



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
FACULDADE DE DIREITO – FADIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

NATHIELEN ISQUIERDO MONTEIRO

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO:
UMA ABORDAGEM CRÍTICA A PARTIR DA PERSPECTIVA DA JUSTIÇA
SOCIOAMBIENTAL

RIO GRANDE – RS

2020

NATHIELEN ISQUIERDO MONTEIRO

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO:
UMA ABORDAGEM CRÍTICA A PARTIR DA PERSPECTIVA DA JUSTIÇA
SOCIOAMBIENTAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Felipe Franz Wienke.

Rio Grande – RS

2020

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Inajara e Leonel, que acompanham a minha jornada acadêmica, me impulsionando a expressar a minha melhor versão. Estas palavras são apenas uma forma singela de registrar o meu carinho e gratidão.

À Kimberly, minha irmã, que demonstrou compreensão quando eu me ausentava e pelas palavras de apoio.

Ao meu orientador, Felipe Franz Wienke, pelo empenho e respeito, contribuindo com cada capítulo, me propondo reflexões acerca das temáticas elencadas e referências de materiais, inclusive me emprestando livros. É inegável que essas contribuições aprimoraram a escrita da presente dissertação.

Aos colegas do mestrado, pelo compartilhamento de saberes e aprendizagens. Em especial, à Beatriz, que foi parceira nas atividades das disciplinas e nos artigos apresentados em eventos.

Às amigas, queridas, que me incentivaram a participar do processo de seleção do mestrado e, posteriormente, continuaram me estimulando nas etapas subsequentes: Priscila e Vanessa.

Ao meu Deus, que me guiou nesta conquista tão almejada e que está se concretizando.

RESUMO

A presente dissertação busca analisar as políticas públicas referentes ao saneamento básico, considerando que boa parte da população ainda não possui esses serviços essenciais. Este tema justifica-se pela necessidade de refletir acerca das políticas públicas construídas ou em processo que podem ocasionar justiça ou injustiça ambiental. Por conseguinte, a pesquisa é enfocada nas parcerias público-privadas, as quais podem acarretar aos cidadãos dois efeitos: como proposta de mudança ou de exclusão das comunidades hipossuficientes. O objetivo geral da pesquisa é o de investigar se as parcerias público-privadas são capazes de ser uma proposição eficaz ao déficit de saneamento básico no Brasil. Já os objetivos específicos são: pesquisar sobre o saneamento básico, demonstrando as suas estatísticas; refletir sobre as políticas públicas de saneamento básico e sobre a justiça socioambiental; investigar a construção da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes, em Rio Grande, RS, Brasil; ponderar sobre a parceria público-privada, considerando o contexto de redução do Estado e analisar as tentativas de reforma do Marco Legal do Saneamento Básico e o Edital nº 001/2019 da CORSAN. Em relação à parte metodológica, a presente pesquisa é predominantemente qualitativa, possuindo assim uma análise subjetiva, mesmo que dados estatísticos sejam apresentados. A abordagem qualitativa estabelecida é o estudo de caso, já que a construção da ETE Navegantes e o Edital nº 001/2019 da CORSAN são investigados. O gênero de pesquisa é teórico de cunho bibliográfico e documental. Conclui-se que a gestão do saneamento básico deve ser estruturada pela perspectiva democrática e não mercantil. Afinal, o saneamento básico é um direito humano, um direito social.

PALAVRAS- CHAVE: Saneamento básico. Direito social. Parcerias Público-Privadas.

ABSTRACT

This thesis seeks to analyze public policies regarding basic sanitation, considering that a good part of the population still does not have these essential services. This theme is justified by the need to reflect on public policies built or in process that may cause environmental justice or injustice. Therefore, the research is focused on public-private partnerships, which can have two effects for citizens: as a proposal for change or exclusion of low-income communities. The general objective of the research is to investigate whether public-private partnerships are capable of being an effective proposition to the deficit of basic sanitation in Brazil. The specific objectives are: to research on basic sanitation, demonstrating its statistics; to reflect on public policies on basic sanitation and on socio-environmental justice; to investigate the construction of the Navegantes Sewage Treatment Station (STS), in Rio Grande, RS, Brazil; to consider the public-private partnership, considering the context of reduction of the State and to analyze attempts to reform the Basic Sanitation Legal Framework and Public Notice nº 001/2019 of CORSAN. Regarding the methodological part, the present research is predominantly qualitative, thus having a subjective analysis, even if statistical data are presented. The qualitative approach established is the case study, since the construction of Navegantes STS and the Public Notice nº 001/2019 of CORSAN are investigated. The research genre is bibliographic and documentary. It is concluded that the management of basic sanitation must be structured by the democratic and non-market perspective. After all, basic sanitation is a human right, a social right.

KEYWORDS: Basic sanitation. Social right. Public-Private Partnerships.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto

AESBE – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento

ANA – Agência Nacional de Águas

Base PPI do Banco Mundial – Base de Participação Privada em Infraestrutura do Banco Mundial

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CF – Constituição Federal

CGCPPP/RS – Conselho Gestor de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul

CISB – Comitê Interministerial de Saneamento Básico

CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento

EM – Exposição de Motivos

ETA – Estação de Tratamento de Água

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

FAE – Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos

FEP – Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMGC – Fundo Municipal de Gestão Compartilhada

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

GTI – Grupo de Trabalho Interinstitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico

MP – Medida Provisória

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PL – Projeto de Lei
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos
PPP – Parceria público-privada
RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre
SDOJ – Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe
SEMAPA – Serviço Municipal de Abastecimento de Água Potável e Esgoto
SES – Sistema de Esgotamento Sanitário
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento
SINDCON – Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPE – Sociedade de Propósito Específico
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
-------------------------	----

PARTE I

SANEAMENTO BÁSICO COMO CERNE DE UM PROBLEMA SOCIAL	15
---	----

1 SANEAMENTO BÁSICO: ENFRENTAMENTO JURÍDICO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL	16
--	----

1.1 A NATUREZA JURÍDICA DAS ÁGUAS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA	18
--	----

1.2 SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL	26
--	----

1.3 ESTATÍSTICAS NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS RELATIVAS AO SANEAMENTO BÁSICO	33
---	----

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E (IN) JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL	38
--	----

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CAUSADORAS DE TRANSFORMAÇÃO OU RETROCESSO SOCIAL	39
--	----

2.2 REFLEXOS DA AÇÃO E/OU OMISSÃO DO PODER PÚBLICO E A IGUALDADE ALMEJADA PELA JUSTIÇA AMBIENTAL	45
--	----

2.3 POSSÍVEL INJUSTIÇA AMBIENTAL ENFRENTADA PELA COMUNIDADE DO BAIRRO PARQUE MARINHA E CONSEQUÊNCIAS DA INSTALAÇÃO DA ETE NAVEGANTES	52
--	----

PARTE II

INOVAÇÃO OU RETROCESSO ATRAVÉS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	58
--	----

1 O DISCURSO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) COMO ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT DE INVESTIMENTOS	58
--	----

1.1 O CONTEXTO POLÍTICO DE EMERGÊNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: REDUÇÃO DO ESTADO	59
1.2 REFLEXÃO ACERCA DAS ESPECIFICIDADES DAS PPPS E PANORAMA GERAL NO BRASIL	69
1.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS PPPS NO ÂMBITO INTERNACIONAL	79
2 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO PROPOSTA DE “MUDANÇA” AO PRECÁRIO CENÁRIO DO SANEAMENTO BÁSICO	87
2.1 ENFRENTAMENTO JURÍDICO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 868/2018 E DO PROJETO DE LEI Nº 4162	89
2.2 ANÁLISE DO EDITAL DA PPP DA CORSAN NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	96
2.3 PROVÁVEL INJUSTIÇA AMBIENTAL EM RELAÇÃO ÀS COMUNIDADES DEFICITÁRIAS	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	113

INTRODUÇÃO

A temática a ser desenvolvida na presente dissertação demonstra a urgência de analisar bem como refletir sobre as políticas públicas referentes ao saneamento básico, já que grande parte da população não tem água tratada bem como coleta de esgoto. Esse tema se justifica, tomando como pressuposto que as políticas públicas construídas ou em processo de desenvolvimento podem ser causadoras de justiça ou de injustiça ambiental. Devido a isso, a pesquisa é enfocada nas parcerias público-privadas, as quais podem gerar duas consequências ao cidadão, como proposta de mudança ou de exclusão das comunidades vulneráveis.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é o de investigar se as parcerias público-privadas podem ser uma proposta eficaz para solucionar o déficit de saneamento básico no Brasil. Já os objetivos específicos são: analisar a natureza jurídica das águas no Brasil; pesquisar sobre o saneamento básico e sobre as estatísticas nacionais, estaduais e municipais relacionadas ao assunto; refletir sobre as políticas públicas de saneamento básico e sobre a justiça socioambiental; investigar a construção da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes, localizada no município de Rio Grande/RS; ponderar sobre a parceria público-privada bem como a sua implementação, considerando o contexto de redução do Estado e analisar as tentativas de reforma do Marco Legal do Saneamento Básico bem como o Edital nº 001/2019 da CORSAN.

A dissertação se estrutura em duas partes, a primeira direciona-se ao saneamento básico e a segunda às parcerias público-privadas, sendo que cada parte possui dois capítulos, como serão pormenorizados nesse momento. As primeiras reflexões ponderam sobre a importância da água e das implicações de sua finitude ao ser humano. Sendo assim, o primeiro capítulo, que versa sobre o saneamento básico, construindo um enfrentamento jurídico desse direito fundamental, se subdivide em três subtópicos, sendo estes: (1.1) a natureza jurídica das águas na ordem jurídica brasileira, (1.2) saneamento básico como direito fundamental e (1.3) estatísticas nacionais, estaduais e municipais relativas ao saneamento básico.

No primeiro subtópico, é construído um resgate histórico, possibilitando retornar ao Código de Águas de 1934, o qual é considerado como sendo o único diploma legal a regular a matéria, caminhando, posteriormente, para a Constituição Federal (CF) de 1988. A natureza jurídica da água é apresentada, dando destaque também aos princípios do Direito Ambiental, os quais estão consagrados no artigo 225 da CF/88 (BRASIL, 1988). Os princípios como o do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, da prevenção, da participação e o da

precaução são citados, com base nos autores Correia e Dias (2016), Fiorillo (2013), Caporlingua (2012), Pierre (2013), Lobato e Wienke (2011), dentre outros.

Além disso, a evolução da tutela da água continua sendo prioridade nesse subtópico, ressaltando a Lei nº 9.433/1997 (BRASIL, 1997), conhecida como a Lei dos Recursos Hídricos, bem como outras leis devido a sua significância. Posteriormente ao tema dos recursos hídricos e da legislação, as questões de urbanismo são consideradas, já que a cidade altera o ambiente natural. Com a construção das cidades, o saneamento pode vir a ser estruturado, modificando a qualidade de vida das pessoas.

No segundo subtópico, o cerne é o saneamento básico, como temática fundamental que, inclusive, permeia toda a dissertação. Argumenta-se que o saneamento básico é um direito fundamental, estando assegurado na Constituição Federal, dando relevância aos arts. 6º e 196, da CF/88 (BRASIL, 1988). Uma breve história do saneamento básico é discorrida de forma a compreender como esse serviço foi construído ao decorrer dos anos, enfatizando, inclusive, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Esta parte é fundamentada nos autores como Grotti (2017), Granziera (2009), Saddy (2017), dentre outros, até a implementação da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No terceiro subtópico, a finalidade é elencar os dados de documentos como o do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), de 2019, o qual menciona a Medida Provisória nº 868/2018 – que posteriormente perdeu a sua eficácia –, o do Atlas Esgotos, Despoluição de Bacias Hidrográficas, de 2017, o do Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil, de 2018, o do RS 2030 – Texto de Referência 7 – Balanço do Saneamento Básico no RS bem como o do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, do município de Rio Grande, de 2014, de forma a exemplificar o cenário do saneamento básico no país, no Estado do Rio Grande do Sul bem como na cidade de Rio Grande.

No que tange ao segundo capítulo, este aborda as políticas públicas de saneamento básico e a (in) justiça socioambiental, subdividido em três subtópicos, sendo estes: (2.1) políticas públicas como causadoras de transformação ou retrocesso social, (2.2) reflexos da ação e/ou omissão do Poder Público e a igualdade almejada pela Justiça Ambiental e (2.3) possível injustiça ambiental enfrentada pela comunidade do bairro Parque Marinha e consequências da instalação da ETE Navegantes.

No primeiro subtópico do segundo capítulo, reflete-se sobre as políticas públicas, inclusive, estas políticas como instrumentos para evitar a degradação do meio ambiente bem como construir possibilidades para que cada cidadão possa ser assegurado no seu direito de

gozar de uma vida com dignidade. Autores como Trindade, Mazzochi e Perez (2011), Chad (2017), Freitas (2003), Sanseverino (2017), Rocha (2016), Ost (1995) são citados na construção deste subtópico, bem como Nobre e Cosenza (2017) que mencionam a importância da participação da população na construção dessas políticas públicas. Xavier (2017) faz menção sobre a cooperação federativa, Oliveira e Vasconcelos (2017) abordam a questão do subsídio à população de baixa renda, dentre outros autores referenciados nesse subtópico. Evidencia-se também um exemplo de tarifa residencial subsidiada no Estado do Rio Grande do Sul.

No segundo subtópico, adentra-se na justiça ambiental, detalhando sobre concepção, surgimento, movimentos mais significativos e ecoando também que a injustiça ambiental é enraizada devido à proteção ambiental ser de forma desigual, embasado em autores como Acsehrad, Mello e Bezerra (2009), Rammê (2012), Baggio (2014), Herculano (2002), bem como Bullard (2004), o qual se refere ao termo de equidade geográfica. Já no último subtópico, investiga-se a construção da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes, localizada entre a BR-392 e o bairro Parque Marinha, no município de Rio Grande/RS, pormenorizando as consequências oriundas da instalação, conforme, principalmente, o Plano Municipal de Saneamento Básico de Rio Grande, de 2014.

Na segunda parte da dissertação, o primeiro capítulo desenvolve o discurso das parcerias público-privadas, subdividindo-se em três subtópicos, sendo estes: (1.1) o contexto político de emergência das Parcerias Público-Privadas: redução do Estado, (1.2) reflexão acerca das especificidades das PPPs e panorama geral no Brasil e (1.3) implementação das PPPs no âmbito internacional. No primeiro subtópico, pondera-se sobre a parceria público-privada, refletindo sobre o seu surgimento, contextualizado ao aspecto político-social. Autoras como Britto e Rezende (2017), as quais questionam sobre o saneamento como direito ou na perspectiva neoliberal, Bresser Pereira (1998), que discorre sobre a crise do Estado, Castro (2016), que aborda a lógica da redução estatal, Di Pietro (2015), que demonstra a contradição no discurso de escassez orçamentário, são destacados, dentre outros, objetivando a reflexão acerca desse instituto.

No segundo subtópico, as principais características do instituto são apresentadas, conforme a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, e autores como Paiva e Rocha (2005), Schwind (2017), Araújo e Silveira (2014), dentre outros. Inclusive, os dados do “Panorama da Participação Privada no Saneamento”, de 2019, realizado pela ABCON e SINDCON, são demonstrados, construindo assim um quadro geral dos Estados acerca da iniciativa privada no

país. No último subtópico deste capítulo, reflete-se sobre a implementação das parcerias público-privadas no âmbito internacional, consoante autores como Périco e Rebelatto (2005) e Gomes et al. (2007). Ademais, o caso da comunidade Cochabamba, na Bolívia, é mencionado, sendo este fundamentado nos autores como Cabrera (2018), Castro (2016) e Pfrimer (2008), encerrando o capítulo com a apresentação dos dados acerca das (re) municipalizações ocorridas em alguns países, sendo estas informações extraídas do documento “The future is public – towards democratic ownership of public services”, de 2020.

No segundo capítulo, analisa-se a parceria público-privada como proposta de “mudança” ao precário cenário do saneamento básico, subdividindo-se nos seguintes subtópicos: (2.1) enfrentamento jurídico da Medida Provisória nº 868/2018 e do Projeto de Lei nº 4162/2019, (2.2) análise do edital da PPP da CORSAN no Estado do Rio Grande do Sul e (2.3) provável injustiça ambiental em relação às comunidades deficitárias. No primeiro subtópico, o foco é o enfrentamento jurídico da Medida Provisória nº 868/2018, já arquivada, trazendo as principais inovações para a reforma do Marco Legal do Saneamento Básico, citando o documento escrito pela AESBE, Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento, bem como a Carta assinada pelos 24 Governadores a respeito da MP referida. Este subtópico é finalizado com considerações acerca do Projeto de Lei nº 4162/2019, ainda em tramitação.

Posteriormente, no segundo subtópico, analisa-se o Edital nº 001/2019, Concorrência Internacional – CORSAN, sendo que o objeto deste Edital é o Projeto de Parceria Público-Privada, a ser realizado no Estado do Rio Grande do Sul. Sendo assim, a relevância desse projeto, prazos, programa de ação socioambiental, investimentos da CORSAN e outros assuntos pertinentes ao Edital serão abordados. No último subtópico, pondera-se sobre as pessoas que eventualmente não conseguirem pagar pelo serviço prestado, mecanismo de pagamento, finalizando com o questionamento acerca da possibilidade de perda da gestão de um serviço público pelo Estado.

Em relação à parte metodológica, a presente pesquisa é predominantemente qualitativa, possuindo assim uma análise subjetiva, mesmo que dados estatísticos referentes ao saneamento básico e o número de parcerias público-privadas existentes no país sejam apresentados. De acordo com André, “as abordagens qualitativas de pesquisa se fundamentam numa perspectiva que concebe o conhecimento como um processo socialmente construído pelos sujeitos nas suas interações cotidianas, enquanto atuam na realidade, transformando-a e sendo por ela transformados” (ANDRÉ, 2013, p. 97).

A pesquisa é direcionada para a compreensão da problemática levantada que é se as parcerias público-privadas podem ser uma alternativa de mudança ou se são excludentes das comunidades vulneráveis, não se configurando apenas como uma descrição dos dados pesquisados. A abordagem metodológica qualitativa estabelecida é o estudo de caso, já que a construção da ETE Navegantes e o Edital nº 001/2019, Concorrência Internacional – CORSAN são investigados, refletindo sobre as políticas públicas que podem ser causadoras de (in) justiça ambiental bem como se a parceria público-privada pode vir a ser interpretada como um caminho seguro e viável. O gênero de pesquisa é teórico de cunho bibliográfico e documental.

Ainda conforme André (2013), o estudo de caso se desenvolve, geralmente, em três fases: exploratória ou definição dos focos de estudo; fase de coleta dos dados ou de delimitação do estudo e fase de análise sistemática de dados. A autora ressalta que “são definidas como três fases, mas são, de fato, referências para a condução dos estudos de caso, pois a pesquisa é uma atividade criativa e como tal pode requerer conjugação de duas fases, desdobramento ou extensão de uma delas, criação de outras” (ANDRÉ, 2013, p. 98).

Portanto, a presente dissertação pretende demonstrar aprofundamento teórico sobre as temáticas enunciadas, levantamento de dados estatísticos, reflexão acerca das políticas públicas e da justiça socioambiental, investigação sobre a construção da ETE Navegantes, análise das tentativas de reforma do Marco Legal do Saneamento Básico bem como do Edital nº 001 da CORSAN no Estado do Rio Grande do Sul. Esta abordagem crítica a partir da perspectiva socioambiental vislumbra refletir sobre as parcerias público-privadas como políticas públicas de saneamento básico, as quais podem provocar justiça ou injustiça ambiental, causando reflexos, principalmente, à comunidade vulnerável.

PARTE I

SANEAMENTO BÁSICO COMO CERNE DE UM PROBLEMA SOCIOAMBIENTAL

A água é uma substância que pode ser encontrada em grandes proporções no mundo, no entanto, boa parte desta água não pode ser consumida pelo ser humano. Essa questão torna-se ainda mais complexa, uma vez que a água é utilizada em atividades essenciais ao ser humano, sendo tão necessária à vida.

Como ressalta Freitas (2011, p. 18), “apesar de termos cerca de 13,7% da água doce disponível no mundo, a verdade é que os problemas vêm se agravando”. O autor menciona que há falta de água no Nordeste enquanto que no Sudeste a água é de péssima qualidade. Constata-se que fatores como pessoas invadindo mananciais hídricos e dejetos industriais sendo lançados ao rio prejudicam a água bem como aquilo que ela possibilita ao ser humano, ou seja, a vida.

Fatores como o aumento populacional, o desmatamento e o mau uso dos recursos naturais trouxeram como consequência que a água seja vista como “um bem escasso de valor econômico e enseja uma utilização cuidadosa e planejada, sob pena de ocorrerem prejuízos ao meio ambiente, à saúde pública e aos próprios recursos hídricos” (GRANZIERA, 2009, p. 184).

Levando em consideração as palavras de Christian Caubet (2005, p. 36), é fundamental destacar que a água “não é um elemento natural igual aos demais. Como o ar, é um elemento-chave para a existência da vida e a compreensão dos ecossistemas. É a condição de possibilidade de um número infinito de relações”. Contudo, a água é, muitas vezes, vista como uma temática separada do conjunto, interferindo, dessa forma, na compreensão das suas implicações à sociedade.

A temática de esgotamento sanitário é de suma importância, já que a falta de tratamento da água e a destinação do esgoto de forma inadequada são as causadoras de muitas doenças. Problemas como diarreia e doenças dermatológicas até mesmo epidemias alertam as autoridades de saúde, ainda mais que o não tratamento da rede de esgoto amplia as condições para a proliferação do mosquito responsável pela Dengue, Chikungunya e Zika. Por conseguinte, uma grande parcela da sociedade brasileira está exposta a diversas doenças, as quais são causadas pelas más condições advindas da carência de tratamento de água e esgoto.

É necessária a discussão sobre a equidade no acesso aos recursos naturais, em virtude de que o cenário brasileiro demonstra uma grande parcela da sociedade sem acesso à água tratada ou coleta e tratamento de esgoto. Conforme Machado (2011, p. 68), a “equidade deve

orientar a fruição ou o uso da água, do ar e do solo. A equidade dará oportunidades iguais diante de casos iguais ou semelhantes”. Entretanto, esse não é o retrato do Brasil devido ao déficit significativo de saneamento básico no país.

De acordo com Granziera (2009, p. 65), o princípio do acesso equitativo deveria ter como fundamento a racionalidade da exploração bem como a eficiência ecológica, possibilitando o uso dos recursos naturais ao maior número de pessoas. Em outras palavras, os recursos naturais sendo utilizados pelo maior número de pessoas de forma equânime ou, pelo menos, almejando atingir esse equilíbrio entre as regiões do país.

Na primeira parte desta dissertação, propõe-se um enfrentamento acerca da temática do direito fundamental ao saneamento básico (capítulo 1), bem como da relação entre as políticas públicas de saneamento básico e de justiça socioambiental (capítulo 2).

