decidido conforme minha consciência?** 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TAUFER, PATRICIA. **Brasil desperdiça 37% da água tratada**. Publicado no dia 22/01/2015. G1. Jornal Hoje. São Paulo – SP. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2015/01/brasil-desperdica-37-da-agua-tratada.html>>. Acesso em 27 jan. 2015.

TAVARES, Rodrigo de Souza; VIEIRA, José Ribas; VALLE, Vanice Regina Lírio do. Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília. 20, 21 e 22 de novembro de 2008. Disponível em:

<[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/15\\_639.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/15_639.pdf)>. Acesso em: 30 set. 15.

TRATA BRASIL. **Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Regulação dos Serviços nas 100 maiores cidades brasileiras**. (2013). Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>>. Acesso em 02 nov. 2015.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli; HESPANHOL, Ivanildo; CORDEIRO NETTO, Oscar de M. **Gestão da água no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2001.

TUNDISI, José Galizia; BRAGA, Benedito; REBOUÇAS, Aldo da C. Os recursos hídricos e o futuro: síntese In. BRAGA, Benedito et al (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 4ª. ed. São Paulo: Escrituras, 2015, p. 717-730.

VASCONCELOS, Yuri. MUNDO ESTRANHO. Mundo Animal. **Quais são as baleias mais ameaçadas de extinção?** [s/d, 7ª ed.]. Disponível em: <<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/quais-sao-as-baleias-mais-ameacadas-de-extincao>>. Acesso em 27 jun. 2012.

VIEIRA, Roberto dos Santos. Aspectos gerais da implantação da lei ambiental no Brasil e nos EUA. **Revista de Direito Ambiental**, n. 0 (zero), São Paulo: RT, 1996, p. 113-130.

VILELA, Paula Andréia Dagostino. **Reúso de Água do Rio Pinheiros como Elemento de Recuperação da Represa Billings**. 168 f. (Tese de doutorado em Saúde Pública). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

ZVEIBIL, Victor Zular. **Reforma do estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta**. 237 f. (Tese de Doutorado em Ciências) Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ, 2003.

## Obras Consultadas:

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de et al. **Direito público em evolução**: estudos em homenagem à professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

AMAPÁ (Estado). Secretaria de Estado da Comunicação. **Governo do Amapá quer celeridade no programa Luz para Todos**. Disponível em: <<http://www.ap.gov.br/amapa/site/paginas/noticias/news.jsp?ref=5009>>. Acesso em 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Portal do Amapá. **Santana**. Disponível em <[http://www.portal.ap.gov.br/pagina.asp?id\\_pagina=539](http://www.portal.ap.gov.br/pagina.asp?id_pagina=539)>. Acesso em 03 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado do Amapá. **Aspectos geográficos**: ocupação humana. Encontro Internacional de Direito Ambiental da Amazônia. 04 a 06 de março de 2009. GÓES, Alberto da Silva. Disponível em: <[http://www.mpap.mp.br/portal/gerenciador/arquivos/File/Contexto\\_Ambiental\\_Amapa\\_Alberto\\_Goes.ppt](http://www.mpap.mp.br/portal/gerenciador/arquivos/File/Contexto_Ambiental_Amapa_Alberto_Goes.ppt)>. Acesso em 14 dez. 2014.

ARAÚJO, Glauco. Aquífero na Amazônia pode ser o maior do mundo, dizem geólogos. **G1**, São Paulo, abr. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/04/aquifero-na-amazonia-pode-ser-o-maior-do-mundo-dizem-geologos.html>>. Acesso em 15 dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. 1º seminário nacional de experiências de capacitação e desenvolvimento institucional. **Anais**. Goiânia, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARDOSO, Ana Cláudia; CARVALHO, Guilherme (Orgs). **Planos diretores participativos**: experiências amazônicas. Belém: UFPA, 2007.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente e direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006.

CHAD, Eduardo Cezar. A política pública de saneamento básico e a proteção ao meio ambiente equilibrado. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves. (Coords.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 329-340.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Machado. Políticas públicas ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental. In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. NERY JUNIOR, Nelson. MEDAUAR, Odete (Coords.). **Políticas públicas ambientais**: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 156-171.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2008.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito sanitário. In: ARANHA, Márcio Iório (Org.). Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Direito sanitário e saúde pública**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, p. 39-61.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**: direito fundamental em crise. Curitiba: Juruá, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GARCIA, Maria (Coord.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

JUNG, Tercio Inácio. **A evolução da legislação ambiental no Brasil**. Disponível em: <[www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_i](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_i)>. Acesso em 02 jan. 2015.

LEITE, José Rubens Morato; PAPP, Leonardo. **Responsabilidade civil ambiental e sanção administrativa**. Módulo 1 Curso de pós-graduação *lato sensu* em direito ambiental e políticas públicas. Belém, Universidade Federal do Pará, 2006.

LIMA, Fernando Gomes Correia; MELO, Viviane Carvalho de. **O princípio da reserva do possível, o mínimo existencial e o direito à saúde**. Disponível em: <[http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22526:o-principio-da-reserva-do-possivel-o-minimo-existencial-e-o-direito-a-saude&catid=46](http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22526:o-principio-da-reserva-do-possivel-o-minimo-existencial-e-o-direito-a-saude&catid=46)>. Acesso em: 16 set. 2012.

LIRA, Daniel Ferreira de. Breves notas sobre os princípios informativos do processo coletivo brasileiro. Rompendo com a lógica individualista-liberal do Código de Buzaid. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3241, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21790>>. Acesso em: 17 set. 2012.

LOPES, Bruno de Souza; KARLINSKI, Francisco José Gonçalves; CARDOSO, Tiago Cougo. Algumas considerações acerca do ativismo judicial. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 83, dez. 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=8831&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8831&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em 26 ago. 15.

MACHADO, Edinilson Donisete. **Ativismo judicial**: limites institucionais democráticos e constitucionais. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012.

MAIS DE 40 OBRAS do setor elétrico estão sendo executadas pelo proamapá. Macapá, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.agenciaamapa.com.br/noticia/29828/>>. Acesso em 19 jun. 2012.

MELO JÚNIOR, João Alfredo Costa de Campos. A ação coletiva e seus intérpretes. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 1, p. 65-87, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/04.pdf>>. Acesso em 26 ago. 15.

MONTGOLFIER, Jean de. O caso do lençol de Vallogne: das interdependências entre os fatores à noção de patrimônio comum a vários atores. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques. **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 391-405.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Revogação em matéria tributária**. São Paulo: Noeses, 2011.

PAULA, Pedro de. Amapá está em cima do maior aquífero de água doce do planeta Terra. **O Diário do Amapá**, Macapá, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.diariodoamapa.com.br/aquiferodoamapa.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual de direito ambiental**. Curitiba: Juruá, 2006.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; MARTINS, Getúlio. Águas de abastecimento. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo (Editor). **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri: Manole, 2005, p. 117-180.

RIVERO, Sérgio; JAYME JR., Frederico G. (Orgs.) **As Amazônias do século XXI**. Belém: Edufpa, 2008.

ROBLES, Gregório. **As regras do direito e as regras dos jogos: ensaio sobre a teoria analítica do direito**. São Paulo: Noeses, 2011.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Brevíssimo ensaio sobre responsabilidade civil na lei 6.898/1981 (sic). In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcisio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da lei 6.938/1981**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 205-215.

SANTIAGO, Abinoan. No AP, empresas abandonam obras que levariam energia a regiões rurais. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/11/no-ap-empresas-abandonam-obras-que-levariam-energia-regioes-rurais.html>>. Acesso em 14 dez. 2014.

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (Orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro. **Ação popular ambiental**. (Direitos coletivos e ações coletivas: v. 1). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRATA BRASIL. Situação Saneamento no Brasil. (2014). Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>>. Acesso em 15 dez. 2014.

TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento**. Publicado agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento>>. Acesso em 15 dez. 2014.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli. Águas urbanas: interfaces no gerenciamento. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo (Editor). **Saneamento, saúde e ambiente**: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri: Manole, 2005, p. 375-411.

UNIDADES de conservação do Brasil. De onde vem essa ideia? Disponível em: <[www.uc.socioambiental.org/o-snuc/de-onde-vem-essa-ideia](http://www.uc.socioambiental.org/o-snuc/de-onde-vem-essa-ideia)>. Acesso em: 02 jan. 2015.

VEIGA, José Eli. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Senac, 2007.

WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WEBER, Jacques. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2002.

WWIUMA. **Estado do meio ambiente e retrospectivas políticas: 1972-2002**. Desastres. Disponível em: <[www.wwiuma.org.br/geo\\_mundial\\_arquivos/cap2\\_desastres.pdf](http://www.wwiuma.org.br/geo_mundial_arquivos/cap2_desastres.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.