1. SANEAMENTO BÁSICO: ENFRENTAMENTO JURÍDICO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL

A declaração de Estocolmo de 1972, em seu Princípio 5, menciona que “os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização” (ONU, 1972). Analisando a classificação dos recursos naturais em renováveis e os não renováveis, a água estaria enquadrada nos recursos naturais renováveis, ou seja, não sendo incluída no Princípio 5, supracitado.

Contudo, a concepção de que água é um elemento inesgotável começou a ser alterada. A preocupação com o consumo da água, o crescimento populacional e os desastres ecológicos, os quais trazem consequências catastróficas ao meio ambiente, devem ser consideradas pelo ser humano. Compreende-se assim que há uma preocupação acerca dos recursos naturais bem como das implicações de sua finitude.

De acordo com Canotilho e Leite, “os recursos ambientais já não são vistos como abundantes e, muito menos, infinitos” (2010, p. 129). Estes autores ressaltam que o meio ambiente era tratado erroneamente como sendo “uma entidade robusta e invencível, capaz de se autocurar continuamente” (Ibidem). Devido a essas mudanças de interpretações em relação à finitude dos recursos ambientais, o próprio constituinte de 1988 percebe a natureza como “uma realidade frágil, sistêmica e ameaçada pelos seres humanos” (Ibidem).

Não se pode negar que há uma relação do meio ambiente com os direitos humanos. O homem possui uma dependência em relação ao meio ambiente, ressaltando também que o “ser

humano não pode sobreviver mais do que quatro minutos sem respirar, mais de uma semana sem beber água [...] o ambiente estaria intrinsecamente relacionado com os direitos à vida e à saúde” (CARVALHO, 2011, p. 141-142).

Pelo trecho acima, compreende-se que há uma relação entre direitos humanos e o meio ambiente, no sentido de proteção ambiental, já que “sem um meio ambiente saudável ou ecologicamente equilibrado não se pode gozar dos básicos direitos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos” (CARVALHO, 2011, p. 145). Assim, a poluição da água, do ar e do solo traz como consequência problemas à saúde e esses problemas são sentidos de forma mais intensa pelas populações vulneráveis.

Neste momento, torna-se fundamental realçar as palavras de Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 10-11) acerca da dimensão ecológica da dignidade humana, que “não poderá ser restringida a uma dimensão puramente biológica ou física, pois contempla a qualidade de vida como um todo, inclusive do ambiente em que a vida humana (mas também a não-humana) se desenvolve”. Os autores ainda enfatizam que:

É importante, aliás, conferir um destaque especial para as interações entre a dimensão natural ou biológica da dignidade humana e a sua dimensão ecológica (ou ambiental), que objetiva ampliar o conteúdo da dignidade da pessoa humana no sentido de um padrão de qualidade e segurança ambiental mais amplo (e não apenas no sentido da garantia da existência ou sobrevivência biológica), mesmo que muitas vezes esteja em causa a própria existência natural da espécie humana, para além mesmo da garantia de um nível de vida com qualidade ambiental (Ibidem, p. 11).

A humanidade já enfrenta situações ambientais prejudiciais, inclusive para a obtenção de água potável. Dessa forma, é fundamental que haja a percepção do ser humano de que a proteção ambiental “é questão de segurança global, de cuja efetivação depende a melhoria da qualidade de vida humana” (CARVALHO, 2011, p. 169). É primordial a efetivação da proteção ambiental até mesmo para que os direitos humanos não sofram as consequências negativas, evitando assim prejuízo ao interesse da humanidade.

Pretende-se no presente capítulo refletir sobre as temáticas da água e do saneamento básico no Brasil. Assim, propõe-se uma análise em três subcapítulos, sendo que o primeiro abordará a natureza jurídica das águas (1.1). Posteriormente, será abordado o saneamento básico como direito fundamental (1.2) e, no terceiro subcapítulo, um quadro geral acerca do saneamento básico no Brasil (1.3).

1.1 A NATUREZA JURÍDICA DAS ÁGUAS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

A primeira lei da história republicana brasileira a buscar uma regulamentação acerca da utilização das águas surge em 1934, num contexto de centralização política Vargasista. O Código de Águas de 1934 (Decreto 24.643/1934) teve a sua importância, já que este “foi o único diploma legal a regular a matéria sob o ponto de vista do Direito Público” (FREITAS, 2011, p. 19). O Decreto “possuía várias dimensões da maior relevância para o uso racional dos recursos hídricos e sua proteção; incorporava elementos adequados para uma gestão administrativa eficaz, a par da primazia da intervenção do Estado, que ele consagrava de maneira acertada” (CAUBET, 2005, p. 209).

Fundamental ponderar que a preocupação central do Código era a utilização das águas como instrumento de desenvolvimento nacional. O próprio preâmbulo propõe essa perspectiva, “considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas” (BRASIL, 1934). Em outras palavras, o decreto trazia uma preocupação com a racionalidade do uso, contudo não uma preocupação com a proteção do meio ambiente.

Essa perspectiva se manteve até 1988 quando o novo texto constitucional trouxe uma alteração significativa no que tange ao tratamento da água. No art. 20, inc. III, menciona-se que são bens da União “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” (BRASIL, 1988)¹.

A Constituição Federal (CF) de 1988 aponta a água como um bem público, juridicamente tutelado. No entanto, a partir da perspectiva do artigo 225 da CF/88 (BRASIL, 1988), a água vista como bem ambiental ganha natureza de bem de uso comum do povo, afastando-se da distinção clássica civilista dos bens em públicos ou privados. Salienta-se ainda que o meio ambiente “é o bem comum mais rudimentar. É dever de todos preservá-lo; portanto, sua conservação faz parte do rol de finalidades da atividade estatal. É um meio – por definição – com o qual as pessoas realizam seus fins. E é, ainda, um conjunto de bens essenciais à própria vida” (DI LORENZO, 2015, p. 71-72).

¹ Além disso, passaram a ser incluídas entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União, conforme o art. 26, inc. I, da CF/88 (BRASIL, 1988). Deste modo, deixaram de existir as águas particulares ou comuns, as quais eram previstas no Código Civil e no Código de Águas.

Pertinente destacar que a grande inovação da CF/88 é o caráter difuso dos bens ambientais, incluindo as águas. Ou seja, mesmo que na repartição de competências, elas sejam bens da União, as águas, vistas como macrobens ambientais, são bens difusos e, assim, não são propriedades do Estado ou da iniciativa privada, mas sim de toda a sociedade.

O artigo 225 da CF/88 (BRASIL, 1988) expõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não traçando distinção ou exclusão, pelo contrário, deixando expresso que se trata de um direito de cada pessoa humana e, inclusive, um bem de uso comum do povo. A centralidade do artigo 225 do texto constitucional possibilita a identificação de uma série de princípios de direito ambiental que dialogam com a temática da proteção das águas.

Torna-se, assim, apropriado abordar princípios atinentes a esta temática, como os princípios do (a) desenvolvimento sustentável, (b) do poluidor pagador, (c) da prevenção, (d) da precaução e (e) da participação.

O primeiro a ser desenvolvido é o princípio do (a) desenvolvimento sustentável. Ele surge da constatação científica de que os recursos ambientais não podem ser considerados como inesgotáveis e, logo, as atividades econômicas não podem ser desenvolvidas sem ser analisado esse fator. É importante que não se olvide de que a crise “ambiental se estabeleceu em virtude da não preocupação do homem com a natureza, do estabelecimento da visão e ação antrópicas, sem dimensionamento das consequências dos efeitos sobre o estoque de capital natural e sobre o próprio homem” (CORREIA; DIAS, 2016, p. 65).

Por conseguinte, “permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos” (FIORILLO, 2013, p. 72). Em outras palavras, “preconiza um desenvolvimento preocupado com a proteção e manutenção dos bens ambientais, procurando manter equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade” (CAPORLINGUA, 2012, p. 78).

Compreende-se que a meta deveria ser o “aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses”, possibilitando uma estratégia de desenvolvimento (SACHS, 2002, p. 53). Ou seja, reflete-se sobre o desenvolvimento, considerando a era do meio ambiente.

O princípio do (b) poluidor-pagador tem como objetivo evitar o dano ambiental e, em caso de ocorrência, a responsabilização dos agentes causadores. Segundo Caporlingua, o princípio “cuida em redistribuir equitativamente as externalidades ambientais aos

responsáveis, o que caracteriza a intenção em evitar o dano e não apenas a correção do dano” (CAPORLINGUA, 2012, p. 78).

É imprescindível frisar que o princípio do poluidor-pagador estabelece um mecanismo de “imputação de custos pela prevenção, eliminação e reparação do dano ambiental. Logo, quem provoca a degradação ambiental ou exerce atividade suscetível de contaminar o meio ambiente, está obrigado a contribuir com os encargos daí decorrentes” (GORDILHO; PIMENTA, 2016, p. 367).

O princípio da (c) prevenção, conforme preceitua Fiorillo, é um dos mais importantes no Direito Ambiental, já que ele visa evitar um dano ambiental que causará efeitos irrecuperáveis ao meio ambiente. O cenário de danos ambientais irreversíveis, destruindo as possibilidades de recuperação do meio ambiente, enseja que se adote “o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do Direito Ambiental, consubstanciando-se como seu *objetivo fundamental*” (FIORILLO, 2013, p. 120). Com base no caput do art. 225 (BRASIL, 1988), identifica-se que a CF/88 adotou de forma expressa o princípio supracitado, já que no mesmo consta o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A legislação determina multas e sanções como forma de inibir determinados comportamentos e também que se considere o poder econômico do poluidor, pois “as penalidades deverão estar atentas aos benefícios experimentados com a atividade degradante, bem como com o lucro obtido à custa da agressão, de modo que essa atividade, uma vez penalizada, não compense economicamente” (FIORILLO, 2013, p. 121). Entretanto, o princípio da prevenção deve ser fundamentado na conscientização ambiental ao invés da imposição de multas.

O princípio da (d) precaução impõe que, diante dos quadros de incerteza, se adote uma postura interpretativa vinculada a máxima proteção ambiental. Conforme Caporlingua (2012, p. 79), “as agressões ao meio ambiente são, normalmente, de difícil ou impossível reparação, e pressupõe uma conduta genérica *in dubio pro ambiente*”. Devido a isso, há a necessidade de ponderar os perigos iminentes bem como os futuros perigos, agindo de forma cautelosa em prol do meio ambiente.

Deste modo, o objetivo da norma jurídica é “prevenir a ocorrência de situações lesivas, impondo-se a responsabilização frente aos riscos e danos futuros” (HENKES, 2009, p. 63). É indispensável ainda enfatizar que “a maior inovação da responsabilidade civil brasileira, [...], decorre da possibilidade de prevenir a ocorrência de danos e impedir a geração

de riscos à coletividade mediante a responsabilização pelo cometimento de dano futuro e risco de dano” (HENKES, 2009, p. 63).

De forma a elucidar a diferença entre o princípio da prevenção, previamente citado, e o princípio da precaução, torna-se essencial citar que:

pode-se afirmar que a adoção do **princípio da prevenção impede a ocorrência do dano futuro, visto que baseado em conhecimento do resultado (certo)**; já a aplicação do **princípio da precaução se aproxima da obstrução do risco, uma vez que não se tem certeza absoluta do resultado**. Na verdade, as controvérsias e dúvidas científicas e técnicas quanto à existência de riscos não devem obstaculizar a adoção de medidas, visando proteger a coletividade, as presentes e futuras gerações (Ibidem, p. 64, grifo nosso).

Consagra-se o entendimento de que a precaução não é apenas “como um instrumento de prevenção de um risco cientificamente comprovado, mas como a obrigação de agir, de tomar medidas diante de uma simples suspeita de risco” (PIERRE, 2013, p. 99).

O último princípio a ser mencionado neste capítulo é o da (e) participação. A CF/88 em seu art. 225, caput, reconheceu expressamente a corresponsabilidade do Estado e da sociedade civil pela defesa do meio ambiente, expondo que se impõe “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo” (BRASIL, 1988).

De acordo com Caporlingua (2012, p. 81), este princípio “persegue a atuação e participação da sociedade ao adotar comportamentos de proteção ao meio ambiente e também a atuação do Poder Público no sentido de instituir políticas públicas”. Segundo Fiorillo (2013, p. 126), a omissão participativa é um dano sentido pela própria sociedade, ou seja, pela mesma sociedade que deveria ter tomado providências e se omitiu.

Neste sentido, as políticas públicas ambientais devem ser construídas embasadas pelo princípio da participação. Lobato e Wienke (2011, p. 34) ressaltam que “toda política pública que acarrete interferência sobre o meio ambiente deve ser acompanhada de prévia consulta à sociedade”. Com base nisso, o processo envolveria os governantes, ou seja, o legislativo como também o executivo e, principalmente, a participação da sociedade deve estar incluída no processo de elaboração de políticas públicas ambientais. Pertinente compreender o quão significativo é o princípio da participação. Pode-se afirmar que “a sociedade, portanto, possui assegurado o seu direito de interferir na formulação de políticas públicas ambientais e na proteção do meio ambiente, utilizando-se, para tanto, dos instrumentos jurídico-constitucionais da democracia participativa” (Ibidem).

No âmbito infraconstitucional, a gestão das águas recebe importante inovação em 1997, com a promulgação da Política Nacional dos Recursos Hídricos. A Lei nº 9.433, de 08/01/1997 (BRASIL, 1997), cita no seu art. 1º que a água é um bem de domínio público, bem como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. O art. 2º, inciso I, ressalta que um dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos é “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (BRASIL, 1997).

De acordo com a lei supracitada, os poderes públicos, federal e estadual, não são os proprietários da água, mas apenas os gestores desse recurso natural. Sendo assim, segundo Machado:

o uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; o uso da água não pode significar a poluição ou a agressão desse bem; o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou a autorização (ou qualquer tipo de outorga) do uso da água deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público (MACHADO, 2011, p. 467).

A gestão das águas se dá justamente através de uma série de instrumentos introduzidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos, sendo que o principal deles é a outorga, prevista no artigo 5º, III, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997). Ressalta-se que a outorga de direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo que possibilita ao usuário o direito de utilizar esses recursos. De acordo com o art. 11 da Lei nº 9.433/97, o regime de outorga “tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água” (BRASIL, 1997), sendo que o Poder Público tem a competência para conceder a outorga.

Cabe expor que a outorga não significa que as águas sejam alienadas, mas que as pessoas têm direito de uso, conforme o art. 18 da referida lei (BRASIL, 1997). Insta salientar ainda que o Poder Público precisa agir com eficiência tanto na conservação quanto na recuperação das águas, já que é o competente para conceder essa outorga.

Observe-se que, nos termos do artigo 12, III, da Lei nº 9.433/97, a outorga não se limita a autorizar a captação da água, mas inclui igualmente o “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” (BRASIL, 1997). No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 4º, da Lei nº 11.445/2007, reafirma essa obrigatoriedade da outorga ao dispor que a “utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico,

inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso” (BRASIL, 2007). Tal disposição reforça a centralidade da outorga como instrumento de gestão das águas pelo Poder Público.

No que tange aos demais instrumentos, a lei prevê a cobrança pelo uso de recursos hídricos – art. 5º, IV, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997), sendo que a cobrança objetiva “reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água; obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos”, conforme art. 19, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997).

Ao atribuir um valor econômico à água, estimula-se que o seu uso seja racional e sustentável. Obtêm-se também recursos para o financiamento de programas, os quais têm como meta a preservação. Contudo, é oportuno destacar que há dificuldade em instituir a cobrança pelo uso da água no Brasil, já que para isso é necessário que os Comitês de Bacia a aprovem. Inclusive, deve-se garantir a aplicação dos recursos arrecadados na bacia hidrográfica onde foram gerados – art. 22, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997), ou seja, esses recursos serão utilizados na forma de estudos, projetos e programas de recuperação, preservação, fiscalização e gerenciamento da bacia.

A lei referida também determina que em situações de escassez, a prioridade deve ser dirigida ao consumo humano e a dessedentação de animais – art. 1º, III, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997), bem como que a “gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas”, conforme o art. 1º, IV, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997), desde que seja considerado que o recurso é limitado. A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada, tendo como fundamento o art. 1º, VI, da Lei nº 9.433/97, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

A lei insere na gestão das águas a noção de bacia hidrográfica, a qual consiste na “unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, segundo o art. 1º, V, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997). Conforme Granziera e Jerez (2019, p. 233), “a bacia hidrográfica representa não apenas uma porção geográfica do espaço, mas o objeto de uma série de normas ambientais, de proteção e gestão, a serem compreendidas e aplicadas de modo integrado”.

Com base nisso, a Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997) prevê entre as diretrizes norteadoras da Política Nacional de Recursos Hídricos a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o

dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional e a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo – art. 3º, III, IV e V.

As bacias hidrográficas são gerenciadas através de planos de recursos hídricos, os quais são planos diretores que objetivam orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos bem como o gerenciamento desses recursos. Estes planos são instrumentos de longo prazo, tendo o seguinte conteúdo mínimo, segundo o art. 7º, da Lei nº 9.433/97:

- I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
- II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
- III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
- V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
- VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
- IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Ainda versando sobre a legislação brasileira, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), através da Lei nº 9.984, de 17/07/2000 (BRASIL, 2000), sendo esta uma entidade federal que tem como objetivo, conforme o art. 1º, estabelecer “regras para a sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos” (BRASIL, 2000). A Agência Nacional de Águas é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, consoante alteração trazida pela Lei nº 13.844/2019 (e não mais ao Ministério do Meio Ambiente, como anteriormente).

Já o Decreto nº 5.440, de 04/05/2005 (BRASIL, 2005), foi editado tendo como meta estabelecer definições e procedimentos sobre o controle de qualidade de água de sistemas de abastecimento e instituir mecanismos para divulgação de informação ao consumidor.

Sobre a legislação estadual, o Rio Grande do Sul se antecipou à Lei Federal nº 9.433/97, já que desde 1994, possui a sua Lei das Águas, Lei nº 10.350, 30/12/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994). A lei institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, dividindo o Estado em três regiões hidrográficas, conforme art. 38 da referida lei. Esta lei é regida pelos seguintes princípios, conforme art. 3º, da Lei nº 10.350/94:

- I - Todas as utilizações dos recursos hídricos que afetam sua disponibilidade qualitativa ou quantitativa, ressalvadas aquelas de caráter individual, para satisfação de necessidades básicas da vida, ficam sujeitas à prévia aprovação pelo Estado;

II - a gestão dos recursos hídricos pelo Estado processar-se-á no quadro do ordenamento territorial, visando à compatibilização do **desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente**;

III - os **benefícios e os custos** da utilização da água devem ser **equitativamente repartidas** através de uma gestão estatal que reflita a complexidade de interesses e as possibilidades regionais, mediante o estabelecimento de instâncias de participação dos indivíduos e das comunidades afetadas;

IV - as diversas **utilizações da água serão cobradas**, com a finalidade de gerar recursos para financiar a realização das intervenções necessárias à utilização e à proteção dos recursos hídricos, e para incentivar a correta utilização da água;

V - é dever primordial do Estado oferecer à sociedade, periodicamente, para conhecimento, exame e debate, relatórios sobre o estado quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos (RIO GRANDE DO SUL, 1994, grifo nosso).

Compreende-se que há a previsão de compatibilização do desenvolvimento, seja econômico e social com a proteção do meio ambiente. Segundo o art. 2º da lei supracitada, a disponibilidade dos recursos hídricos é referida de forma que seja assegurada aos usuários atuais assim como às gerações futuras (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Em outras palavras, preocupa-se com o meio ambiente e com as consequências que podem ser causadas para as futuras gerações se não houver a reflexão sobre esse recurso natural que possui uma disponibilidade limitada. Assim, a lei “justifica”, inclusive, o porquê da cobrança pela utilização da água.

Consoante TUCCI (2008, p. 97), “o meio formado pelo ambiente natural e pela população (socioeconômico urbano) é um ser vivo e dinâmico que gera um conjunto de efeitos interligados, que sem controle pode levar a cidade ao caos”. A degradação dos recursos hídricos urbanos foi concomitante ao crescimento das cidades brasileiras, já que o processo de urbanização não foi planejado com vias a qualificar tais recursos.

É considerável salientar os principais problemas referentes à infraestrutura e à urbanização nos países em desenvolvimento, dando ênfase para a América Latina, sendo os seguintes:

- Grande concentração populacional em pequena área, com deficiência no sistema de transporte, falta de abastecimento e saneamento, ar, água poluída e inundações. Essas condições ambientais inadequadas reduzem condições de saúde, qualidade de vida da população, impactos ambientais, e são as principais limitações ao seu desenvolvimento.
- Aumento da periferia das cidades de forma descontrolada pela migração rural em busca de emprego. Esses bairros geralmente estão desprovidos de segurança, de infra-estrutura tradicional de água, esgoto, drenagem, transporte e coleta de resíduos sólidos [...].

- A urbanização é espontânea e o planejamento urbano é realizado para a cidade ocupada pela população de renda média e alta. Para áreas ilegais e públicas, existe invasão e a ocupação ocorre sobre áreas de risco como de inundações e de escorregamento, com freqüentes mortes durante o período chuvoso. Parte importante da população vive em algum tipo de favela. Portanto, existem a cidade formal e a informal. A gestão urbana geralmente atinge somente a primeira (TUCCI, 2008, p. 98-99).

O planejamento urbano é feito para a cidade formal, não atingindo a cidade informal. A ausência de gestão adequada nos espaços urbanos fere o direito à água bem como ao saneamento básico, como consequência, os direitos fundamentais do cidadão são atingidos. O objetivo do desenvolvimento sustentável urbano é o “de melhorar a qualidade da vida da população e a conservação ambiental. É também essencialmente integrador na medida em que a qualidade de vida somente é possível com um ambiente conservado que atenda às necessidades da população” (TUCCI, 2008, p. 97).

A temática acerca da qualidade dos recursos hídricos dialoga com o problema do saneamento básico, na medida em que a ausência do saneamento básico se constitui na principal causa da poluição das águas nos espaços urbanos. O direito brasileiro reconhece a fundamentalidade do direito ao saneamento básico, conforme será demonstrado.

1.2 SANEAMENTO BÁSICO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

O saneamento básico é um direito fundamental assegurado pela CF/88, visto que em seu art. 6º preceitua que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ademais, o art. 196 da CF/88 enfatiza que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Conforme os artigos supracitados, a Constituição Federal de 1988 prevê e garante o direito ao saneamento básico, ressaltando a saúde como um direito social e como sendo um dever do Estado. Todavia, os dados acerca do acesso à água tratada, coleta e tratamento de esgoto demonstram uma disparidade em relação às regiões do país. Estes dados revelam o déficit de infraestrutura referente ao saneamento básico, o mau planejamento e execução das construções bem como as consequências destas ao meio ambiente e a saúde coletiva.

A história do saneamento básico faz uma conexão com o aparecimento e o desenvolvimento das cidades, o que pode ser verificado no contexto brasileiro. Os séculos XVI, XVII, XVIII e início do século XIX foram marcados pelo interesse de Portugal em explorar a sua colônia, não havendo a preocupação com questões sanitárias. No início do século XIX, uma paulatina evolução é observada, “o abastecimento público de água passou a ser realizado através de coleta em bicas e fontes nos povoados que se formavam, cabendo a cada vila a responsabilidade pela captação e distribuição da água” (GROTTI, 2017, p. 104).

Contudo, esse cenário sofreu uma drástica alteração com a chegada da família real no Rio de Janeiro, quando se verifica um crescimento populacional significativo e, como reflexo, um aumento na demanda por abastecimento d’água. Isso proporcionou que houvesse a execução de obras de abastecimento de água à sociedade. Infelizmente, os problemas de saneamento começaram a ficar mais evidenciados, levando em consideração que:

O final do século XIX e início do século XX assistiram à vinda de fluxos migratórios do exterior que, aliados ao surgimento de novas vilas e cidades e ao adensamento populacional nas cidades preexistentes, promoveram o agravamento dos problemas de saneamento com a reprodução periódica de epidemias. Esse processo de urbanização do país, seguindo a tendência dos países desenvolvidos, acarretou a necessidade de implantação de redes de infraestrutura sanitária (Ibidem).

Em concordância ainda com o autor referido (2017, p. 104), interessante pontuar que foram realizadas concessões dos sistemas de abastecimento de água a companhias privadas, quase todas de origem inglesa. Em outras palavras, o Estado toma a responsabilidade das questões que versam sobre saneamento, transferindo a execução à iniciativa privada. A partir de meados do século XIX, houve a implantação do saneamento bem como da sua administração. Porém, constata-se que:

as redes para abastecimento de água e esgotamento sanitário cobriam apenas os núcleos centrais urbanos e atendiam pequenas parcelas da população – as mais abastadas, gerando muitas reclamações. Essa reduzida abrangência dos serviços de abastecimento de água e de esgotos, aliada à insatisfação da população com a qualidade dos mesmos, foi determinante na encampação da maioria das **concessões a empresas privadas pelo Estado** (GROTTI, 2017, 105-106, grifo nosso).

Esse cenário de concessões a empresas privadas pelo Estado começou a ser alterado a partir de 1910, quando os Estados buscaram auxílio técnico-financeiro bem como recursos humanos com a União. Após a Primeira Guerra Mundial e a redução do domínio estrangeiro

nas concessões de serviços públicos, o poder público passou a assumir esses serviços de saneamento de forma gradual. Ou seja, “iniciou-se a intervenção estatal para estender os serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário a localidades não inseridas nas áreas de interesse das respectivas concessionárias” (GROTTI, 2017, p. 106-107).

Posteriormente, comissões, conselhos, repartições, departamentos e ministérios foram criados tendo como objetivo ampliar os serviços de saneamento. A partir de 1941, o governo federal tornou-se mais fiscalizador das ações desempenhadas pelos Estados e pelos Municípios. A partir da segunda metade do século XX, observa-se um período de transição entre a gestão centralizadora e os serviços autônomos (Ibidem, p. 109).

Segundo Granziera (2009, p. 514), houve três períodos do setor de saneamento no país, tomando como referência a segunda metade do século XX. O primeiro período corresponde à vigência do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído em 1971. O segundo período corresponde ao momento de crise devido à desaceleração do sistema de financiamento do PLANASA, que entrou em colapso na década de 80. Já o último período se refere à Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), chamada de Lei Nacional do Saneamento Básico. Esta norma determinou diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil.

O modelo do saneamento instituído pelo Plano Nacional de Saneamento nos anos 60 tinha por objetivo destinar recursos financeiros para que os Estados pudessem criar as companhias estaduais de saneamento. Por essa razão, criou-se o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), o qual era administrado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). De acordo com essa sistemática, os Estados precisavam instituir, tendo como fundamento os seus recursos orçamentários, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) bem como uma companhia estadual de saneamento para obter o financiamento (GRANZIERA, 2009, p. 514). Destaca-se que a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN foi criada no Estado do Rio Grande do Sul nesse contexto histórico, já que 28 de março de 1966 é a data oficial de sua fundação.

Ademais, era necessário que a companhia obtivesse a concessão dos Municípios, de forma a aplicar o mecanismo do subsídio cruzado, “em que o lucro obtido em um centro urbano mais rentável era aplicado em uma localidade deficitária, como forma de garantir o atendimento a todos” (GRANZIERA, 2009, p. 514). Os Municípios celebravam contratos ou convênios com as companhias estaduais, sendo permitido delegar a prestação dos serviços de saneamento referente à água e ao esgoto. Isso se deu até meados da década de 90 quando foi promulgada a Lei nº 8.987, de 1995, a qual dispõe sobre o regime de concessão e permissão

da prestação de serviços públicos e, inclusive, prevê a delegação de serviços públicos ao particular (BRASIL, 1995).

Conforme Rocha (2016, p. 75), o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) “na metade da década de 1990, já podia ser considerado extinto, uma vez que suas regras básicas foram abandonadas, por causa da destruição do Sistema Financeiro do Saneamento que constituía a base de sustentação desse ambicioso plano”. Contudo, é importante destacar também que em 1985, em torno de quinze anos após a implementação do referido plano, era possível verificar os benefícios que foram trazidos à população brasileira (ROCHA, 2016, p. 75).

Em quinze anos (entre 1970 e 1985), houve um aumento de 15 milhões de domicílios conectados à rede de água potável, beneficiando 56 milhões de novos usuários (contingente maior do que a população da França), fazendo com que a expectativa de vida média do brasileiro, em 1980, crescesse sete anos, quando comparada a 1970. [...] Muitas tentativas anteriores para equacionar o problema do saneamento básico no Brasil falharam, sendo preciso reconhecer que o PLANASA foi o primeiro e único projeto implantado com abrangência nacional, que até aquela década ofereceu resultados satisfatórios durante o período em que esteve vigente, até que fosse “destruído” (Ibidem, p. 76).

Apesar de o projeto referido ter aumentado o número de domicílios conectados à rede de água potável bem como ter beneficiado milhões de usuários, Tamasauskas (2017, p. 217) pondera que “há críticas que destacam a concentração de investimentos no sudeste e, sobretudo, em São Paulo. Aponta-se, por exemplo, que o Nordeste recebeu cerca de 22% dos recursos do plano, quando lá residiam 29% da população nacional em 1984”.

Pertinente enfatizar que a falência do PLANASA bem como a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação) propiciaram que o setor do saneamento básico vivesse “um vazio institucional, restando carente de diretrizes nacionais sólidas e bases institucionais, até a criação da Lei nº 11.445/2007, que preencheu essa lacuna legislativa, uma vez que faltava, no setor, norma federal ordenadora, sistematizadora e que buscasse a efetiva universalização” (SADDY, 2017, p. 137).

A Constituição Federal de 1988 apresentou uma nova perspectiva para a divisão de competências relacionadas ao saneamento básico. O art. 21, XX, estabelece que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988). O art. 24, do mesmo diploma legal, estabelece a competência de forma concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar

sobre a proteção do meio ambiente (inciso VI) e defesa da saúde (inciso XII), assuntos relacionados ao saneamento básico.

Além disso, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo o art. 23, IX, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988), sendo que o art. 200, IV, estabelece que compete ao Sistema Único de Saúde “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (BRASIL, 1988). Assim, o saneamento básico está discriminado como sendo de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios bem como do próprio Sistema Único de Saúde.

O saneamento básico é um serviço público, sob o domínio do Estado para atender as demandas da coletividade. Sendo assim, “o serviço público constitui, em princípio, uma atividade assumida por uma coletividade pública, com vistas à satisfação a uma necessidade de interesse geral” (GRANZIERA, 2009, p. 515). Os serviços de saneamento são primordiais, na medida em que,

sem a sua prestação contínua, grandes são os riscos de ocorrência de danos à saúde pública (água fornecida fora dos padrões de potabilidade ou mesmo a falta de cobertura dos serviços, com a necessidade de construção de poços e fossas sépticas) e ao meio ambiente (despejo de esgotos sem tratamento nos corpos de água, percolação dos resíduos das fossas no lençol freático) (Ibidem, p. 515-516).

Importante expor a definição de saneamento básico trazida pelo art. 3º, I, *a*, da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), a qual menciona que o saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas. Com base em Martins (2008, p. 177), esses quatro serviços são de interesse local e, levando em consideração o art. 30, V, da CF/88² (BRASIL, 1988), são de titularidade municipal.

Sendo assim, “dissocia-se a titularidade do serviço da titularidade dos recursos naturais necessários à prestação do serviço: o serviço, por ser predominantemente local, é privativo dos municípios, mas a água, necessária para prestação dos serviços, é estadual ou federal” (MARTINS, 2008, p. 190).

² 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 (BRASIL, 1988).

Torna-se relevante enfatizar o art. 8º, da Lei nº 11.445/2007, o qual estabelece que “os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços” (BRASIL, 2007). Salienta-se também que a lei prevê a possibilidade de gestão associada entre entes federados, conforme a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005).

De acordo com o art. 9º, da Lei nº 11.445/2007, o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

- I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;
- II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;
- VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
- VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais (BRASIL, 2007).

Percebe-se que os serviços de saneamento básico podem ser prestados diretamente ou através da contratação de empresas privadas ou empresas públicas de saneamento, além da viabilidade da prestação por consórcio público. Tornando a questão mais elucidativa, pertinente citar de forma expressa o art. 38, do Decreto nº 7.217/2010, que regulamentou a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 1997).

Art. 38. O titular poderá prestar os serviços de saneamento básico:

I - **diretamente**, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades;

II - de **forma contratada**:

a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou

b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; ou

III - nos termos de lei do titular, mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, § 1º, da Lei nº 11.445, de 2007, desde que os serviços se limitem a:

a) determinado condomínio; ou

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.

Parágrafo único. A autorização prevista no inciso III deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Retornando a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), esta trouxe uma nova gestão dos serviços públicos de saneamento básico no país, construindo, inclusive, planos para abrandar o déficit destes serviços no Brasil. O art. 2º, da lei referida, toma como fundamento vários princípios, sendo citadas a seguir as palavras-chave de cada um deles: **universalização** do acesso; **integralidade**; **abastecimento de água**, **esgotamento sanitário**, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; disponibilidade de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais; adoção de métodos, técnicas e processos; articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional; eficiência e sustentabilidade econômica; utilização de tecnologias apropriadas; transparência das ações; controle social; segurança, qualidade e regularidade; integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos, adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água (BRASIL, 2007, grifo nosso).

No que tange ao planejamento, a prestação de serviços públicos de saneamento obedecerá ao plano de saneamento básico, podendo ser específico para cada serviço (por exemplo, distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto, manejo de resíduos sólidos, dentre outros). Estes planos serão editados pelos titulares, necessitando ainda ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem incluídos, consoante o art. 19, da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

Em relação aos aspectos econômicos e sociais, os serviços públicos possuem a sua sustentabilidade através da remuneração pela cobrança dos serviços, isso tendo como base o art. 29, da Lei nº 11.445/2007. Fazendo referência ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, isso ocorre “na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente” (BRASIL, 2007).

Entretanto, as pessoas que não possuem possibilidade de arcar com as tarifas e outros preços públicos foram resguardadas pelo legislador, já que foi positivado que “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham

capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”, segundo o art. 29, § 2º, da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

Conforme Machado, mesmo que a lei não tenha usado o termo “deverão”, preferindo pelo termo “poderão”, é necessário compreender que isso “não autoriza os operadores públicos [...] a, sem comprovada justificação, deixar de considerar a capacidade de pagamento ou a escala econômica de usuários e de localidades carentes” (MACHADO, 2011, p. 638).

Embora a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) tenha trazido avanços significativos, reconhecendo a necessidade de universalização dos serviços, o cenário nacional de prestação desses serviços ainda se mostra tímido, conforme será analisado a seguir.

1.3 ESTATÍSTICAS NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS RELATIVAS AO SANEAMENTO BÁSICO

O Plano Nacional de Saneamento Básico/PLANSAB (2013), cuja elaboração foi prevista na Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), foi construído tomando como base os princípios da Política Nacional de Saneamento Básico, sendo muitos destes princípios oriundos da referida lei. O PLANSAB estabelece a conexão dos entes da federação para efetivar as diretrizes da Lei nº 11.445/2007 bem como determina metas e ações de saneamento básico para o Brasil nos próximos 20 anos (de 2014 a 2033), sendo que o Plano é avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos.

O PLANSAB foi elaborado pelo Governo Federal em amplo processo participativo, coordenado pelo Ministério das Cidades bem como por um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) instituído pela Presidência da República. Os investimentos são destinados para os serviços de saneamento básico, sendo estes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais.

O Plano visava enfrentar um déficit estrutural de investimentos em saneamento básico no Brasil, que aprofundava desigualdades regionais e injustiças socioambientais. Nessa linha, o PLANSAB destacava que a falta de alternativas apropriadas para a coleta e tratamento de esgotos sanitários trouxe um cenário precário ao setor do saneamento, possibilitando a proliferação de doenças parasitárias e infecciosas bem como a degradação dos corpos hídricos.

O presente capítulo toma como fundamento o documento intitulado PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico – Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania,

versão revisada de março de 2019. Esta versão estava “em consulta pública” à sociedade, sendo posteriormente remetido aos Conselhos e, por fim, ao Ministro do Desenvolvimento Regional. O documento enfatiza que é necessário e fundamental que haja o tratamento do esgoto sanitário de forma a melhorar a saúde pública assim como resguardar o meio ambiente (BRASIL, 2019, p. 30).

Conforme o documento referido, é importante dar ênfase sobre o acesso ao esgotamento sanitário pelos domicílios, tomando como base que:

a forma mais utilizada é a **rede geral de esgoto**³ ou pluvial, que atende a 66,5% dos domicílios. Destaca-se também que 15,6% dos domicílios utilizam a **fossa séptica**⁴ como solução para o afastamento dos esgotos sanitários. Ainda assim, 17,9% dos domicílios brasileiros não possuem solução adequada de esgotamento sanitário, o que corresponde a 12,4 milhões de domicílios destinando seus esgotos para fossas rudimentares, valas, rios, lagos, mar ou outros destinos (BRASIL, 2019, p. 30-31, grifo nosso).

Sobre a situação do acesso ao esgotamento sanitário, a macrorregião Sudeste tem o maior percentual de domicílios com rede geral de esgoto ou pluvial. Em relação ao déficit de atendimento, o documento referido demonstra que a macrorregião Norte apresenta um percentual significativo de precariedade, contando com apenas 38,3% de atendimento em 2017. Contudo, em termos absolutos, a região Nordeste é a que detém o maior déficit de atendimento, totalizando em 5,6 milhões de domicílios (Ibidem, p. 31-32).

É pertinente citar que a macrorregião Sul apresenta o maior percentual de atendimento por rede geral de esgoto ou fossa séptica. Já em relação ao déficit desse atendimento, possuindo assim um afastamento inadequado, as macrorregiões Norte e Centro-Oeste expõem os maiores índices, com 68,9% e 68,4%, respectivamente. Entretanto, em termos absolutos, a macrorregião Nordeste é a que detém o maior déficit, sendo em torno de 2,7 milhões de domicílios sem atendimento adequado de esgotamento sanitário (Ibidem, p. 33).

No que concerne ao tratamento do esgoto, ou seja, percentual de esgoto gerado e que é tratado, o percentual referente à média geral do país teve uma alteração significativa, já que

³ Segundo definição do IBGE, a rede coletora de esgotamento sanitário pode ser conceituada como “conjunto de canalizações que operam por gravidade e que têm a finalidade de coletar os despejos domésticos e especiais da comunidade a partir de ligações prediais ou de outros trechos de redes, encaminhando-os a interceptores, local de tratamento ou lançamento final” (IBGE, 2011).

⁴ Segundo definição do IBGE, a fossa séptica pode ser conceituada como “dispositivo tipo câmara, enterrado, revestido e sem possibilidade de infiltração no solo, destinado a receber o esgoto para separação e sedimentação do material sólido, transformando-o em material inerte. A parte líquida do esgoto pode ser encaminhada a sumidouros, valas de infiltração ou filtros biológicos” (IBGE, 2011).

era 37,8%, em 2010, passando a ser 46,0%, em 2017, sendo que somente a macrorregião Nordeste demonstrou uma redução nesse índice. Insta salientar que a macrorregião Centro-Oeste teve o maior percentual, sendo este de 52,0%. Em contrapartida a macrorregião Norte deteve o menor percentual, 22,6% (BRASIL, 2019, p. 34).

O documento intitulado “Atlas Esgotos, Despoluição de Bacias Hidrográficas”, de 2017, o qual foi elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA) em parceria com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, se adiciona ao “ATLAS Brasil: Abastecimento Urbano de Água”, documento consolidado pelo país em 2011. Os documentos têm como objetivo abordar a questão do saneamento básico, bem como dos recursos hídricos, de forma a acompanhar as ações que são necessárias para o crescimento/desenvolvimento do esgotamento sanitário no Brasil.

O estudo, realizado em escala nacional pela Agência Nacional de Águas, apresenta avaliações para cada uma das 5.570 sedes urbanas do Brasil. Os índices de cobertura referentes à coleta e tratamento de esgotos nas áreas urbanas são insatisfatórios. Destaca-se também que:

as redes coletoras de esgotos alcançam 61,4% da população urbana brasileira, restando 65,1 milhões de pessoas nas cidades do País que não dispõem de sistema coletivo para afastamento dos esgotos sanitários. Nem todo esgoto coletado é conduzido a uma estação de tratamento. A parcela atendida com coleta e tratamento dos esgotos representa 42,6% da população urbana total. Desse modo, 96,7 milhões de pessoas não dispõem de tratamento coletivo de esgotos (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017, p. 30).

O Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil⁵ 2018 (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018) traz o ranking das 100 maiores cidades do Brasil, chamando atenção para os indicadores de água e esgoto do país. Esse ranking é realizado em parceria com a GO Associados, empresa de consultoria, usando dados oficiais do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Conforme o documento, o trabalho é elaborado em duas etapas, sendo estas: coleta e tabulação dos dados do SNIS 2016 e preparação do Ranking do Saneamento (2018, p. 11).

⁵ O instituto Trata Brasil é uma OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, formado por empresas que tenham interesse nos progressos do saneamento básico. Esse instituto atua desde 2007, “trabalhando para que o cidadão seja informado e reivindique a universalização do serviço mais básico, essencial para qualquer nação: o saneamento básico” (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2020).

Sobre o índice de atendimento de esgoto, o indicador de coleta dos municípios apresentou 72,14%, percentual considerado retraído, já que em 2015 o percentual foi de 71,05%. De forma geral, os municípios, que estão dentro dessa pesquisa, têm coleta de esgoto acima da média do Brasil, tomando como base que a média do país foi de 51,90% (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018, p. 53).

Em relação à distribuição do indicador de coleta, sete municípios estão na faixa de 0 a 20%, sendo que 44 municípios estão entre 81% e 100% de coleta. Contudo, há muitos municípios nas demais faixas de atendimento. Dessa forma, os serviços de coleta de esgoto não estão próximos de serem universalizados (Ibidem, p. 54).

No que concerne ao índice de esgoto tratado, o indicador de tratamento de esgoto dos municípios foi de 54,33%, tendo obtido um progresso, já que em 2015 foi de 51,75%. Contudo, é fundamental enfatizar que esse indicador está muito insatisfatório, demonstrando assim que esse quesito representa um grande obstáculo a ser superado (Ibidem, p. 59-60).

Enfim, esse indicador de tratamento é distribuído entre todas as faixas de atendimento, “com elevada concentração de municípios na faixa de 0 a 20% de tratamento. São 21 municípios que tratam 20% ou menos de seu esgoto. Além disso, apenas 22 municípios tratam ao menos 80% do esgoto que produzem” (Ibidem, p. 60).

De modo consequente, o indicador de tratamento de esgoto está bem distante da universalização. Observe-se que três municípios do Rio Grande do Sul (Gravataí, Pelotas e Canoas) se encontram entre as últimas 20 colocações, lembrando que o referido ranking avalia as 100 cidades mais populosas do país (Ibidem, p. 89).

No contexto do Estado do Rio Grande do Sul, consoante o documento “RS 2030 – Texto de Referência 7 – Balanço do Saneamento Básico no RS” (RIO GRANDE DO SUL, 2014), a Secretaria de Habitação e Saneamento é responsável pela elaboração do Plano Estadual de Saneamento, conforme a Lei Estadual de Saneamento Básico, Lei nº 12.037/2003 (RIO GRANDE DO SUL, 2003). A referida secretaria é, também, responsável por estimular o desenvolvimento dos Planos Municipais de Saneamento.

Conforme o documento supracitado, menciona-se que no Estado do RS, do total de municípios (497), apenas 163 possuem planos de abastecimento de água finalizados e 131 municípios têm planos de esgotamento sanitário. Em contrapartida, 114 municípios estão com seus planos em elaboração ou contratação (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 2). É imprescindível frisar que essas informações foram divulgadas em 2014.

O documento referido ainda destaca que são identificados no Rio Grande do Sul e no Brasil “diferentes níveis de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e coleta e

tratamento de esgoto nos municípios”, e enfatiza também que os resultados das pesquisas “informam um percentual bastante elevado de municípios no Estado que contam com serviços públicos de distribuição de água, mas o mesmo não ocorre para as redes de coleta de esgoto, ou para os serviços de tratamento de esgoto” (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 9).

Sendo assim, Rio Grande do Sul ainda se depara com problemas relacionados ao saneamento básico, tomando como referência que o Estado coleta menos de 50% do esgoto gerado, tratando apenas 13% (PESSOA, M. L., 2017) e, inclusive, “os Municípios de Canoas e Gravataí figuram entre os 20 piores do País no ranking do saneamento” (Ibidem).

Faz-se necessário ainda tecer algumas considerações sobre o cenário local. O município de Rio Grande foi fundado em 1737, estando localizado entre a Lagoa Mirim, a Lagoa dos Patos e o oceano Atlântico. O município tem sua área introduzida na Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo. Além disso, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) é a responsável pelo serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Rio Grande desde o ano de 1973.

A Estação de Tratamento de Água de Rio Grande (ETA) é do tipo convencional, ressaltando que a CORSAN não possui licença para descartar os efluentes em nenhum corpo hídrico (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE, 2014, p. 56-58). Contudo, a CORSAN lança os efluentes da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes no Arroio Martins, já causando uma contaminação ao arroio (Ibidem, p. 113-114). A rede de distribuição tem tubulações antigas de cimento-amianto (Ibidem, p. 72), lembrando que a fabricação e a comercialização desse tipo de tubulação são proibidas no Estado do Rio Grande do Sul, conforme art. 1º, da Lei Estadual nº 11.643, de 2001⁶.

De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico de Rio Grande, de 2014 (p. 86-87), há aproximadamente 63.372 economias (instalações de abastecimento de água e/ou esgotos), sendo em torno de 27% atendidas por rede coletora de esgotos e 98% dos esgotos coletados são tratados. Todavia, muitas moradias não possuem nenhum tipo de esgotamento sanitário e, devido a isso, os efluentes são jogados *in natura* nos corpos hídricos próximos as suas residências. Esta situação é constatada, principalmente, em áreas que possuem famílias/pessoas de baixa renda.

É necessário investimento significativo para que esse cenário seja modificado em prol da saúde pública bem como da preservação do meio ambiente, já que este também é

⁶ Art. 1º A produção e a comercialização de produtos à base de amianto fica proibida, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos desta Lei. Parágrafo único - A vedação prevista nesta Lei alcança, além do próprio amianto, todo e qualquer produto, derivado ou misto, de silicato natural hidratado de cálcio e magnésio (RIO GRANDE DO SUL, 2001).

diretamente prejudicado. As Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) precisam ser construídas, de forma planejada, até mesmo, para que a comunidade local não seja afetada negativamente ou o meio ambiente exposto à contaminação.

Deve-se lembrar de que da mesma forma que a insuficiência dos serviços de coleta e de tratamento de esgoto afeta a salubridade ambiental, as construções mal planejadas de estações de tratamento de esgoto prejudicam comunidades, devido a sua localização contígua, ocasionando efeitos tão prejudiciais quanto a não construção dessas estações.

Portanto, os índices expostos no último subtópico do presente capítulo demonstram que o país ainda está muito atrasado em relação à coleta e tratamento de esgoto sanitário. As mudanças anualmente não são muito significativas e a urgência em mudar as estatísticas deveria ser a prioridade das autoridades responsáveis pelo saneamento básico. Como observado nesta breve exposição de dados, os quais foram extraídos do PLANSAB, da Agência Nacional de Águas, do Ranking do Instituto Trata Brasil e do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, o avanço não é muito expressivo, impossibilitando uma universalização dos serviços de coleta e de tratamento dos esgotos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E (IN)JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

As políticas públicas devem ser dotadas de instrumentos que sejam eficazes para evitar a degradação do meio ambiente. A dignidade da pessoa humana tem como pressuposto a existência de um meio ambiente equilibrado. É fundamental que a cada pessoa seja assegurada o seu direito a ter uma vida com dignidade, possuindo condições sociais bem como ambientais, as quais possibilitem o gozo de seus direitos. Isso deveria ocorrer, já que a dignidade “é um bem inestimável, impossível de ser valorado, pois é um atributo personalíssimo, que se traduz nos seus postulados de liberdade, igualdade substancial, solidariedade e integridade psicofísica” (TRINDADE; MAZZOCHI; PEREZ, 2011, p. 158).

O Estado tem a obrigação de construir políticas públicas que estejam relacionadas aos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988, ou seja, de proteger esses direitos, atendendo as demandas por um meio ambiente equilibrado. Como consequência, toma-se a percepção de que as “políticas públicas são indispensáveis para a garantia e promoção de direitos fundamentais, competindo à Administração Pública exercer os comandos gerais contidos na ordem jurídica” (CHAD, 2017, p. 762).

Sendo assim, a temática de políticas públicas voltadas ao saneamento básico torna-se pertinente, principalmente considerando-se a precária situação do Brasil no cenário de coleta e de tratamento de esgotos sanitários (2.1). O debate acerca da relação entre saneamento básico e justiça ambiental mostra-se igualmente instigante, na medida em que a ação e/ou omissão do Poder Público nessa área podem desencadear um cenário de injustiça ambiental (2.2). Mesmo nos casos em que a administração adote políticas públicas na área do saneamento, a ausência de um planejamento adequado pode aprofundar um cenário de injustiça. É o que se verificou, por exemplo, no processo de construção da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes, localizada no município de Rio Grande (2.3).

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CAUSADORAS DE TRANSFORMAÇÃO OU RETROCESSO SOCIAL

O investimento em saneamento básico não vislumbra apenas transformar a qualidade de vida das pessoas e incentivar que o meio ambiente urbano seja protegido. O saneamento ambiental reduz a ocorrência de doenças bem como de internações hospitalares. Conforme Freitas, “ao evitar o comprometimento dos recursos hídricos disponíveis na região, o saneamento ambiental garante o abastecimento e a qualidade da água” (2003, p. 603-604).

Como destacado no capítulo anterior, a Lei nº 9.433/97 elegeu a bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, segundo o seu art. 1º (BRASIL, 1997). Ressalta-se que na elaboração dos planos de bacia hidrográfica, “as prioridades são determinadas em função da importância econômica de uma região e do nível de degradação em que se encontra a bacia hidrográfica” (FREITAS, 2003, p. 607). Dessa forma, as ações governamentais se baseiam de modo a “conciliar o aumento da demanda com a crescente escassez dos recursos, decorrente de fenômenos naturais (as secas no nordeste brasileiro) ou da poluição industrial e lançamento de esgotos domésticos sem qualquer tratamento nos cursos d’água” (Ibidem).

Acrescenta-se ainda que as cidades tiveram um crescimento que não foi planejado, interferindo diretamente no planejamento das obras de saneamento básico para essas localidades. As obras de saneamento tornam-se obras de emergência, no sentido de reduzir índices de poluição em recursos hídricos localizados, principalmente, em centros urbanos povoados. Nos anos 80 e parte dos 90, “a Política Urbana caracterizou-se pela fragmentação das ações institucionais, diante da inexistência de diretrizes de gestão integrada e articulada. A

tendência observada foi de fragmentação das políticas em programas setoriais isolados” (FREITAS, 2003, p. 607).

De acordo com Carlos (2017, p. 130), “o Brasil viveu um ‘apagão’ sanitário de pelo menos duas décadas, justamente nos anos em que houve a maior migração de pessoas das áreas rurais para as urbanas”, ressaltando que as cidades não foram estruturadas de forma a desenvolverem esse planejamento de levar água bem como tratar o esgoto gerado dessa população. Sendo assim, “mesmo após décadas de evolução política, o Brasil não conseguiu conter o crescimento desenfreado a partir da urbanização descontrolada, o que resultou em milhões de pessoas habitando áreas irregulares, favelas, beira de represas e áreas de risco” (Ibidem).

Constata-se que esse crescimento exacerbado relacionado ao déficit de planejamento em políticas públicas contribuiu para que o Brasil estivesse tão aquém nos índices de saneamento básico, lembrando que a população ainda não é totalmente atendida com água tratada e muito menos possui um índice significativo de esgoto coletado e tratado.

De forma a compreender o porquê do país não ter avançado nos índices de saneamento básico, Carlos (2017, p. 134) cita dois fatores como sendo os principais responsáveis, sendo estes: a demora para os recursos federais chegarem e a escassez de recursos financeiros das empresas de água e esgotos, ocasionada pela falta de gestão dessas empresas. Concernente ao último fator citado, o autor explica que a falta de gestão poderia ser exemplificada pelas perdas de água nos sistemas de distribuição.

É importante considerar que a escassez hídrica em centros urbanos está associada à carência de saneamento básico, já que gestores de inúmeras cidades não refletiram o quão importante era o investimento na coleta e no tratamento dos esgotos. E, por conseguinte, “transformaram os rios em meros diluidores de esgoto [...] A poluição do Tietê, por exemplo, se deu por absoluta falta de planejamento sanitário dos vários municípios que usam o rio como descarte de seus esgotos” (Ibidem, p. 136).

Conforme Sanseverino (2017, p. 92), o país não tem um serviço que seja rígido no monitoramento da qualidade das águas nacionais. A qualidade da água influi de modo direto na falta de coleta de esgoto bem como de seu tratamento, ainda mais nas áreas urbanizadas. Em outras palavras, a qualidade das águas está relacionada com o déficit de coleta e de tratamento de esgoto.

Pela conjuntura do Brasil, o país não se preocupou com o saneamento básico. Não houve o planejamento para a construção das cidades de forma a garantir as estações de tratamento de esgoto. Como elas não eram construídas, os resíduos eram lançados nos rios até

que o saneamento básico fosse planejado e, posteriormente, executado. Como consequência, há um país que caminha para o seu desenvolvimento econômico, figurando entre as maiores economias do mundo, contudo apresenta atualmente indicadores relativos ao saneamento básico que eram similares aos apresentados pelos países desenvolvidos no século XIX (CARLOS, 2017, p. 73).

Conforme Carlos (2017, p. 137), vários rios, bem como pontos turísticos, foram poluídos:

por conta da incapacidade do poder público, em todas as suas esferas, em lidar com o problema. Além do Tietê e Pinheiros [...], outros rios importantes sofrem até hoje com os esgotos, tais como o Ipojuca e Capibaribe em Pernambuco, Iguaçu no Paraná, Rio Doce entre o Espírito Santo e Minas Gerais, rios dos Sinos e Gravataí no Rio Grande do Sul e a Baía de Guanabara no Rio de Janeiro.

Os exemplos citados demonstram que a ocupação humana altera os ecossistemas, “comprometendo a própria qualidade da água e modificando para sempre o regime reofílico dos rios; apregoa-se sempre que é uma questão do custo x benefício, esquecendo-se muitas vezes do ônus refletido no cotidiano da vida dos municípios” (ROCHA, 2016, p. 99).

Como também ponderado por OST (1995, p. 109), as intervenções humanas “são cada vez mais maciças e concentradas no tempo, interrompem os ciclos naturais e, pelos seus efeitos cumulativos, aproximam-nos dos limiares da irreversibilidade”. Não há como negar o caráter da irreversibilidade no sentido de que a natureza não possui condições de se reconstituir, restaurar os seus equilíbrios de forma infinita. Afinal, “a natureza, como a história, nunca se repete; é apenas a nível da percepção humana que se forma a impressão de retorno do mesmo” (Ibidem).

Embora a Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007) não tenha definido expressamente a titularidade do serviço de saneamento básico, a Constituição Federal de 1988, a partir da reserva do interesse local à competência municipal, estabelece que cabe ao gestor público municipal estabelecer instrumentos de controle social nas atividades relacionadas ao saneamento básico, sendo estas de planejamento, regulação e fiscalização. Há quem afirme que essa omissão poderia ser justificada “pelo fato de o saneamento básico não ser de titularidade exclusiva de nenhum ente da Federação, mas ser um serviço público de competência comum, conforme explicita o artigo 23, IX da Constituição Federal de 1988” (BERCOVICI, 2017, p. 209-210).

A partir do art. 47, da Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007)⁷, há a possibilidade do exercício direto da cidadania, pois o artigo supracitado possibilita o controle e a participação popular sobre as políticas de saneamento. Sendo assim, “a população deve interagir de forma participativa e propositiva em todas etapas do processo, ou seja, participando desde o planejamento, passando pela regulação até a implantação da política pública” (NOBRE; COSENZA, 2017, p. 148).

Com base nos autores mencionados (2017, p. 148), é necessário considerar a intersetorialidade no saneamento, como forma de ter a representação de outros setores, os quais juntos podem trabalhar em prol de contemplar as necessidades sociais. Isso se torna importante, levando em consideração que há uma relação do saneamento com a saúde, com os recursos hídricos e com as políticas urbanas, vislumbrando assim a eficácia dessas políticas.

Consoante Xavier (2017, p. 162-163), a cooperação federativa pode ajudar de forma significativa a questão do saneamento básico, já que:

é justamente o estabelecimento de normas legais que guiam ações da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal para o alcance do determinado pelo inciso IX do art. 23, qual seja, a promoção de programas para melhoria das condições de saneamento básico em todos os municípios da nação. Tal passo traria a evolução, tanto do conceito de federalismo cooperativo, como das ações governamentais nessa seara do saneamento, outorgando maior previsibilidade de recursos e ações públicas, favorecendo o planejamento de longo prazo que é essencial para os setores de infraestrutura.

Mesmo nos contextos locais onde os serviços de saneamento são disponibilizados à população, é necessário observar que esses serviços não sejam ofertados em valores tarifários proibitivos, o que equivaleria a não oferta dos serviços. Em outras palavras, o desenvolvimento de uma política pública deve incluir suas repercussões sociais à população supostamente beneficiada.

A Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007) apresenta instrumentos visando à universalização da adesão da população aos serviços. Essa alternativa estaria embasada no subsídio à

⁷ Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação: I - dos titulares dos serviços; II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico. § 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram. § 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2007).

população de baixa renda, sendo que “em termos práticos, os subsídios tanto na literatura econômica quanto na LNSB⁸ são benefícios disponibilizados às pessoas ou às empresas, com o objetivo de reduzir os custos de um determinado serviço público prestado” (OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2017, p. 178).

Com fundamento no que está positivado no art. 3º, VII, da Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007), o subsídio é apresentado como “instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda”. Os subsídios se dividem em categorias, conforme o art. 31, da Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007), como se segue:

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Contudo, a política de subsídio direto mostra-se mais pertinente, pois diminui o total de subsídios remetidos à empresa prestadora, incentiva o tratamento isonômico aos que obtêm o benefício, propicia a redução do índice de inadimplemento, assegura o fluxo de caixa da prestadora de serviço, bem como gera o bem estar ao meio ambiente e à população como um todo (OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2017, p. 182).

No Estado do Rio Grande do Sul, existe a Tarifa Residencial Subsidiada. A Superintendência de Faturamento e Cadastro da CORSAN elaborou essa norma interna em 05 de março de 2015, a qual teve a sua aprovação pela Diretoria Colegiada e Conselho de Administração, em 24 de abril de 2015 e 09 de junho de 2015, respectivamente. A última revisão dessa norma foi em 17 de maio de 2019. O seu objetivo é:

determinar critérios e procedimentos a serem adotados para concessão do subsídio social, aos beneficiários de Programas Sociais de Transferência de Renda, de Moradias Populares para População de Baixa Renda, de Regularização de Ligações Clandestinas em Áreas de Ocupação Consolidada e de Comunidades Quilombolas (CORSAN, 2019, p.1).

⁸ LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico.

A norma também enfatiza que para fins de enquadramento de uma economia em residencial subsidiada é necessária a comprovação da condição de baixa renda. Logo, o usuário deve comprovar que é beneficiário de um programa social de transferência de renda, como: programas sociais do governo federal, programas sociais do governo do Estado do Rio Grande do Sul, programas sociais do governo municipal, Condomínios Habitacionais pertencentes ao Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, Programa Água, Vida e Cidadania da CORSAN e Comunidades Quilombolas (CORSAN, 2019, p. 5).

Assim, compreende-se que “a política de subsídios é, na verdade, uma das condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro para que o concessionário possa garantir a prestação dos serviços à população de baixa renda” (OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2017, p. 188).

Com enfoque ainda nas políticas públicas que podem influenciar significativamente a realidade do país acerca dos indicadores do saneamento básico, Sanseverino (2017, p. 97) expõe que é primordial progredir nos processos de conscientização e de educação ambiental, aumentar os investimentos, aperfeiçoar a legislação, dentre outros aspectos. No que concerne à temática de educação ambiental, a própria Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007) cita como um dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico: “promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários” (art. 49, XII). Essa conscientização e educação ambiental deveriam ser destinadas a todos os cidadãos, já que o uso da água nem sempre se dá de forma controlada.

A reflexão apresentada sobre a Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007) conduz a interpretação que a Lei de Saneamento Básico:

enquanto ferramenta fundamental para o avanço das políticas públicas de acesso ao saneamento básico e a conseqüente proteção e preservação do meio ambiente equilibrado, representa mais do que um marco regulatório do setor, mas sim, a adequação de uma das políticas mais importantes para a manutenção da qualidade de vida e do meio ambiente” (CHAD, 2017, p. 770).

Concebe-se assim o entendimento de que a prestação dos serviços de saneamento básico deve promover a saúde pública, a qualidade do meio ambiente e não constituir uma sobrecarga financeira excessiva às famílias hipossuficientes. Em linhas gerais, as políticas públicas de saneamento básico devem consolidar um instrumento para um modelo de justiça socioambiental.

2.2 REFLEXOS DA AÇÃO E/OU OMISSÃO DO PODER PÚBLICO E A IGUALDADE ALMEJADA PELA JUSTIÇA AMBIENTAL

Os índices de saneamento básico não são uniformes no Brasil. Pelo contrário, há diferenças consideráveis entre as cinco regiões do país e, até mesmo, as estatísticas se apresentam com disparidades dentro dessas regiões. Em linhas gerais, pode-se afirmar que há relação inversamente proporcional entre poder econômico e exposição aos riscos ambientais, de modo que “sobre os mais pobres e os grupos étnicos desprovidos de poder recai, desproporcionalmente, a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 12).

Nesta sociedade contemporânea, a qual se depara com consequências bem severas em relação ao meio ambiente, a justiça ambiental ajuda a dimensionar como as ações humanas repercutem nos desastres ecológicos. Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 16) ressaltam que a justiça ambiental “implica, pois, o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o ‘meio ambiente’ é considerado em sua totalidade”. Referem-se, dessa forma, “às condições em que tal direito pode ser livremente exercido, preservando, respeitando e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, a dignidade e a autonomia das comunidades” (Ibidem).

Considerando a relevância da concepção de justiça ambiental, faz-se necessário compreender como ela surgiu, em qual contexto, quais foram os seus movimentos mais significativos, servindo assim de embasamento teórico. Esta expressão se reporta aos “movimentos sociais norte-americanos que, a partir da década de 60, passaram a reivindicar direitos civis às populações afrodescendentes existentes nos EUA, bem como a protestar contra a exposição humana à contaminação tóxica de origem industrial” (RAMMÊ, 2012, p. 13).

No final dos anos de 1960, foram “redefinidos em termos ‘ambientais’ os embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e de disposição indevida de lixo tóxico e perigoso” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 17). Destaca-se que foi neste período que houve o surgimento da concepção de equidade geográfica, já que as análises indicavam as disparidades dos impactos ambientais.

É significativo compreender que a equidade geográfica se refere à localização e a configuração espacial das comunidades e a sua proximidade a riscos ambientais, instalações nocivas e usos do solo localmente indesejados, tais como: aterros sanitários, incineradores,

estações de tratamento de esgotos, fundições de chumbo, refinarias e outras instalações perigosas (BULLARD, 2004, p. 7, tradução livre)⁹.

O princípio da discussão sobre a justiça ambiental surgiu pelos movimentos sociais. Teve como uma das suas metas ressignificar as perspectivas ambientais da década de 1970, as quais “se consolidaram na luta por preservação da natureza sem se dar conta, muitas vezes, que o ser humano também faz parte dela e, junto com ele, todos os seus espaços de intervenção” (BAGGIO, 2014, p. 120). Através desse processo de redefinição citado pela autora, houve a possibilidade de novas construções relacionadas à proteção ambiental e aos movimentos por justiça ambiental.

Nos anos de 1976-1977, nos Estados Unidos, houve muita discussão, objetivando que coalizões colocassem na pauta de discussão das entidades ambientalistas o combate à localização de lixo tóxico e perigoso, o qual era dominante nas áreas onde havia população negra (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 19).

Fazendo uma análise sobre os momentos marcantes referentes à justiça ambiental, pertinente ressaltar a década de 1980, já que esta pode ser definida como a década em que ocorreu o enraizamento dos movimentos por justiça ambiental, mantendo-se focada às demandas dos perigos tóxicos bem como das desigualdades raciais (BAGGIO, 2014, p. 112). Desde 1987, as organizações colocaram na pauta de debate as conexões entre raça, pobreza e poluição, elaborando mecanismos para uma análise sobre equidade ambiental (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 22).

Ainda no contexto norte-americano, observa-se o primeiro protesto nacional contra o racismo ambiental na década de 1980, como se compreende pela seguinte passagem:

moradores da comunidade negra de Warren County, Carolina do Norte, também descobriram que um aterro para depósito de solo contaminado por PCB (*polychlorinated biphenyls*) seria instalado em sua vizinhança. Data daquele ano o primeiro protesto nacional feito pelos afroamericanos contra o que chamaram de “racismo ambiental”. A partir daí, o movimento negro norteamericano sensibilizou congressistas e o US General Accounting Office conduziu uma pesquisa que mostrou que a distribuição espacial dos depósitos de resíduos químicos perigosos, bem como a localização de indústrias muito poluentes nada tinham de aleatório: ao contrário, se sobrepunham e acompanhavam a distribuição territorial das etnias pobres nos Estados Unidos (HERCULANO, 2002, p. 3).

⁹ “Geographic equity refers to location and spatial configuration of communities and their proximity to environmental hazards, noxious facilities and locally unwanted land uses (LULUs), such as landfills, incinerators, sewage treatment plants, lead smelters, refineries and other hazardous facilities” (BULLARD, 2004, p. 7).

Os depósitos de resíduos químicos bem como as indústrias que possuem uma poluição significativa são direcionados às etnias pobres e também às comunidades negras. Compreende-se assim que “o racismo ambiental exprime o fenômeno pelo qual muitas das políticas públicas ambientais, práticas ou diretivas acabam afetando e prejudicando de modo desigual, intencionalmente ou não, indivíduos e comunidades de cor” (RAMMÊ, 2012, p. 18).

Devido à problemática do racismo ambiental, muitos pesquisadores direcionaram os seus estudos para os transtornos ambientais aliados a desigualdade social. De acordo com Acelrad, Mello e Bezerra (2009, p. 22), esse progresso na área teórica buscava instrumentos que poderiam realizar uma avaliação de equidade ambiental, introduzindo a parte social nos estudos de avaliação. Conseqüentemente, a discussão da justiça ambiental não se limita a questão da distribuição de riquezas, mas também se sustenta igualmente sobre a perspectiva cultural.

Sobre a década de 1990, essas lutas por justiça ambiental são propagadas de forma intensa, sendo que esta propagação se deu devido ao objeto das denúncias, ao aumento dos grupos alcançados, ao tópico territorial bem como geográfico, demonstrando que as denúncias sobre injustiças ambientais foram observadas pelo mundo (BAGGIO, 2014, p. 112). O Movimento de Justiça Ambiental fortaleceu-se como uma “rede multicultural e multirracial nacional, e em seguida internacional, articulando entidades de direitos civis, grupos comunitários, organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 23).

De acordo com Baggio (2014, p. 112), um dos motivos que pode fundamentar essa expansão da discussão sobre justiça ambiental foi a Primeira Conferência Nacional de Lideranças Ambientais de Pessoas de Cor, ocorrida na cidade de Washington, no ano de 1991. A autora também evidencia que a conferência supracitada era sobre a temática racial, contudo vários princípios de justiça ambiental foram aprovados, os quais não estabeleciam apenas demandas que versassem sobre as discriminações raciais. Pelo contrário, os princípios tomavam como base todas as classes e etnias.

Ainda abordando o impacto de determinadas conferências, as quais podem trazer conseqüências positivas ao contexto global, é fundamental destacar a Conferência das Nações Unidas pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (Ibidem, p. 114). Esta conferência reuniu vários países, tendo como pauta principal as exigências ambientais que a cada dia se tornavam mais relevantes à sociedade.

Salienta-se igualmente o Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania, realizado em Niterói, no ano de 2001. Este seminário possibilitou a reunião de representações

dos movimentos sociais, dentre outros organismos, bem como de pesquisadores. Deste seminário, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental foi elaborada, a qual alargou o alcance das denúncias, podendo ser maiores do que as questões de racismo ambiental. Esta Rede participou de várias iniciativas coletivas bem como campanhas, como, por exemplo, a luta contra a transferência de resíduos tóxicos oriundos da cidade de São Paulo para a Bahia, já que a legislação da Bahia era mais flexível quanto à incineração (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 40-43).

No manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, a justiça ambiental é conceituada como um conjunto de princípios e práticas que:

- a - asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- b - asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- c - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- d - favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Esse documento, construído no Seminário referido, consolidou a visão do movimento por justiça ambiental. Deste modo, a perspectiva do movimento de justiça direciona-se para “a justa distribuição do espaço ambiental coletivo entre os seres humanos vivos, bem como para o enfrentamento de toda e qualquer espécie de violações de Direitos Humanos fundamentais originadas em contextos de degradação ambiental no território brasileiro (RAMMÊ, 2012, p. 50).

O conflito por justiça ambiental é “uma luta pelo compartilhamento equânime dos problemas ambientais e pela democratização das relações em sociedade, no sentido de que busca superar violações discriminatórias de direitos humanos e fundamentais” (BAGGIO, 2014, p. 119-120), ressaltando que essas discriminações são suportadas por pessoas oriundas de grupos economicamente vulneráveis. Enfatiza-se que o movimento por justiça ambiental leva em consideração todos os conflitos socioambientais, “cujos riscos sejam suportados de

forma desproporcional sobre populações socialmente vulneráveis ou mesmo sobre os países ditos de ‘Terceiro Mundo’” (RAMMÊ, 2012, p. 23).

Percebe-se nitidamente a injustiça ambiental quando a proteção ambiental se dá de forma desigual. A proteção ambiental é:

desigual quando a implementação de políticas ambientais – ou a omissão de tais políticas ante a ação das forças de mercado – gera riscos ambientais desproporcionais, intencionais ou não intencionais, para os mais carentes de recursos financeiros e políticos: os mais pobres, os moradores de áreas desvalorizadas e etnias marginalizadas (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 73).

A diferença entre as populações mais atingidas pelos riscos ambientais das que não estão expostas aos riscos está enraizada nas políticas públicas, seja na ação ou na omissão destas, tendo como fundamento os processos sociais e políticos que estabelecem a proteção de modo desigual. Torna-se relevante assim destacar o sentido que a expressão injustiça ambiental carrega, já que esta “passou a designar o fenômeno da destinação da maior carga dos danos ambientais decorrentes do processo de desenvolvimento a certas comunidades tradicionais, grupos de trabalhadores, grupos raciais discriminados, populações pobres” (RAMMÊ, 2012, p. 26), sendo estas vulneráveis.

Essas consequências desiguais são oriundas de vários processos, os quais são “privados de decisão, de programas governamentais e de ações regulatórias de agências públicas. Processos não-democráticos de elaboração e aplicação de políticas sob a forma de normas discriminatórias, prioridades não discutidas” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 73). Determinadas temáticas não são importantes que sejam discutidas pelos cidadãos, especialmente quando estas versarem sobre políticas ambientais.

Outro fator que influencia a desigualdade é o acesso desigual aos recursos ambientais. Fundamental destacar que esse acesso desigual também se revela no âmbito da produção e do consumo, após os recursos naturais terem sido modificados em bens manufaturados (Ibidem, p. 74). Sendo assim, o objetivo da justiça ambiental é buscar que as pessoas pobres não sejam sacrificadas em detrimento das pessoas ricas. Infelizmente, é notório que o Brasil apresenta índices de desigualdade social alarmantes, sendo que isso reflete nos índices de acesso à água tratada, coleta e tratamento de esgoto.

Segundo Acelrad, Mello e Bezerra (2009, p. 78-82), diversas razões ocasionam uma proteção ambiental desigual. Uma das causas pode ser observada através do mercado, onde se percebe que as elites socioeconômicas conseguem satisfazer os seus interesses em detrimento

dos demais. Outra causa é oriunda das políticas, ou seja, a desigualdade é gerada por serem acolhidas determinadas políticas governamentais ou, simplesmente, pelo Estado se omitir na concretização delas.

É perceptível que a legislação ambiental é menos flexível com os pequenos agricultores bem como com os pescadores do que com as corporações industriais de grande relevância. As agências ambientais são rígidas com os que possuem pouca influência no âmbito da política. Aliado a estes fatores, há também a desinformação, na medida em que parte da população não tem acesso às informações relacionadas aos riscos ambientais (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 78-82).

A temática do acesso à água faz parte das lutas do movimento por justiça ambiental, já que a água “é um privilégio da elite, enquanto a maioria pobre sofre com sua escassez. Isso só revela mais uma faceta das inúmeras injustiças ambientais que assolam o planeta” (RAMMÊ, 2012, p. 40), levando em consideração que “a vulnerabilidade socioeconômica das camadas pobres da população humana é causa determinante para o desigual acesso à água entre os seres humanos” (Ibidem).

Em relação ao Brasil, a injustiça ambiental é sentida de forma significativa pela população mais vulnerável, já que o país apresenta um cenário de desigualdade social marcante. Logo, “não é de se estranhar que a busca incessante pelo desenvolvimento econômico da nação, aliada à histórica fragilidade político-institucional brasileira, transformem o país em campo fértil para a ocorrência de inúmeras injustiças ambientais” (Ibidem, p. 47).

É fundamental ter a consciência que o termo justiça ambiental é recente no país, mesmo que “já há muitos anos diversos movimentos sociais brasileiros, embora sem se valer da expressão, envolvem-se em reivindicações bastante semelhantes às do movimento por justiça ambiental” (Ibidem). Assim, constata-se que a sociedade civil vem construindo articulações no sentido de modificar a conjuntura do país no cenário de desigualdade que assola o território brasileiro.

Todavia, a situação do país possui uma complexidade, visto que o desequilíbrio ecológico do ambiente é, de certa forma, promovido pelas ações do ser humano. Essas ações provocam consequências desastrosas, atingindo a dignidade da pessoa humana, pois os indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade social são os mais atingidos pela injustiça ambiental. Refletindo sobre a injustiça ambiental no tocante ao saneamento básico, os grupos mais vulneráveis são os que padecem de forma mais significativa.

É essencial que se compreenda que a justiça ambiental “emana [...] do todo principiológico da Constituição e dos direitos e deveres humanos e fundamentais ecológicos consagrados em seu texto” (RAMMÊ, 2012, p. 175). Dessa forma, “basta interpretar adequadamente a Constituição, para tornar efetivos não apenas os direitos e deveres ecológicos, mas a própria justiça ambiental” (RAMMÊ, 2012, p. 175).

Ademais, significativo acrescentar ainda os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais devem orientar as políticas nacionais. Dentre os 17 Objetivos, dois são extremamente relevantes às reflexões desenvolvidas nesta dissertação, sendo estes: 6 e 16, respectivamente. Por conseguinte, o Objetivo 6 vislumbra “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos” e o 16 “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (BRASIL, 2016).

Conforme Nocera e Molina (2019, p. 96-97), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis:

estão relacionados com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, composta por um plano global com 17 objetivos e 169 metas interdependentes, que envolvem temáticas diversificadas, [...] que expressam um novo consenso em torno de um estilo de desenvolvimento que enfatiza o combate à desigualdade e à destruição do meio ambiente.

Primordial compreender que “a proteção do ambiente alia-se ao marco da democracia participativa, conformando a assim designada democracia participativa ecológica que pressupõe uma sociedade civil politizada, criativa e protagonista no Estado” (Ibidem, p. 98), considerando, inclusive, que o Estado seja socioambiental, possuindo valores baseados na solidariedade.

Após as considerações acerca de justiça ambiental bem como de políticas ambientais, as quais podem determinar o cenário de justiças ou injustiças ambientais, é relevante apresentar um caso de possível injustiça ocorrido no município de Rio Grande/RS, referente à construção da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes.

2.3 POSSÍVEL INJUSTIÇA AMBIENTAL ENFRENTADA PELA COMUNIDADE DO BAIRRO PARQUE MARINHA E CONSEQUÊNCIAS DA INSTALAÇÃO DA ETE NAVEGANTES

Como enfatizado no subtópico anterior, a noção de justiça ambiental está diretamente relacionada à igualdade no acesso aos bens ambientais ecologicamente equilibrados. A ausência desse equilíbrio pode resultar tanto de uma ação quanto de uma omissão do Poder Público. Nesse momento, pretende-se demonstrar como a execução de uma política pública de meio ambiente, ao invés de promover a justiça ambiental, pode aprofundar a distribuição dos danos e riscos à sociedade.

A Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes foi construída entre a BR-392 e o bairro Parque Marinha, no município de Rio Grande/RS. De forma pormenorizada, Rio Grande é um município brasileiro localizado no litoral sul do Estado do Rio Grande do Sul.

A ETE Navegantes foi inaugurada em abril de 2003, entrando em operação em 2004. Desde seu início, houve reclamações por parte dos moradores do bairro Parque Marinha em relação aos odores fétidos e a presença de insetos. Por conseguinte, ações judiciais objetivando o ressarcimento em função dos transtornos ocasionados pela ETE Navegantes foram ajuizadas.

Conforme o Plano Municipal de Saneamento Básico de Rio Grande, um projeto de reformulação foi feito pela empresa Beck de Souza, ano 2005, pretendendo resolver os problemas operacionais nas lagoas anaeróbias e nas bacias de infiltração. Como consequência desses problemas operacionais, a comunidade contígua à estação sentia odores fortes bem como a proliferação dos mosquitos (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE, 2014, p. 99).

Esse projeto de reformulação teve como suporte a estrutura construída, desejando, dessa forma, o custo mínimo. Assim:

a proposta que melhor se adaptou à estrutura já existente foi a de um sistema de “Valo de Oxidação” operado em bateladas, seguido de bacias de infiltração, que permitiria o atendimento aos níveis de qualidade do efluente final exigidos pelo órgão ambiental, especialmente no que se refere à remoção de matéria orgânica, nitrogênio e fósforo. Os valos de oxidação foram implantados nas estruturas existentes das lagoas anaeróbias. Quanto às bacias de infiltração, não foram previstas alterações, mesmo estas apresentando valores de infiltração abaixo dos previstos no projeto original, de 1996 (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE, 2014, p. 99).

Os inconvenientes advindos da instalação da estação não foram solucionados após o projeto de reformulação, ou seja, todos os malefícios oriundos da estação continuaram. Como uma possibilidade de mudança, foi instalado “um canal ao longo das 04 bacias de infiltração, o qual coleta o efluente e lança-o no Arroio Martins” e também “foi instalado um sistema de aeração na entrada da ETE (antes da caixa de areia) denominado AEROVOR. [...] passaram, também, a recircular o efluente dos valos de oxidação para o início da Estação” (Ibidem, p. 100-101).

As consequências trazidas pela Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Navegantes possuem mais desdobramentos. No projeto de reformulação, foram implantadas 6 lagoas de Iodo. Contudo, as lagoas não foram utilizadas para colocar o Iodo da ETE Navegantes. “Destas seis bacias, uma está sendo utilizada para colocar o Iodo seco da ETE Parque Marinha, as outras cinco bacias estão totalmente abandonadas, sem uso” (Ibidem, p. 113).

Ademais, a ETE Navegantes não tinha como meta lançar efluentes líquidos diretamente em corpos hídricos, mas a CORSAN “passou a lançar os efluentes da Estação no Arroio Martins, que é o mais próximo da área” (Ibidem). O Arroio Martins já apresenta contaminação por causa do lançamento dos efluentes da referida estação (Ibidem, p. 114).

Constata-se que as dificuldades começaram desde que a Estação de Tratamento de Esgoto Navegantes iniciou o seu funcionamento, enfatizando que as questões operacionais foram observadas e não solucionadas, resultando em prejuízos cada vez mais crescentes à comunidade devido ao mau cheiro, a proliferação de insetos, dentre outros inconvenientes à saúde dos moradores. Por conseguinte, foi ajuizada uma ação civil pública, instaurado um inquérito policial e, também, houve a manifestação da comunidade local para obter a regularização da situação através de protestos.

Uma ação civil pública foi ajuizada em 02/05/2005 pelo Ministério Público contra a CORSAN, na Segunda Vara Cível da Comarca de Rio Grande/RS, sob o número 023/1.05.0002589-1. Em 21/10/2009, foi homologado o acordo entre as partes, julgando extinto o processo. O acordo foi realizado através da assinatura do termo de ajustamento. Esse acordo estipulou o fechamento do valetão, o investimento de R\$ 16 milhões de reais para regularizar a situação e indenizações aos moradores do bairro por danos ambientais causados pela empresa. A assinatura desse termo possibilitou também a extinção da ação civil pública bem como a extinção do inquérito civil.

Com base no Plano Municipal de Saneamento Básico, de 2014, é possível identificar que a comunidade do bairro Parque Marinha começou a enfrentar problemas desde a implantação da ETE Navegantes. A Companhia Riograndense de Saneamento deveria ter

elaborado o projeto da ETE Navegantes de forma que ele pudesse ser colocado em prática sem acarretar problemas à comunidade e ao seu entorno. É notório que a empresa não proporcionou o serviço público de saneamento de água e de esgoto de forma satisfatória, já que a instalação da ETE Navegantes ocasionou prejuízos aos moradores de forma contínua e que se estendeu por alguns anos até ser obtida a assinatura do termo de ajustamento.

A Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, sociedade de economia mista, prestadora de serviço público, possui responsabilidade objetiva em relação aos danos ambientais decorrentes da atividade da ETE Navegantes. O legislador considera o risco como base da responsabilidade civil. O Código Civil em seu art. 927 (BRASIL, 2002) bem como o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981) respaldam a responsabilidade objetiva, consagrando a ideia de que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados tanto ao meio ambiente quanto aos terceiros que foram atingidos pela sua atividade.

O art. 37, § 6º, da CF/88, resguarda a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e, até mesmo, de direito privado que sejam prestadoras de serviços públicos, citando que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 1988). Pode-se, nessa linha, afirmar que o reconhecimento da responsabilidade objetiva dos prestadores de serviços de saneamento básico constitui um instrumento para a busca da justiça socioambiental.

Sendo assim, há uma proteção constitucional acerca da responsabilidade objetiva destas pessoas jurídicas que prestam serviço público. A CORSAN deveria prestar um serviço público de forma eficiente e que fosse seguro à comunidade e ao meio ambiente. Caso houvesse algum problema advindo desta atividade, a responsabilidade da empresa deveria ser objetiva, reparando todo e qualquer dano causado.

Pertinente destacar que os direitos da personalidade, os quais são intransmissíveis e irrenunciáveis, dos moradores do bairro Parque Marinha foram afetados. Devido à demora da CORSAN em resolver os problemas advindos da instalação da ETE Navegantes, houve a manifestação da população, inclusive com moradores ajuizando ações individuais, demandando indenizações pelos danos morais sofridos.

Os conflitos ambientais acabam ocasionando relações processuais, as quais almejam a solução do litígio. Conforme Caporlingua (2012, p. 72),

a consciência ambiental do julgador manifesta-se perante o conflito jurídico ambiental. Nesse momento, o julgador é chamado a se posicionar frente ao caso concreto resolvendo a lide, e será por meio da sua decisão que se terão as mudanças sociais, bem como o reflexo das externalidades do processo no mundo real e deste para o processo.

Muitos moradores do bairro ingressaram com ações judiciais buscando esta consciência ambiental por parte do juiz para solucionar o conflito de forma satisfatória. Basicamente, os pedidos formulados nessas inúmeras ações judiciais visavam o reconhecimento de um dano moral passível de indenização, decorrente da lesão aos direitos da personalidade dos moradores e o afastamento de uma situação de injustiça socioambiental, oriunda do ônus sofrido pela comunidade em relação aos danos ambientais advindos de uma obra pública de grande monta, a qual, ironicamente, deveria corrigir um déficit de saneamento básico.

Segundo a autora referida, a procura “por um olhar crítico do juiz frente às questões ambientais e resolução dos conflitos pertinentes acontece tendo em vista a necessidade de se obter uma consciência ambiental que conduz à compreensão de que as suas decisões transformam” (Ibidem), modificando, assim, a sociedade.

Eram notórios os prejuízos enfrentados pela comunidade local, ou seja, os moradores do bairro Parque Marinha, os quais moravam próximos a ETE Navegantes. Os próprios dirigentes da CORSAN admitiram os problemas existentes e também firmaram o seu compromisso de buscar alternativas para diminuir os problemas ocasionados, consoante o trecho extraído do Acórdão 70036456887, o qual ressalta:

Na reunião organizada pelo Ministério Público, realizada **no dia 02.09.2004**, em que participaram o Secretário Estadual do Meio Ambiente, o Gerente Regional da FEPAM, o Secretário Municipal do Meio Ambiente, o Prefeito do Município do Rio Grande, o Superintendente da CORSAN, técnicos e os moradores do Parque Marinha, o Poder Público **admitiu expressamente que a estação de tratamento de esgoto apresentava problemas e se comprometeu a proceder a encontrar alternativas e perspectivas para reduzir os transtornos** causados aos moradores (fls. 15/20) (TJRS, Acórdão 70036456887, p. 9, grifo nosso).

Verifica-se não apenas o comprometimento da CORSAN como também a ciência do Ministério Público, do Secretário Estadual do Meio Ambiente, do Gerente Regional da FEPAM, do Secretário Municipal do Meio Ambiente, do Prefeito de Rio Grande, bem como do Superintendente da CORSAN, acerca da situação crítica em que se encontravam os moradores do bairro Parque Marinha.

Oportuno destacar que os danos socioambientais sofridos pela comunidade foram reconhecidos no âmbito do Poder Judiciário, conforme trecho extraído do relatório do processo referido acima:

os inconvenientes suportados pelo recorrido, decorrentes do vazamento ocorrido na estação de tratamento e esgoto, com a **proliferação de insetos e a emissão de mau cheiro** ocorreu porque o projeto da ETE não foi adequadamente implantado, **propiciando a poluição do meio ambiente e causando risco à saúde dos moradores**. A falta de condições sanitárias da estação de tratamento e esgoto, comprovada pela prova técnica e admitida expressamente pelo Superintendente da CORSAN, consoante referido alhures, causou riscos a saúde do recorrido, mormente porque o apelado ficou exposto a forte, pungente, repulsivo e desagradável odor, interferindo, a toda evidência, na sua saúde e, em especialmente, em seu humor e na sua higidez mental (TJRS, Acórdão 70036456887, p. 10-11, grifo nosso).

A poluição não se refere apenas “à degradação ambiental, mas também à degradação da dignidade do ser humano, condenado a conviver com esgoto, inalando mau cheiro, além de micróbios, bactérias e insetos indiscutivelmente agressivos à saúde pública” (Ibidem, p. 11). Ou seja, foi observado que a degradação não foi só ambiental como também da dignidade da pessoa humana.

No entanto, em que pese o reconhecimento do cenário de injustiça ambiental, houve um reduzido arbitramento de indenizações. Se inicialmente, os pedidos individuais foram providos com indenizações médias de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); num segundo momento, após a celebração do Termo de Ajuste de Conduta nos autos de uma Ação Civil Pública, tais valores passaram a ser fixados, de acordo com um mapeamento do bairro. Nesse formato, o valor da indenização sofreu reduções, levando em consideração a distância da residência do demandante em relação ao local da instalação da ETE Navegantes¹⁰.

Mesmo havendo uma proteção constitucional acerca da responsabilidade objetiva destas pessoas jurídicas que prestam serviço público, a comunidade do bairro Parque Marinha se deparou com problemas que se arrastaram por anos. Só o tempo e estudos específicos poderão apurar o real prejuízo ao meio ambiente. Contudo, é essencial refletir que a infraestrutura de saneamento básico foi construída na periferia da cidade e o Poder Judiciário não se mostrou como o espaço adequado para desfazer um quadro de injustiça ambiental, já

¹⁰ Para uma análise mais detalhada acerca destas questões, vide o artigo: “A difícil simbiose entre justiça socioambiental e políticas de saneamento básico: um estudo sobre a Estação de Tratamento de Esgoto Navegantes (Rio Grande/RS)”, apresentado pela autora dessa dissertação no XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, na cidade de Porto Alegre, em 2018. Disponível em <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/3ii8ly5n/84C4vaEb8QUKRbtu.pdf>>.

que as indenizações foram irrisórias. Sempre paira a dúvida se essas indenizações seguiriam esse critério de distância, bem como esses valores ajustados, se a ETE Navegantes fosse construída no centro da cidade de Rio Grande.

Como demonstrado nesse capítulo, a discussão acerca do tema da justiça socioambiental relaciona-se com a desigual distribuição dos danos e dos riscos ambientais na sociedade. Essa desigualdade ambiental não decorre apenas de uma omissão da atuação do Poder Público, mas igualmente da execução de uma política pública não planejada e não discutida com os atores diretamente envolvidos. O caso apresentado nesse subtópico auxilia a reflexão acerca da íntima ligação entre o cenário de injustiça socioambiental e os déficits de saneamento básico ou, até mesmo, de saneamento ineficiente.

O enfrentamento de quadros, como o exposto nesse capítulo, necessita da elaboração e da efetivação de políticas públicas que dialoguem com as peculiaridades de cada comunidade, tarefa que ainda se mostra desafiadora no Brasil. Diante de um contexto de redução do papel do Estado e de crise orçamentária dos atores públicos, ganham espaços os discursos em prol de um maior engajamento do capital privado nos setores de saneamento básico.

Tais propostas podem ajudar no enfrentamento desta injustiça socioambiental observada na temática do saneamento básico? Ou, ao contrário, elas podem aprofundar um contexto de desigualdade no acesso aos direitos fundamentais? É esta a discussão que se propõe na segunda parte desta dissertação.

PARTE II

INOVAÇÃO OU RETROCESSO ATRAVÉS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A iniciativa privada é disseminada de diferentes formas pela sociedade, sendo através da privatização de empresas estatais, da concessão de serviços ou, até mesmo, da criação de parcerias público-privadas. Como o Brasil se depara com índices alarmantes referentes ao saneamento básico – estatísticas aquém das que deveriam ser – bem como enfrenta déficit de investimentos, as parcerias público-privadas estão se consagrando como uma solução, objetivando uma perspectiva pragmática.

Da mesma forma que é importante que haja a reflexão sobre essas parcerias, percorrendo pela aparente redução do estado, peculiaridades desse instituto e exemplos de parcerias em desenvolvimento, é fundamental também que se pondere acerca da tendência de (re) municipalização que vem ocorrendo em alguns países, inclusive citando alguns desses países como exemplos. Ou seja, enquanto alguns caminham rumo à privatização, outros fazem o caminho oposto.

Sendo assim, a meta desta segunda parte é investigar sobre as parcerias público-privadas bem como a dimensão que elas podem assumir no cenário brasileiro (capítulo 1). Tornar-se-á oportuno a análise das Medidas Provisórias bem como do Projeto de Lei nº 4162/2019, advindos desse contexto de incentivo às parcerias, e também a análise do Edital da PPP da CORSAN no Estado do Rio Grande do Sul, como exemplo de parceria a ser desenvolvida no Estado (capítulo 2).

Portanto, essas ponderações permitirão a reflexão sobre o objetivo das parcerias, como caminho de inovação, modificando o acesso da população aos serviços essenciais, como o direito ao saneamento básico a todos, ou como caminho de retrocesso, configurando uma injustiça ambiental, principalmente, em relação às comunidades deficitárias.

1. O DISCURSO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT DE INVESTIMENTOS

A política pública de saneamento básico no Brasil possui avanços e retrocessos, os quais podem ser identificados pelas leis, até então, reguladas bem como pelas medidas provisórias lançadas. Constatam-se duas perspectivas: “saneamento como direito e

saneamento na perspectiva de uma política neoliberal, conectada a financeirização e mercantilização da cidade” (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 562).

Esses progressos e esses recuos são reflexos do modelo político adotado no país. Identifica-se que o setor privado tem conquistado espaço no setor do saneamento nos últimos anos, considerando as formas de contrato como a concessão total, a concessão parcial bem como as parcerias público-privadas (Ibidem, p. 566). Essas parcerias surgem como forma de enfrentar dois déficits: o de acesso aos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto e o de investimentos nesse setor.

Levando em consideração a autora Di Pietro (2015, p. 146), o legislador estabeleceu “normas sob inspiração do direito estrangeiro, seja do sistema da *common law* (já que a parceria público-privada teve origem no direito inglês), seja no direito comunitário europeu, onde o instituto vem sendo também adotado, sem que haja um modelo único para parcerias”. Compreende-se, assim, que o direito brasileiro abraça esse instituto, já adotado em outros países.

Por conseguinte, a temática das parcerias público-privadas será o enfoque do presente capítulo. Primeiramente, destacar-se-á o seu surgimento, refletindo sobre o contexto político no qual elas estão integradas (1.1). Posteriormente, as particularidades desse instituto bem como a expansão da iniciativa privada no país, através de um panorama geral (1.2). Por último, buscar-se-á a implementação/execução das parcerias no âmbito internacional, criando assim um quadro comparativo. Inclusive, dados acerca das (re) municipalizações, ocorridas em alguns países, serão demonstrados (1.3).

1.1 O CONTEXTO POLÍTICO DE EMERGÊNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: REDUÇÃO DO ESTADO

As parcerias público-privadas possuem origem no direito inglês. Estão inseridas no contexto dos esforços da Inglaterra em desenvolver reformas que possam reduzir o papel do Estado, tornando-o um regulador da atividade econômica. Incluem-se, portanto, na busca de “mudança estrutural na forma de financiamento e provisão de serviços de infra-estrutura” (PECI; SOBRAL, 2007, p. 2). Elas podem ser compreendidas num contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social, no qual o poder público cede a centralidade da promoção da infraestrutura coletiva.

Dessa forma, o objetivo deste subtópico é refletir sobre o surgimento das parcerias público-privadas, tendo como enfoque o contexto social e político no qual elas estão inseridas.

Devido a isso, torna-se fundamental abordar questões como a redução do Estado, a crescente parceria entre governo e empresa privada, os princípios que orientam a política neoliberal bem como a possível tentativa de privatização da Administração Pública. Pondera-se, assim, acerca da gestão dos serviços de água e de saneamento, configurando como um direito social ou como um direito mercantil.

As parcerias público-privadas “nasceram na Europa na década de 1990 e se popularizaram na Inglaterra a partir do lançamento de um programa de políticas públicas conhecido como Project Finance Initiatives (PFIs)” (THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 823). Só depois dessa iniciativa que o instituto se difundiu por diversos países. Este foi o primeiro programa político de parcerias público-privadas, tendo iniciado em 1992 pelo Governo de John Major e continuado em 1997 por Tony Blair (GOMES, et al., 2007, p. 31). De forma mais pormenorizada, a Inglaterra se tornou o principal exemplo de sucesso das PPPs, já que:

na Inglaterra, a partir de 1981, entrou em funcionamento um plano de transferência de investimentos do setor privado para áreas públicas [...]. O plano inglês prevê um rígido contrato de concessão e fiscalização, sobretudo no que compete ao atendimento dos serviços à população, as tarifas e os planos de ampliação. A primeira empresa concedida sob esse programa foi a *British Aerospace*. Até o ano de 2002 foram arrecadados, pelo Estado, cerca de 95 bilhões de libras esterlinas com as concessões, sendo construídos 58 hospitais, a partir de 1993. Foram assinados 530 contratos através do PPP inglês e as concessões duram de 20 a 30 anos (SILVEIRA, 2007, p. 175).

É notório que esse sistema se espalhou para outros países como Itália, Irlanda, Portugal e também países da América Latina, como México, Chile, Paraguai, Guatemala (Ibidem). É essencial frisar que “sistemas parecidos com as PPPs já existem há muito tempo, como as garantias de juros dadas pelo governo brasileiro no início das construções ferroviárias no país” (Ibidem).

Assim, as PPPs foram disseminadas em vários países, tomando como justificativa que:

Por meio desse instituto, são firmadas parcerias entre os governos e as empresas privadas para realizar empreendimentos que não sejam auto-sustentáveis ou cujo processo de maturação seja muito longo. Assim, as PPPs constituem uma forma de viabilizar a realização de investimentos em infra-estrutura. Trata-se da contratação de empreendimentos ou serviços de interesse público, em que o setor privado participa como empreendedor e o setor público como concedente e remunerador parcial do serviço (PAIVA; ROCHA, 2005, p. 5).

A participação incisiva do capital privado em áreas tradicionalmente privatizadas de ação estatal ganhou terreno no curso dos anos 90. Essa reforma de redução estatal incentivou o surgimento de novas formas de contratação de serviços públicos (THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 822). A crise do Keynesianismo como fórmula do dirigismo estatal na construção do interesse coletivo rompeu a fronteira clássica público/privado na prestação de serviços essenciais à coletividade.

Concebe-se que um modelo político não é considerado neutro, já que este possui uma ideologia de base. Há quem diga que “as PPPs apresentam-se como uma estratégia neutra em termos de ideologia [...] e se posicionam como uma cooperação entre o público e o privado” (PECI; SOBRAL, 2007, p. 13). Contudo, é inegável que:

as PPPs foram **uma opção estratégica do governo** conservador inglês que persistiram, deliberadamente, **nas estratégias do governo trabalhista**. Existe um conjunto de fatores presentes nos dois países que marcaram as condições materiais para a adoção do modelo: as PPPs aparecem como uma **opção particularmente atrativa para governos condicionados por restrições de natureza financeira e fiscal**. No entanto, o caso inglês parece ter contribuído para legitimar um conjunto de outros fatores e conceitos posteriormente transplantados para o contexto brasileiro: value for money¹¹, transferência de riscos e avaliação por resultados (Ibidem, grifo nosso).

Não se trata de uma solução adotada apenas pelo Brasil. Conforme será demonstrado no curso deste capítulo, a tomada dos serviços públicos pelo setor privado ganha traços distintos em diferentes contextos nacionais, mas pode ser concebida como uma tendência dos estados ocidentais. Se é verdade que a PPP recebeu uma imagem positiva a partir da experiência inglesa, tornando-se paradigmática por parte considerável da literatura, não se deve olvidar das consequências sociais nefastas observadas na Bolívia, onde a revolta da população da comunidade de Cochabamba acarretou a revogação de uma lei que conduzia a gestão dos serviços de água ao capital privado. Essa temática será abordada no último subtópico deste capítulo.

A adoção de políticas liberalizantes desconstrói a estratégia de intervenção do Estado na sociedade, o que dominou as discussões em parte do século XX. A fórmula Keynesiana é um fenômeno associado à própria crise liberal:

A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. A

¹¹ Value for Money = maior eficiência, conforme Peci e Sobral (2007, p. 12).

Grande Depressão, embora uma crise do mercado, foi também uma crise do Estado Liberal. Esta crise provocou o surgimento do Estado Social, que no século vinte procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo, na realização desse novo papel, três formas: a do Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa, a do Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e a do Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 54).

Bresser Pereira ressalta que a crise fiscal dos Estados, a partir dos anos 80, atingiu essas três formas de Estado: “a crise do welfare state no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas” (Ibidem, p. 56-57).

A lógica da redução estatal na prestação de serviços públicos recebeu apoio de agências de financiamento internacionais, a partir do que se denominou Consenso de Washington. Este, por sua vez, é compreendido como um conjunto “de iniciativas políticas orientadas a transformar el régimen de política económica de los países en desarrollo a través de la desregulación, la liberalización del comercio, la disciplina fiscal y la privatización- se constituyó en una cultura compartida ampliamente en el espectro político” (CASTRO, 2016, p. 64).

No Brasil, o atrofiamento da prestação de serviços pelo Estado, seja de forma direta ou indireta, é observado, no curso dos anos 90, em diversos setores, como a telefonia, a manutenção de estradas, a distribuição de energia elétrica, os serviços bancários, dentre outras áreas. No âmbito legislativo, uma de suas primeiras configurações se deu através da Lei de Concessões, Lei nº 8.987, aprovada em 1995, mas apresentada ao Congresso ainda em 1990, pelo mesmo parlamentar, Fernando Henrique Cardoso, que iria sancioná-la anos mais tarde, já como Chefe de Governo. Na década seguinte, a Lei das Parcerias Público-Privadas, Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), redinamizaria a participação privada na prestação de serviços públicos.

No que tange aos serviços de saneamento básico, a problemática da redução da participação do Estado ganha traços ainda mais dramáticos. A prestação do serviço, a partir da lógica privatista, transforma o cidadão-usuário em consumidor. José Esteban Castro, ao analisar este fenômeno na América Latina, apresenta os seguintes princípios-chave da política neoliberal para a gestão dos serviços de água e de saneamento:

a) Los recursos hídricos deben ser asignados a través del mercado; para esto deben crearse derechos privados de agua para reemplazar las formas de

derechos colectivos o públicos que puedan preexistir. Los derechos privados deben ser libremente comercializables;

b) Los servicios de agua deben ser considerados un bien económico, en el sentido de ser un bien privado que debe ser adquirido en el mercado; por definición, una vez que los servicios del agua pasan a ser considerados bienes privados es posible excluir de su uso a quienes no pagan; la noción de que los servicios del agua son un bien público o social debe ser abandonada;

c) Los servicios del agua deben ser provistos por operadores privados, que son inherentemente más eficientes que los públicos; de ser posible, los servicios del agua deben ser autoregulados mediante mecanismos de mercado y la intervención estatal debe ser minimizada y, de ser posible, totalmente anulada;

d) Los servicios del agua no son un monopolio natural, como argumentan quienes defienden la intervención estatal; la mayor parte de las operaciones pueden abrirse a la competencia, quizás con la excepción de algunas operaciones básicas; sin embargo, la existencia de altos costos de transacción pueden dificultar la competencia, en cuyo caso es preferible tener un monopolio privado antes que un monopolio público; en este caso también es mejor mantener la regulación al mínimo o de ser posible, anularla por completo;

e) Los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores, y los tenedores de derechos en clientes (CASTRO, 2016, p. 61).

Essas políticas não tinham como objetivo resolver a crise que afeta os serviços básicos. Pelo contrário, um fato significativo tem sido ignorado:

la evidencia histórica disponible muestra que la organización socialmente eficaz y la universalización de los servicios básicos de agua y saneamiento en aquellos países que lograron alcanzar estos objetivos requirió la desprivatización de dichos servicios y la implementación de una política pública centrada en el principio de que los mismos constituyen un bien público y un derecho ciudadano (Ibidem, p. 66).

Embora, as políticas de privatização dos serviços de água e de saneamento na América Latina não tenham alcançado os seus objetivos fundamentais, é importante ressaltar que:

la implementación de dichas políticas puso en marcha una serie de procesos cuya fuerza inercial continuará ejerciendo influencia en la organización y gestión de estos servicios por un largo tiempo. No solamente las reformas privatizadoras han dejado irresueltos la mayor parte de los problemas pre-existentes - con frecuencia los ha agudizado-, sino que además han generado la emergencia de nuevos problemas y obstáculos para la gestión sustentable y democrática de dichos servicios (Ibidem, p. 76).

É imprescindível que se compreenda que essa reforma privatista está nas transformações introduzidas através das reformas legais e institucionais que são inseridas nos países com o objetivo de promover a privatização, em especial as medidas destinadas a

tornarem os serviços essenciais de água e de saneamento “en bienes privados, mercancías, cancelando la noción de que estos servicios constituyen un bien público y que existe un derecho ciudadano al acceso universal a los mismos que debe ser independiente de la capacidad de pago de los usuarios” (CASTRO, 2016, p. 78). Consequentemente, isso resulta “la reducción del ciudadano a la dimensión de un consumidor de mercancías lo cual entra en confrontación con el consenso creciente a nivel internacional en defensa del derecho humano a los servicios esenciales de agua y saneamiento” (Ibidem).

A Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) que tende a possibilitar uma reorganização da participação privada na prestação de serviços públicos no país possui, dentre os seus principais objetivos, a necessidade de superação de um déficit de obras de infraestrutura, as quais a administração pública não teria meios para arcar. Contudo, conforme Di Pietro (2015, p. 147), a referida lei aponta certo grau de contradição com o discurso de escassez orçamentário, alertando que, ao analisar a modalidade de concessão administrativa:

embora o particular tenha que assumir a execução da obra (quando for o caso), por sua própria conta, o poder público terá que prestar **pesadas garantias previstas na lei e dividir os riscos** do empreendimento com o contratado nos casos de ocorrência de áleas extraordinárias, o que permite falar em **compartilhamento dos riscos** e gera certo paradoxo, porque se o poder público não dispõe de recursos para realizar as obras, dificilmente disporá de recursos para garantir o parceiro privado de forma adequada (grifo nosso).

Deste modo, constata-se que a regulamentação da Lei das Parcerias Público-Privadas não ratificaria o suposto objetivo, já que se não há recursos suficientes por parte do Estado para a execução de obras de infraestrutura, a modalidade de concessão administrativa não seria a resposta almejada para a realização de obras de infraestrutura devido aos possíveis riscos que poderiam ser suportados pelo Poder Público.

Outro propósito das parcerias público-privadas, ressaltado por Di Pietro, é a privatização da Administração Pública, carregando para o setor privado boa parte das funções administrativas típicas do Estado. Esse fenômeno é denominado pela autora como fuga do Direito Administrativo:

já que, sendo as atividades prestadas por empresas privadas, muitos dos institutos próprios desse ramo do direito não precisarão ser utilizados, como a licitação, os concursos públicos para seleção de pessoal, as regras constitucionais sobre servidores públicos e sobre finanças públicas. A justificativa é a busca da eficiência que se alega ser maior no setor privado do que no setor público (DI PIETRO, 2015, p. 147).

Contudo, essa fuga do Direito Administrativo “não pode e não será total. Em primeiro lugar, porque os próprios instrumentos utilizados pela Administração Pública para transferir a gestão de serviços públicos aos particulares são regidos pelo Direito Administrativo” (DI PIETRO, 2005, p. 219). E, em segundo lugar:

porque o regime jurídico a que se submete o particular que exerce atividade estatal é híbrido: se é verdade que a entidade atua sob o regime do direito privado, não é menos verdade que são de direito público as normas sobre os bens utilizados na prestação dos serviços, sobre responsabilidade civil perante os usuários, sobre os princípios aplicáveis à prestação do serviço, sobre os poderes exercidos pelo poder público, sobre as prerrogativas públicas outorgadas ao particular (Ibidem).

Essa problemática não teria como ser concretizada da forma que possa ser pretendida, “tendo em vista que o direito privado, quando utilizado pela Administração Pública, é sempre derogado parcialmente por normas de direito público, muitas delas com fundamento constitucional” (Ibidem, p. 221).

Adentrando na definição das parcerias público-privadas (PPPs), estas se conceituam como sendo “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, segundo o art. 2º, da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Em relação às modalidades, a lei traz a diferenciação das duas, consoante o art. 2º:

§ 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 (BRASIL, 2004) (grifo nosso).

No que se refere às duas modalidades de parceria, é relevante mencionar que “a forma de remuneração abrange, total ou parcialmente, a contribuição pecuniária do poder público” (DI PIETRO, 2015, p. 147). Dessa forma, a diferenciação entre as duas modalidades é que na concessão patrocinada a contribuição é somada à tarifa exigida do usuário, enquanto que na concessão administrativa a remuneração é toda paga pelo poder público (Ibidem).

Apesar da parceria público-privada ter sido definida em lei, torna-se fundamental trazer o conceito, elencado da obra de Hely Lopes Meirelles, o qual ressalta que se trata de

“uma nova forma de participação do setor privado na implantação, melhoria e gestão da infraestrutura pública, principalmente nos setores de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, energia etc., como alternativa à falta de recursos estatais para investimentos nessas áreas” (MEIRELLES, 2012, p. 450).

Essa perspectiva é perceptível na mensagem presidencial do projeto de Plano Plurianual 2004-2007, encaminhado ao Congresso Nacional em 2003, destacando que “a iniciativa privada tem um papel insubstituível. A força-motriz desse processo deve ser a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003, p. 6).

Percebe-se que o Plano Plurianual referido impulsiona as parcerias público-privadas, na medida em que propôs o estímulo aos “investimentos em infra-estrutura por meio de gastos orçamentários, concessões e parcerias público-privadas” (Ibidem, p. 96). Especificando os pormenores dessas parcerias, afirma-se no Plano que:

ao setor privado caberá, nestas parcerias, a responsabilidade sobre o financiamento, a construção, operação e manutenção da infra-estrutura, sendo remunerado pela tarifa paga pelos usuários e ou por contrapartida pública. Dentro deste contexto, o Estado deve estabelecer metas, critérios de qualidade e marcos regulatórios claros, deixando ao parceiro privado a decisão de como viabilizar os objetivos públicos (Ibidem, p. 109).

Esse Plano Plurianual foi divulgado antes da regulamentação das parcerias público-privadas, que ocorreu em 30 de dezembro de 2004, através da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

O déficit de saneamento básico no Brasil e uma suposta ausência de recurso orçamentário geraram um senso comum político no sentido de que as parcerias público-privadas constituem a única alternativa de investimento no setor. Em consonância com Meirelles, Chauvet (2017, p. 202) ressalta a importância das parcerias público-privadas, tendo como objetivo a expansão bem como o desenvolvimento das atividades que estão incluídas no saneamento básico, fazendo a ressalva de que:

não se pode imaginar que a utilização de investimentos privados e que a prestação das atividades de saneamento pelo setor privado sejam a solução para todos os problemas do setor. O êxito de uma concessão comum ou de uma PPP no setor de saneamento é majorado quando estudos que embasam cada contrato são bem elaborados, quando há regras contratuais claras e uma boa alocação de riscos contratuais entre as partes. Isso sem contar a

importância da fixação racional do prazo contratual e, em especial nas PPPs, na instituição de um bom sistema de garantias contratuais (CHAUVET, 2017, p. 202).

Em linhas gerais, a Lei das Parcerias Público-Privadas concede um elevado grau de segurança jurídica e econômica aos investidores privados. Contudo, essa afirmação, que pode ser avaliada de modo positivo, induz ao seguinte questionamento: se o risco é reduzido, por que a própria administração pública não mantém a sua prestação?

Nessa linha, a década 2000 pode ser caracterizada por certa dubiedade de estratégia de investimento. Se por um lado, o Estado incrementou os investimentos públicos em saneamento básico e realçou a sua importância como direito social, não há como negar certa mercantilização na lógica dessa gestão, como se segue:

verificamos, portanto, ao longo dos Governos Lula e Dilma, avanços no sentido de se construir uma política universalista e democrática, mas também um movimento através do qual a participação privada e a lógica de mercantilização no saneamento saem fortalecidos, beneficiados pelo acesso aos recursos públicos (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 563).

Compreende-se assim que o setor privado cria mecanismos, os quais vão consolidando a sua participação na área do saneamento, ou seja, o setor privado se constitui “cada vez mais como ator capaz de representar seus interesses junto ao Governo Federal, através da Abcon-Sinduscon, que congregam empresas privadas prestadoras de serviços públicos de água e saneamento básico” (Ibidem, p. 564). Além da participação da Abcon-Sinduscon, foi criado o Instituto Trata Brasil (2007), o qual possui como associado o setor empresarial privado, que mantém interesse nas questões de saneamento. Esse Instituto está adquirindo legitimidade frente à mídia bem como em relação aos governos estaduais, tendo como referência que é uma entidade que produz estudos qualificados (Ibidem).

A participação privada nos serviços públicos de saneamento não apresenta uma inovação jurídica/política no cenário brasileiro. A Lei de Concessões já autorizava tal prática. No entanto, a aceleração da gestão privada ganha novo fôlego com as modelagens possibilitadas e, mesmo incentivadas, pelas PPPs. Parte significativa dos novos investimentos, mesmo dos atores privados, é oriunda dos recursos de origem pública, notadamente advindos dos fundos de investimento do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e de financiamentos de bancos de fomento, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

De acordo com as autoras referidas (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 572), o próprio Governo Federal divulgou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em 2016, sendo este coordenado pelo BNDES, com a meta de construir projetos de parcerias com a iniciativa privada, visando investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário. Percebe-se, assim, uma tendência significativa de privatização desses serviços no país, mesmo que, em outros lugares do mundo, essa perspectiva seja completamente oposta, ou seja, no sentido de reestatização no setor de saneamento (Ibidem, p. 573).

Analisando as políticas públicas implementadas bem como a pressão de mercantilização em relação aos serviços de saneamento básico, constata-se uma política dúbia do Governo Federal. É possível afirmar que houve avanço com o advento do marco regulatório bem como do PLANSAB, fomentando a ideia do saneamento como direito social, porém “esse marco não foi suficientemente forte para frear os avanços de uma lógica de saneamento como mercadoria” (BRITTO; REZENDE, 2017, 576).

O questionamento que se impõe é se a concessão dos serviços de saneamento básico ao setor privado seduzirá um incremento do capital privado, sobretudo considerando-se que boa parte dos usuários, e, assim, pagadores do serviço, é composta de pessoas de classes sociais modestas. Inclusive, esse questionamento é levantado por Britto e Rezende (2017, p. 577) quando elas ressaltam que:

Já foi dado início pelo BNDES ao processo de modelagem da privatização de um número importante de companhias estaduais de saneamento, sobretudo nas regiões norte e nordeste. Nessas regiões a capacidade de pagamento de tarifas de uma parte significativa dos usuários é baixa. Não estão claros os mecanismos que farão com que a gestão privada atenda a esses usuários de baixa renda.

Portanto, pode-se inferir que há esforços de ambas as perspectivas, tanto no sentido de assegurar o saneamento básico como um direito social quanto de consagrar a mercantilização desse serviço. Contudo, é necessário ponderar que já há experiências de reestatização, almejando metas universalistas e não mercantis, em outros lugares do mundo. De forma a compreender as particularidades das PPPs bem como a sua extensão no território brasileiro, já que estas estão cada vez mais ganhando notoriedade na sociedade, o próximo subtópico adentrará nessas temáticas.

1.2 REFLEXÃO ACERCA DAS ESPECIFICIDADES DAS PPPS E PANORAMA GERAL NO BRASIL

As parcerias público-privadas podem ser direcionadas para várias áreas, como iluminação pública, aeroportos, rodovia e, como no caso debatido nesta dissertação, saneamento básico. De acordo com Paiva e Rocha, os benefícios das parcerias público-privadas são similares aos dos processos de privatização. Assim, “em face do menor interesse pelos processos de privatização, cujos resultados mostraram-se ambíguos, as PPPs começaram a ganhar destaque” (PAIVA; ROCHA, 2005, p. 4-5). A justificativa essencial para a regulamentação desse instituto “é a necessidade de promover a elevação da taxa de investimentos no País ante a queda do investimento público nas décadas de 1980 e 1990 e no começo do novo século” (Ibidem, p. 15-16).

Dessa forma, a meta deste subtópico é refletir sobre as parcerias público-privadas, elencando também as principais características desse instituto, conforme a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Ademais, demonstrar o quanto a iniciativa privada, seja através das concessões ou dos contratos de PPPs, está presente nos estados brasileiros, mesmo que as informações sejam recortadas de um documento que não traz a totalidade dos municípios existentes em cada estado, construindo, assim, apenas um panorama geral da situação das PPPs no Brasil.

As parcerias público-privadas possuem características que as diferem das concessões comuns¹² e, por essa razão, faz-se necessário mencionar os pormenores das PPPs de forma a compreender melhor o porquê da sua existência. Uma diferença significativa entre concessão comum e as PPPs é a de que “se nas PPPs a remuneração do particular decorrerá, ao menos parcialmente, de recursos públicos, isto é, da contraprestação pecuniária assumida diretamente pelo ente concedente, tal obrigatoriedade inexistente na concessão comum” (CHAUVET, 2017, p. 194).

Em relação ao prazo contratual, a Lei nº 11.079/2004 menciona em seu art. 5º, inciso I, que o prazo de vigência do contrato, respeitando a amortização dos investimentos realizados, não poderá ser inferior a cinco anos e nem superior a trinta e cinco anos, já abrangendo

¹² Conforme o art. 175, da CF/88, “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. **Parágrafo único.** A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado” (BRASIL, 1988).

eventual prorrogação (BRASIL, 2004). Em contrapartida, a Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, não estabelece prazos contratuais, nem mínimos e nem máximos.

Todavia, é importante enfatizar que:

por mais que não haja, na Lei nº 8.987/1995, a limitação máxima e mínima prevista na Lei nº 11.079/2004, não é possível a fixação do prazo contratual em uma concessão comum a partir de escolha meramente discricionária do administrador. [...] a fixação do prazo contratual pressupõe uma relação lógica e direta com os investimentos exigidos do particular ao longo da concessão e a expectativa de retorno dos investimentos (CHAUVET, 2017, p. 195).

Conforme o art. 2º, § 4º, da Lei nº 11.079/2004, é vedada a celebração de contrato de parceria público-privada se o valor do contrato for inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), modificação trazida pela Lei nº 13.529, de 2017 (BRASIL, 2004). Além disso, é vedada a celebração de contrato que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (BRASIL, 2004).

Levando em consideração o entendimento de Chauvet de que “o modelo das PPPs é embasado em um forte sistema de garantias contratuais ofertadas de uma parte à outra – do parceiro privado ao público e vice-versa – de modo a dar segurança e efetividade a cada nova parceria” (CHAUVET, 2017, p. 196), compreende-se uma das imposições da lei que é a de constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), com a finalidade de implantar e gerir o objeto da parceria, consoante art. 9º, da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

Inclusive, o art. 11, da Lei nº 11.079/2004, dá destaque ao emprego de mecanismos privados, os quais possuem como objetivo dissolver conflitos e cita como exemplo o mecanismo da arbitragem (BRASIL, 2004). No que concerne ao financiamento das PPPs no setor de saneamento, fundamental realçar que “toda a infraestrutura necessária à exploração do empreendimento será constituída por meio do emprego de recursos obtidos pelo parceiro privado” (SCHWIND, 2017, p. 428).

Por conseguinte, as contraprestações públicas serão precedidas da disponibilização do serviço, consoante o art. 7º, da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Infere-se assim que o parceiro privado deve necessariamente fazer um investimento considerável para só depois ser remunerado. Devido ao contexto dos riscos políticos, menciona-se a importância das garantias, pois as garantias destinadas ao parceiro privado precisam ser eficientes para

distanciar os eventuais prejuízos da atuação imprópria do parceiro público (SCHWIND, 2017, p. 437).

Apresenta-se, a seguir, um quadro da participação dos operadores de saneamento básico no Brasil, de acordo com o “Panorama da Participação Privada no Saneamento”, de 2019, realizado pela ABCON¹³ e SINDCON¹⁴, de forma a visualizar a expansão das parcerias público-privadas no Brasil.

No Estado de Alagoas, há 11 empresas privadas, sendo que uma atende esgotamento sanitário e as outras dez a disponibilização de água (ABCON; SINDCON, 2019, p. 26). Em relação ao município de Maceió, o esgotamento sanitário está sendo implantado através da PPP entre a Casal, empresa estadual de saneamento com o grupo GS Inima Brasil (Ibidem, p. 27).

No Estado do Amazonas, há apenas um município sendo atendido por empresa privada, 12 são pela empresa estadual COSAMA e 17 por serviços municipais, levando em consideração que há municípios que não responderam à coleta de dados (Ibidem, p. 28). Já a capital do Estado, Manaus, tem a concessionária privada Águas de Manaus, do grupo Aegea¹⁵.

No Estado da Bahia, há 366 municípios atendidos pela empresa estadual EMBASA, 62 por serviços municipais e 2 por empresas privadas através das PPPs. Em relação aos investimentos, “a empresa estadual tem mantido uma constância nos investimentos. [...] Os investimentos da empresa privada em esgotamento sanitário foram concluídos em 2011, somando um valor de R\$ 259,33 milhões” (Ibidem, p. 30). Ademais, a Bahia tem a primeira PPP de esgoto do país, sendo a BRK Ambiental a “responsável pela operação da primeira etapa do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (SDOJ), que beneficia mais de 1 milhão de pessoas na região metropolitana de Salvador, e ajuda a preservar um trecho importante do litoral baiano” (Ibidem, p. 31).

¹³ ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto.

¹⁴ SINDCON – Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto.

¹⁵ Esse grupo assumiu a operação em novembro de 2018, com a meta de investir R\$ 880 milhões na ampliação dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto da cidade. A previsão é que, somente em 2019, cerca de R\$ 160 milhões já sejam investidos. Manaus terá, até 2030, 80% do esgoto coletado e tratado. Isto significa ampliar em cinco vezes a capacidade atual, além de ser um importante compromisso da iniciativa privada para a preservação do meio ambiente na Amazônia. Ainda em 2019, 40 mil metros de redes de esgoto serão implantados ou substituídos, e nove sistemas de esgotamento sanitário que já existem na cidade vão passar por reformas e ampliação (ABCON; SINDCON, 2019, p. 29).

No Estado do Espírito Santo, há municípios atendidos por empresas privadas, sendo 1 de concessão plena e 2 por PPPs, sendo que estas duas são destinadas para esgotamento sanitário. Esses contratos são recentes de 2014 e 2017. Cachoeiro de Itapemirim foi uma das primeiras cidades a permitirem que o abastecimento de água e o tratamento de esgoto fossem realizados por uma empresa privada, tendo ocorrido em 1998 (ABCON; SINDCON, 2019, p. 32-33).

No Estado de Goiás, há 4 municípios atendidos por empresas privadas, sendo todos através de subdelegação (Ibidem, p. 34). No Estado do Maranhão, há 3 municípios que são atendidos por empresas privadas, sendo todas de concessões as quais datam de 2015 (Ibidem, p. 36). No Estado do Mato Grosso, há 37 municípios atendidos por empresas privadas (Ibidem, p. 38), enquanto no Mato Grosso do Sul, há apenas um município (Ibidem, p. 40). Já no Estado de Minas Gerais, há 18 municípios atendidos por empresas privadas, sendo que 4 são concessões plenas e 14 são contratos de PPP, ressaltando que esses contratos são voltados para a produção de água (Ibidem, p. 42).

Levando em consideração ainda o Estado de Minas Gerais, as estruturas do sistema Rio Manso, localizadas na região metropolitana de Belo Horizonte, foram realizadas através da PPP, a qual foi acordada em 2013 entre a concessionária privada e a empresa estadual (Ibidem, p. 43). No Estado do Pará, há 12 municípios atendidos por empresas privadas, sendo as 12 concessões plenas as quais cobrem abastecimento de água e esgotamento sanitário (Ibidem, p. 44). No Estado do Paraná, apenas um município é atendido por empresa privada (Ibidem, p. 46).

O Estado de Pernambuco possui 15 municípios atendidos por empresas privadas por meio das PPPs, sendo que estas são voltadas para o esgotamento sanitário. A PPP, iniciada em 2013, foi celebrada entre a empresa privada BRK Ambiental e a companhia estadual de saneamento. Esta é considerada a maior PPP de saneamento básico do Brasil (Ibidem, p. 49). No Estado do Piauí, há um município atendido por empresa privada, através de uma concessão de 2017 (Ibidem, p. 50).

No Estado do Rio de Janeiro, há 20 municípios atendidos por empresas privadas através de concessões, sendo 14 plenas (abastecimento de água e esgotamento sanitário), 2 parciais (abastecimento de água) e 4 parciais e PPPs (esgotamento sanitário) (Ibidem, p. 52). Importante destacar que a cidade de Niterói é vista como sendo referência nacional, já que apresenta índices significativos nos serviços de saneamento básico (Ibidem, p. 53). Sobre o Estado do Rio Grande do Sul, há 315 municípios atendidos pela empresa estadual CORSAN,

167 por serviços municipais e apenas 2 por empresas privadas, os outros não responderam à coleta de dados (Ibidem, p. 54).

No Estado de Rondônia, há 4 municípios atendidos por empresas privadas, sendo que os contratos são de 2016 (ABCON; SINDCON, 2019, p. 56). No Estado de Santa Catarina, há 11 municípios atendidos por empresas privadas (Ibidem, p. 58). O número de municípios atendidos por empresas privadas no Estado de São Paulo chega a 51 (Ibidem, p. 60). No Estado de Tocantins, são 53 municípios (Ibidem, p. 64). Contudo, há estados que não apresentam a presença da iniciativa privada como os Estados do Acre, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe.

Tomando ainda como fundamento o “Panorama da Participação Privada no Saneamento”, 2019, realizado pela ABCON e SINDCON, há dados referentes às parcerias público-privadas no país, os quais são oportunos de serem mencionados de forma pormenorizada, até mesmo para compreender a implementação dessas parcerias. Em relação ao município de Maceió, é importante destacar que:

A concessionária Sanama – Saneamento Alta Maceió já investiu R\$ 23,5 milhões apenas na fase inicial do projeto, que inclui a construção de redes de esgoto e o início das obras da Estação de Tratamento de Esgoto. O investimento previsto para 2019 é de aproximadamente R\$ 100 milhões com a conclusão e início da operação da ETE. **Firmado em 2014 pelo prazo de 30 anos, o contrato da PPP prevê o planejamento e a implantação do sistema de esgotamento sanitário** (que inclui a construção de estação de tratamento de esgoto e de toda a rede de coleta) que vai beneficiar cerca de 300 mil pessoas. O investimento total previsto é de R\$ 168,5 milhões (ABCON; SINDCON, 2019, p. 27, grifo nosso).

No que se refere ao Estado da Bahia, é pertinente salientar que as obras já foram concluídas e que:

O contrato, **vigente desde 2006**, compreende a execução de um Sistema de Disposição Oceânico composto por uma estação de bombeamento com capacidade de 2,27m³/s, linha de recalque com diâmetro Ø1.200 mm e 1.000 metros de extensão, estação de condicionamento prévio com capacidade de 3 m³/s, emissário terrestre e submarino com capacidade de 5,9m³/s e diâmetro de Ø1.600 mm, cujas extensões são 1.368 e 3.670 metros, respectivamente (Ibidem, p. 31, grifo nosso).

No Estado do Espírito Santo, Vila Velha está com saneamento novo bem como:

A PPP de esgoto que opera na cidade **desde 2017**, por meio da concessionária Vila Velha Ambiental, do grupo Aegae, pretende

universalizar os serviços e beneficiar cerca de 470 mil pessoas em até nove anos. Hoje, apenas 56% da cidade conta com serviço de esgotamento sanitário. Em menos de dois anos, a concessionária efetuou troca de mais de 50 mil hidrômetros, com impacto positivo no faturamento do parceiro público, e ativou mais de 8 mil ligações domiciliares. As obras de expansão estão previstas para ocorrer a partir de 2020, após a ampliação da planta de tratamento de esgotos pelo parceiro público (ABCON; SINDCON, 2019, p. 33, grifo nosso).

Já em relação à PPP Rio Manso, localizada na região metropolitana de Minas Gerais, é possível perceber as implicações das parcerias, como se segue:

A BRK Ambiental é responsável por duplicar os sistemas de captação, adução e tratamento do sistema. A empresa construiu também a nova estrutura de captação do rio Paraopeba, motivada pela grande crise hídrica que assolou o sudeste do país entre 2014 e 2015. A obra permitiu que a empresa estadual atravessasse aquele período sem falta de água na região. O rio Manso é responsável por mais de 30% da água que abastece 21 cidades pertencentes ao sistema integrado de abastecimento da COPASA. Com a ampliação da capacidade de produção e adução de água tratada, a oferta passou de 4,2 m³/s para 5,8 m³/s em trecho de 32 quilômetros. A PPP consiste na operação de parte das estruturas pelo período de 13 anos. O investimento comprometido é de R\$ 625 milhões (ABCON; SINDCON, 2019, p. 43).

Dando enfoque ao Estado do Pernambuco, o qual possui a maior PPP Brasil, insta observar que:

O projeto avança com grande aporte de recursos. Em janeiro de 2018, a concessionária privada fechou um acordo de financiamento de R\$ 578 milhões junto ao Banco do Nordeste (BNB), por meio de repasse do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), para investimentos na região. O valor será destinado ao segundo ciclo de investimentos, para o período de 2019 a 2023, o qual prevê a expansão e realização de melhorias na infraestrutura de serviços de saneamento nas 15 cidades da Região Metropolitana de Recife. O plano da concessionária prevê investimentos de R\$ 900 milhões para melhorias do saneamento na região em cinco anos. **Desde o início da PPP (2013), foram investidos R\$ 800 milhões e gerados 2 mil empregos.** Entre as benfeitorias a serem realizadas estão a implantação de 450 km de novas redes de esgoto, 5 novas Estações de Tratamento de Esgoto e 25 Estações Elevatórias de Esgoto. Isso demonstra que a parceria entre público e privado é capaz de transformar a realidade do saneamento no país (Ibidem, p. 49, grifo nosso).

Levando em consideração os dados trazidos pelo documento referido, constata-se que a iniciativa privada está se espalhando pelos estados, seja através de concessões ou através de parcerias público-privadas. Contudo, as parcerias público-privadas são em menor quantidade

do que as concessões. De qualquer forma, há contratos de PPPs que estão vigendo desde 2006, como, por exemplo, no Estado da Bahia. Há também exemplo em que o contrato é de 2013 e o estado já possui a maior PPP, como no Estado do Pernambuco.

A versão do PLANSAB, de 2019, almejou modificar o cenário acima, no sentido de ampliar a participação do setor privado no país, já que destacou a Medida Provisória nº 868/2018, expondo que esta “tem a intenção de conferir maior uniformidade regulatória ao setor, aprimorar a coordenação das políticas federais de saneamento e **destravar investimentos privados no setor**” (BRASIL, 2019, p. 13, grifo nosso).

Neste quesito, é relevante enfatizar que há leis que regulamentam a participação privada no setor do saneamento básico, como a Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitação e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993); a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (BRASIL, 1995) e também a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (BRASIL, 2004).

A Medida Provisória nº 868/2018 atualizava o marco legal do saneamento básico, contudo perdeu a sua eficácia em junho de 2019. Posteriormente, houve uma nova tentativa de atualização do Marco Legal do Saneamento Básico através do Projeto de Lei nº 3261/2019, o qual foi arquivado. Atualmente, tramita o Projeto de Lei nº 4162/2019. Lembrando que antes da Medida Provisória nº 868/2018, houve a Medida Provisória nº 844/2018 que também perdeu a sua eficácia.

Percebe-se que a Medida Provisória nº 868/2018 tendia a possibilitar que o setor privado tivesse mais participação no setor do saneamento básico. Inclusive, o PLANSAB, de 2019, frisa que houve duas iniciativas recentes por parte do Governo Federal para incentivar a participação privada, como:

o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP), instituído pela Lei nº 13.529/2017, e o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). No âmbito do FEP, fundo que detém R\$ 180 milhões, diversos projetos na temática saneamento básico estão sendo executados. De maneira geral, o FEP busca a construção e estruturação de rotinas de operacionalização das PPP, de modo a garantir a eficiência e eficácia do processo de trabalho (BRASIL, 2019, p. 13-14).

Tomando como referência o número de PPPs no setor de água e de saneamento básico, sendo que os dados são oriundos da pesquisa com 143 economias emergentes – disponíveis na

Base PPI do Banco Mundial –, dentre essas o Brasil, no período de 2005 a 2012, Fernandez, Hillbrecht, Menezes e Ribeiro (2015, p. 309) ressaltam que:

as variáveis de corrupção (corrupt) e Estado de Direito que se refere à credibilidade dos agentes no sistema legal (rule) apresentaram os sinais esperados. Ademais, o crédito doméstico (domestic) apresenta um impacto negativo, relatando que a emissão de moeda afeta negativamente este setor. Já as reservas internacionais (reserves) apresenta um impacto positivo no acréscimo deste número de contratos. Destaca-se que a crise de 2008 apresentou um impacto significativo para o aumento do número de projetos em infraestrutura de água e saneamento. Por fim, o ambiente político, macroeconômico e o sistema legal mostram-se importantes para a determinação do número de contratos nesse setor.

Retornando à questão das concessões e parcerias público-privadas, Chauvet (2017, p. 194) menciona uma justificativa que poderia explicar o porquê das concessões serem em maior número do que as parcerias público-privadas, afirmando que “a não obrigatoriedade de assunção de encargos financeiros pelo concedente, sobretudo em períodos de crises econômicas e escassez de recursos, pode influenciar a maior escolha por tal modelo de concessão”.

Em relação aos riscos entre os parceiros públicos e privados, Chauvet (2017, p. 199-200) destaca ainda que uma boa alocação de riscos poderá impactar positivamente não apenas na fase licitatória de uma PPP, com a atratividade de um maior número de potenciais parceiros privados para o projeto, mas, sobretudo, em uma boa, regular e contínua execução do contrato de PPP.

De acordo com Silveira (2007, p. 175), as parcerias público-privadas, analisadas dentro do raciocínio capitalista, possuem duas perspectivas principais: “como necessário retorno econômico ao setor privado, sobretudo nacional e como bem-estar social para o setor público e para a sociedade”. Contudo, o autor alerta sobre as parcerias público-privadas, tendo como fundamento as concessões realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso, enfatizando que:

As concessões realizadas no governo FHC foram prejudiciais ao país. Um dos motivos foi a entrada de uma série de grupos de investimentos sem experiências na administração, por exemplo, das ferrovias, como a Previ, a Funcef, o Grupo Garantia, etc. Isso não pode se repetir nas PPPs. Deve-se evitar uma série de aquisições, fusões, vendas, desfragmentações, empréstimos, monopólios, efeitos multiplicadores fora do país (exportação de empregos). O custo social seria elevado e inviabilizaria as PPPs (Ibidem, p. 176).

Dessa forma, compreende-se uma preocupação do autor referido acerca das parcerias público-privadas, pois as PPPs poderiam entravar a economia do país do que “gerar um efeito multiplicador positivo. Por isso a sociedade precisa ficar atenta” (SILVEIRA, 2007, p. 178).

Em consonância com essa preocupação, Araújo e Silvestre (2014, p. 579) destacam os riscos que as parcerias podem trazer, citando que as parcerias público-privadas:

não estão isentas de riscos uma vez que o resultado depende de vários fatores, como a identificação do concorrente mais eficiente, a partilha de riscos entre o setor público e o privado e a definição da relação contratual que melhor serve os envolvidos na negociação. Nas PPPs o risco pode ser dividido em **cinco categorias**: **risco de construção** que ocorre na concepção, construção, custos excessivos e atrasos no projeto; **risco financeiro**, com origem na variabilidade das taxas de juro, e outros fatores que afetam os custos de financiamento; **risco de desempenho**, que está relacionado com a disponibilidade de um ativo, e da continuidade e qualidade de um serviço; **risco de demanda**, que está relacionado com a permanente necessidade de os serviços estarem disponíveis; e o **risco de valor residual**, que está relacionado com o preço de mercado futuro de um determinado equipamento. O setor público transfere esses riscos para o setor privado para garantir contratos com bom valor para a despesa pública (grifo nosso).

Ademais, os referidos autores criticam a questão do risco de forma mais enfática quando alegam que esse “ocorre quando o nível de dependência do governo em relação ao setor privado ou a influência de *lobbies* fortes faz com que o parceiro público fique dependente dos parceiros privados” (Ibidem). Em outras palavras, os contratos podem estar inclinados a se transformarem em alianças, tornando o governo dependente do contratante assim como o contratante do Estado.

Inclusive, Araújo e Silvestre (2014, p. 580) destacam ainda que:

nem sempre os benefícios do setor público são garantidos numa PPP, porque o resultado vai depender de vários fatores, como a correta identificação do agente privado mais eficiente, partilha adequada do risco e a relação contratual estabelecida entre os parceiros públicos e privados. Talvez o mais preocupante seja a tentação de usar as PPPs como um meio para contornar as pressões orçamentais que podem por sua vez levar ao uso inadequado das mesmas.

Então, as parcerias apresentam riscos os quais não podem ser ignorados, mas sim considerados de forma pormenorizada, levando em consideração o bem estar da sociedade, no sentido de evitar um custo social. Lembrando ainda que “a menos que haja um controle central para monitorar as consequências dos compromissos com as PPPs, estas podem

representar um risco considerável para o controle dos gastos públicos” (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014, p. 579).

Abordando a questão da corrupção, pertinente citar que as empresas privadas demonstram interesse por países que possuem governos eficientes bem como competentes. Em contrapartida, “a corrupção como um indicador de não governança pode ter um impacto negativo significativo sobre a rentabilidade dos investimentos de infraestrutura” (FERNANDEZ; HILLBRECHT; MENEZES; RIBEIRO, 2015, p. 298).

A partir da pesquisa dos autores referidos (2015, p. 310), os quais tomam como pressuposto as 143 economias emergentes, é essencial refletir que o canal do ambiente de negócios é importante para a elaboração do contrato bem como a habilidade da nação em conquistar parceiros, os quais podem atrair investimentos. Além disso, a estabilidade macroeconômica deve ser considerada, já que “o descontrole da inflação pode gerar instabilidade no sistema de preços, o que limita o número de PPPs”.

Outro fator citado pelos autores é a parte dos interesses políticos, enfatizando que:

de modo geral, os resultados destacam que a estabilidade política e o controle da corrupção são fatores que fortificam as instituições e facilitam o ambiente de negócios com o setor privado, sendo instrumentos propulsores da promoção de projetos de infraestrutura. No entanto, a instabilidade política também pode servir como dispositivos que atraiam os investidores privados, principalmente quando há interesse político e benefícios mútuos entre ambos (Ibidem).

Os autores destacam também o sistema legal como sendo um propulsor para a formulação dos contratos, pois “o cumprimento dos contratos e a força das leis em um país são fatores fundamentais para o aumento da credibilidade da nação e o ingresso de novos investidores privados” (Ibidem). Contudo, não há como olvidar os fatores preponderantes que “são o ambiente macroeconômico e político estável aliado a um tamanho de mercado que possibilite o ingresso de capitais privados” e, essencialmente, o progresso das parcerias “depende da credibilidade e transparência da autoridade pública e da capacidade do governo em cumprir contratos” (Ibidem).

Portanto, refletiu-se acerca das diferenças entre concessão e parceria público-privada. Ademais, alguns riscos entre os parceiros públicos e privados foram citados como forma de demonstrar as consequências dessas parcerias à sociedade. Neste momento, é oportuno que haja uma análise do desenvolvimento das parcerias público-privadas no âmbito internacional.

E, também, apresentar dados referentes às (re) municipalizações ocorridas em alguns países, sendo estas as temáticas a serem abordadas no próximo subtópico deste capítulo.

1.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS PPPS NO ÂMBITO INTERNACIONAL

As parcerias público-privadas nasceram na Europa, como já mencionado, na década de 1990 e se expandiram de forma significativa pela Inglaterra, sendo este país o principal exemplo de sucesso desse instituto. O enfoque deste subtópico é realizar uma análise comparada do instituto em outros países, destacando os aspectos centrais de algumas experiências internacionais bem como citar dados acerca das (re) municipalizações, desenvolvidas em alguns países.

Assim, compreende-se que a “Inglaterra, uma das pioneiras nos contratos entre a administração pública e a iniciativa privada, tem sua experiência baseada em projetos desenvolvidos sob o instrumento denominado *private finance initiative* (PFI)” (PÉRICO; REBELATTO, 2005, p. 1044). Fundamental destacar que essa espécie de parceria foi introduzida em 1992, na Inglaterra, tendo como objetivo:

aumentar os investimentos em áreas sociais. Inicialmente esse objetivo se viu frustrado por fatores como a falta de coordenação, priorização insuficiente e legislação inadequada. Passado o período inicial, tradicionalmente marcado pela instabilidade por tratar-se de uma forma de contrato nova e sem jurisdição válida, os contratos de PFI passaram a obter maior credibilidade e êxito, porém não estando isentos de dificuldades (Ibidem, p. 1045).

Segundo as autoras referidas (2005, p. 1045), algumas dessas dificuldades, apontadas para a concretização desses contratos na Inglaterra, se referem “aos altos custos da licitação [...]; à falta de qualificação das empresas; à falta de credibilidade; além da incidência de problemas como o enriquecimento ilícito por meio de renegociações contratuais duvidosas”. Todavia, as dificuldades não impediram que o governo britânico assinasse diversos projetos de PFI, arrecadando valores consideráveis ao longo dos anos. Essencial citar que “o marco das PFIs precisa ser continuamente desenvolvido e aperfeiçoado. Um exemplo é o mecanismo de solução de conflitos (arbitragem) que, mesmo preestabelecido, prova-se, freqüentemente, insuficiente diante dos conflitos reais” (Ibidem).

Em relação à Europa Continental, as PPPs tiveram um desenvolvimento mais vagaroso do que no Reino Unido. Fazendo um comparativo com os países da Europa continental, é notório que:

Os países mediterrâneos enveredaram mais cedo pelas PPPs, por via de concessões rodoviárias – Espanha desde há décadas, Portugal desde finais dos anos 90. Os países germânicos e escandinavos surgem como países relativamente avessos a elas. A França assume-se como um meio termo, bastião do Estado centralizador por um lado, pioneira das concessões por outro. A Holanda é destacada, por vezes, pelas suas experiências pioneiras, mas no cômputo geral apresenta uma situação análoga à germânica e escandinava (GOMES, et al., 2007, p. 35).

A Espanha possuía uma tradição de concessões rodoviárias, em decorrência da necessidade de recursos privados para a provisão de serviços públicos. Sendo assim, “o estímulo às concessões apenas abrandou nos anos 80, quando os Governos de Felipe González aumentaram a despesa pública para níveis próximos da média europeia, e ressurgiu com os problemas de déficit público que se seguiram” (Ibidem).

Portugal adotou as parcerias público-privadas do modelo britânico, a partir dos anos finais de 90. As concessões rodoviárias estavam comandando as PPPs. Além disso, Portugal “passou, em 6 anos, de uma para catorze concessões rodoviárias, ao mesmo tempo que o Instituto de Estradas de Portugal diminuía os seus quadros técnicos. Esta circunstância gerou uma transferência dos melhores quadros para o sector privado” (Ibidem, p. 36).

Importante ressaltar que a França se destacou como sendo uma pioneira das concessões, visto que antes mesmo de possuir uma agência de PPPs:

já desenvolvera pela sua longa tradição de concessões um quadro jurídico e institucional próprio, distinto do anglófono, e relativamente preciso. Esse quadro concedia mais primazia ao Estado. Os contratos subordinavam-se aos princípios do serviço público, nomeadamente a superioridade do interesse público face ao privado, as infraestruturas subordinavam-se ao regime de propriedade pública (Ibidem, p. 42).

Fazendo um panorama europeu, é fundamental que se reforce a ideia de que as parcerias público-privadas se iniciaram pelas concessões de obras públicas, de forma mais específica, as rodoviárias. Dessa forma:

a experiência rodoviária facilitou a extensão a outras infra-estruturas de transportes como a ferrovia, portos, transportes urbanos. A energia, água e saneamento constituíram a outra grande via de expansão. Estas infra-

estruturas pesadas, digamos de mobilidade e de abastecimento básico, constituem a esmagadora maioria das PPPs na Europa continental. No Reino Unido, sem dúvida o “reino” das PPPs, tentou-se ir ainda mais além, nas áreas de saúde, educação, defesa, segurança pública (prisões) (GOMES, et al., 2007, p. 53).

As parcerias público-privadas voltadas ao saneamento integravam a segunda linha das parcerias na Europa. Consequentemente, é fundamental compreender que “mesmo públicos, tais serviços pertencem normalmente não ao sector administrativo, mas ao sector empresarial [...]. Já preexiste [...] a noção enraizada de que o utente paga pelo serviço, o que facilita a passagem a parceria público-privada, quando não a privatização por inteiro” (Ibidem, p. 56). Inclusive, os países como Irlanda, Reino Unido e França eram os países que mais possuíam essa linha de PPPs.

Essa análise acerca das parcerias público-privadas retoma a reflexão de que estas parcerias podem ser perigosas, já que:

quando o Estado adjudica uma PPP, fica comprometido por décadas com um agente privado. Se mais tarde o serviço perder utilidade, não pode ser reformulado facilmente. O parceiro privado, que tem um interesse a defender, procurará obter indenizações, com negociações que serão dispendiosas. O problema agrava-se se a remuneração privada vier do Estado, em vez dos utentes. Nesse caso, a própria despesa pública fica cativa das PPPs a longo prazo. O Estado perde, assim, margem de manobra para determinar o investimento público futuro, em troca de investimentos que não poderia realizar no imediato (GOMES, et al., 2007, p. 62).

Ademais, essas parcerias podem também modificar o equilíbrio entre o Estado e o setor privado, possibilitando que o Estado se torne desprovido de conhecimento no que diz respeito às infraestruturas, tornando-se, assim, ‘refém’ das concessões e se distanciando do fornecimento dos serviços públicos. Esse processo poderia desencadear a privatização (Ibidem).

Em relação à Irlanda, os estudos sobre as parcerias público-privadas começaram no ano de 1998, sendo que os primeiros projetos se iniciaram no ano de 1999. O Governo Irlandês articulou que era necessária “a existência de órgãos governamentais especializados nesta matéria, com responsabilidade e conhecimentos para gerir essa nova abordagem à contratação pública. Assim, foram sendo criados vários organismos e estruturas” (Ibidem, p. 204-205). Na época, o Governo considerava que as parcerias público-privadas apresentavam potencial.

Conforme Gomes et al. (2007, p. 219), Austrália é um país a ser considerado relevante quando a temática versa sobre parcerias público-privadas. As PPPs foram consolidadas nos estados de Vitória e Nova Gales do Sul de forma mais significativa, sendo de forma residual ou, até mesmo, inexistente em outros Estados. Os primeiros modelos em Vitória datam dos anos finais da década de 80. Após, as PPPs foram disseminadas para a Nova Gales do Sul, sendo que os primeiros contratos eram sobre a construção de estradas e escolas.

Entretanto, há períodos duvidosos como o de 2005-2006, sendo este marcado por momento de crise bem como de expansão dessas parcerias. Houve notícias de que problemas estavam ocorrendo, como, por exemplo, os prazos e os orçamentos terem sido ultrapassados. Mesmo assim, as parcerias atingiram outras regiões do país. Os setores das parcerias são bem diversificados, como: transporte, água, saneamento, lixo, saúde, educação, justiça, segurança pública, dentre outros (Ibidem, p. 221-223).

É essencial que seja considerada a distribuição do risco, já que esta é “uma questão central num contrato de parceria público-privada. De uma correta e eficaz distribuição do risco depende o sucesso da parceria, mas também a efetiva poupança do parceiro público” e, inclusive, “todas as questões relativas à distribuição do risco devem constar expressamente, de forma clara, do clausulado do contrato” (GOMES, et al., 2007, p. 341).

Neste momento, é relevante compreender um caso no contexto latino americano, sendo este o da comunidade Cochabamba, na Bolívia. A relação entre gestão dos serviços de água e organizações torna-se mais forte na década de 2000, mais especificamente:

cuando el proceso de privatización alcanzó las redes de servicios básicos mediante de la Ley nº 2029 de 1999. En Cochabamba, la privatización significó la transferencia del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (semapa) y sus activos, a la empresa norte americana “Bechtel”. Lo relevante de la Ley es que, al margen de promover la transferencia de infraestructura de servicios hacia los privados, permitía la concesión de fuentes de aguas superficiales y subterráneas a las empresas. Este hecho detonó en aquello que se vino a llamar la “Guerra del Agua” frente a la posibilidad de que las organizaciones vecinales y sus olpes perdieran el derecho a extraer aguas subterráneas, determinando la desaparición de los operadores locales (CABRERA, 2018, p. 211).

Como consequência da “Guerra da Água” entre população, governo e a empresa privada, “la población logró desplazar a la empresa y una nueva Ley (nº 2066) otorgó a las juntas vecinales u OTBS derechos administrativos, económicos y de gestión del recurso agua, bajo un marco legal que reconoce al acceso a este recurso como derecho humano” (Ibidem). Conforme Castro (2016, p. 229), fundamental destacar que os “confrontos levaram ao colapso

das concessões, violência, crise política, destruição de propriedade e muito lamentavelmente, a perda de vidas humanas”.

A “Guerra da Água” ocorreu nessa localidade devido à falta de infraestrutura, ao acesso desigual aos recursos hídricos bem como a escassez desses recursos ao longo dos anos. Ou seja, não se deu através de um episódio isolado, levou-se em consideração todo o contexto social, econômico e político dessa região. Consoante Pfrimer (2008, p. 2-3), a cidade de Cochabamba:

vem passando por sucessivas crises de escassez de água desde o início do século XX. A origem dessa crise se deu inicialmente pela falta de infraestrutura necessária e, principalmente, pelo acesso desigual aos recursos hídricos promovido pelas políticas públicas nesta região. Após a revolução de 1952, o Movimento Revolucionário Nacional, propôs uma série de medidas visando a modernização de Cochabamba. Os efeitos dessas medidas contribuíram de maneira direta para a escassez de recursos hídricos no espaço metropolitano. A ação das políticas territoriais, a implantação de redes técnicas e a expansão urbana desordenada agravaram ainda mais a situação. Desde então, a escassez de água na referida cidade boliviana se tornou um problema crônico. Esse processo de penúria ambiental desencadeou, ao longo desse período, uma série de conflitos caracterizados pelo embate de diferentes territorialidades (índio *versus* *crioulos*, o urbano *versus* o rural, poder estatal *versus* movimentos sociais), a fim de controlar lugares estratégicos do território que facilitassem o acesso aos recursos hídricos. Esses lugares nem sempre eram aqueles privilegiados pelos processos naturais, mas sim pela implantação de redes e objetos técnicos. A escalada dessas tensões atingiu seu ponto mais crítico com a Guerra da Água.

Insta salientar ainda que “desde 1985 a Bolívia tem servido como laboratório de experiências neoliberais do Banco Mundial. Vários setores foram privatizados e após 1999 a gestão dos recursos hídricos teve o mesmo destino a partir da aprovação da lei 2029” (Ibidem, p. 6). A cidade de Cochabamba já enfrentava problemas relacionados aos recursos hídricos, “desde o tempo das “haciendas” espanholas (1575-1825). A falta de comprometimento das políticas hídricas em resolver a questão e principalmente a desigualdade no acesso aos recursos hídricos foi ainda mais agravada pela diminuição e qualidade dos recursos hídricos” (Ibidem).

Inclusive, essa questão foi pauta importante para alguns grupos políticos nas eleições de 1997, sendo que estes grupos “prometeram a construção do Projeto Múltiplo Misicuni e edificaram o mito de que ele seria a salvação para o déficit hídrico da cidade”. Contudo, não só isso foi prometido como também:

levou-se adiante a privatização do Serviço Municipal de Abastecimento de Água Potável e Esgoto (SEMAPA) para o consórcio transnacional “Aguas Del Tunari” sob pressão do Banco Mundial. Essas medidas e a atitude radical do governo nacional de por em prática as diretrizes do plano de ajuste estrutural a todo custo, criaram um conflito de grande repercussão (PFRIMER, 2008, p. 6-7).

Destaca-se que o Banco Mundial teve papel significativo, já que “condicionou o financiamento do projeto à privatização da SEMAPA e à aprovação de uma lei privatizando os recursos hídricos. Após um processo de licitação duvidoso a SEMAPA foi adquirida pelo consórcio transnacional “*Aguas del Tunari*” (Ibidem, p. 14). Como consequência, o Congresso aprovou a Lei 2029 referente ao abastecimento de água potável, sendo que após alguns meses sob a gestão da empresa transnacional:

o preço das tarifas foi aumentado em até 100%. Diante de todas essas medidas, vários setores se uniram e formaram a “*Coordinadora Del Agua y la Vida*”. Entre setembro de 1999 e abril de 2000, vários protestos foram violentamente reprimidos pelo governo. Finalmente, em abril de 2000 a transnacional decidiu deixar a concessão do abastecimento de água em Cochabamba (Ibidem).

Através do caso da Cochabamba, constata-se que as questões acerca dos recursos hídricos não foram solucionadas por meio do processo de privatização. Pelo contrário, houve o aumento do preço das tarifas bem como conflitos, os quais ocasionaram vários feridos e, inclusive, morte. É necessário ponderar também a intervenção de organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), por exemplo, visto que o objetivo não deveria ser a mercantilização dos serviços de saneamento básico, lembrando que o acesso a estes serviços é um direito humano.

A influência da iniciativa privada sobre os serviços públicos vem apresentando alterações significativas no cenário global. Considerando o documento “The future is public – towards democratic ownership of public services”, de 2020, constata-se que esse cenário está sofrendo modificações, como se segue:

Em todo o mundo, as cidades e as comunidades locais têm reivindicado os serviços públicos ou os reinventado para atender às necessidades e perceber os direitos das pessoas, e para enfrentar coletivamente as questões sociais e ambientais. Essa onda de (re) municipalização está ocorrendo em um momento crítico. Apesar dos crescentes desafios e revoltas sociais, as ideias neoliberais ainda dominam muitos governos nacionais e organizações internacionais, impulsionando uma agenda de privatização e austeridade e

um regime comercial favorável às empresas transnacionais (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020, p. 17, tradução livre)¹⁶.

O documento referido também cita que a crise do Covid-19 demonstra os efeitos desastrosos de anos de austeridade, reduções na previdência social bem como privatização do serviço público (Ibidem). Essa crise demonstra a fragilidade de vários setores da sociedade e, devido a isso, é fundamental realçar que:

Os trabalhadores de água e saneamento são essenciais para a higienização, fornecendo a primeira linha de defesa para romper a cadeia de contaminação. A equipe de energia garante que os hospitais possam operar dispositivos que salvam vidas, enquanto as pessoas possam cozinhar, aquecer casas, trabalhar remotamente e manter contato com seus entes queridos durante o bloqueio. Os serviços de resíduos coletam e descartam com segurança os resíduos médicos e domésticos contaminados, enquanto desinfetam o espaço público, mesmo quando os funcionários arriscam sua própria saúde e segurança. E a lista continua. Esses serviços públicos vitais devem ser executados com o objetivo principal de oferecer acesso universal e manter todos vivos e seguros (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020, p. 18, tradução livre)¹⁷.

Assim, os serviços públicos essenciais deveriam ser direcionados a todos, enraizando-se como de acesso universal. Infelizmente, em momentos de crise, os grupos mais vulneráveis tendem a sofrer as consequências de forma mais agressiva do que outros e, por essa razão, a discussão sobre as parcerias público-privadas – sendo estas relacionadas aos serviços públicos, os quais podem se referir aos serviços essenciais, como o direito à água e ao saneamento básico –, é tão significativa.

Dessa forma, é apropriado mencionar alguns dados referentes às (re) municipalizações, ocorridas em alguns países. No Canadá, já houve mais de 20 novos casos de (re) municipalização nos setores, como o de água, lixo, transporte, telecomunicações e

¹⁶ “All over the world, cities and local communities have been claiming back public services or reinventing them to serve the needs and realise the rights of people, and to tackle social and environmental issues collectively. This wave of (re) municipalisation is taking place at a critical moment. In spite of mounting challenges and social revolts, neoliberal ideas still hold sway over many national governments and international organisations, pushing an agenda of privatisation and austerity and a trade regime favourable to transnational corporations” (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020, p. 17).

¹⁷ “Water and sanitation workers are essential to sanitise, providing the first line of defence to break the contamination chain. Energy staff ensures that hospitals can operate life-saving devices, while people can cook, heat homes, work remotely and keep in touch with their loved ones during lockdown. Waste services safely collect and dispose of contaminated medical and household refuse, while disinfecting public space even as employees risk their own health and safety. And the list goes on. These vital public services should be run with the primary objective of delivering universal access and keeping everyone alive and safe” (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020, p. 18).

saúde, desde 2017 (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020, p. 6, tradução livre). Boa parte dos serviços públicos e de infraestrutura é de propriedade e operação públicas. Contudo, há governos municipais, os quais possuem uma ideologia de austeridade, que propõem privatizações de várias formas e em vários setores (Ibidem, p. 55, tradução livre).

Na França, cerca de 70% de todos os casos de (re) municipalização ocorreu no setor da água, registrando uma onda de (re) municipalização, desde 2000, incluindo grandes cidades como Paris, Rennes, Nice, Grenoble e Montpellier (Ibidem, p. 7, tradução livre). Oportuno destacar que Paris comemora uma década do sucesso da água pública, ressaltando que:

Há uma década, o município de Paris decidiu levar o gerenciamento da água de volta às mãos públicas. Essa decisão em uma cidade global como a capital da França teve um impacto mundial. [...] A remunicipalização da água resultou em um conselho diversificado eleito democraticamente, com tarifas caindo oito por cento, 1.200 fontes de água potável instaladas em toda a cidade e apoio às pessoas que estão lutando para pagar suas contas de água, energia e moradia (Ibidem, p. 47, tradução livre)¹⁸.

Na Espanha, o número de (re) municipalizações mais que dobrou desde 2017, sendo que um movimento social e municipal muito forte pressionou 38 remunicipalizações de água (Ibidem, p. 10, tradução livre). Em relação ao Reino Unido, os casos de (re) municipalização aumentaram de 64, em 2017, para 108, em 2019 (Ibidem, p. 95, tradução livre). Porém, é necessário enfatizar que:

As parcerias público-privadas (PPPs) no Reino Unido foram estabelecidas sob a Iniciativa de Finança Privada. Apesar do fato de que esta política tem sido abandonada por todas as partes, mais de 700 desses esquemas ainda permanecem. Isso traz compromissos financeiros caros até 2051 e problemas contínuos. Alguns projetos da Iniciativa de Finança Privada têm sido encerrados e trazidos de volta para casa. [...] Muito mais PPPs entraram em colapso e foram substituídas por serviços diretos como resultado da falência da Carillion em 2018 (Ibidem, p. 97-98, tradução livre)¹⁹.

¹⁸ “A decade ago, the municipality of Paris decided to take water management back into public hands. This decision in a global city like the capital of France had a worldwide impact. [...] Remunicipalisation of water has resulted in a diverse, democratically elected board, tariffs dropping by eight per cent, 1,200 drinking water fountains installed across the city, and support for people who are struggling to pay their water, energy and housing bills” (Ibidem, p. 47).

¹⁹ “Public-private partnerships (PPPs) in the UK were set up under the Private Finance Initiative. Despite the fact that this policy has now been abandoned by all parties, over 700 such schemes still remain. These bring costly financial commitments up to 2051 and ongoing problems. Some Private Finance Initiative projects have been terminated and brought back in house. [...] Many more PPPs collapsed and were replaced with direct services as a result of the 2018 bankruptcy of Carillion” (Ibidem, p. 97-98).

Como último país a ser citado nessa breve exposição de dados acerca das (re) municipalizações, é significativo salientar os Estados Unidos. Este teve 71 remunicipalizações de água, desde 2002, sendo que o ano de 2010 foi o mais movimentado, contando com 10 serviços de água recuperados, inclusive com redução de taxas de usuários (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020, p. 139, tradução livre).

Portanto, apresentou-se um panorama acerca da implementação e do desenvolvimento das parcerias público-privadas em outros países. Destacaram-se as experiências advindas de outras culturas, casos de sucesso como o da Inglaterra e também desastrosos como o da Cochabamba, sendo este referente à privatização. Além disso, buscou-se apresentar dados recentes acerca das (re) municipalizações que estão ocorrendo ao redor do mundo, pretendendo compreender o caminho inverso que determinados países estão trilhando. No último capítulo, pondera-se, assim, se a parceria público-privada pode vir a ser uma proposta real de mudança da situação crítica em que o país se apresenta no que tange aos índices de saneamento básico.

2. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO PROPOSTA DE “MUDANÇA” AO PRECÁRIO CENÁRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

A conjuntura da sociedade brasileira contemporânea demonstra um atraso nos investimentos referentes aos serviços de saneamento básico. A sociedade carece de modificações que sejam transformadoras de forma a alterar as estatísticas relacionadas ao fornecimento de água tratada e de coleta e tratamento de esgoto à população. Índices alarmantes, os quais já foram elencados no primeiro capítulo da primeira parte desta dissertação, ratificam a situação caótica do Brasil. O país teve um processo de urbanização de forma desordenada, ocasionando problemas sociais, os quais são sentidos até hoje pelas pessoas, como, por exemplo, o do saneamento básico.

Contudo, é fundamental que não se olvide que:

o Estado Socioambiental e Democrático de Direito, para assumir a condição de “Estado de Justiça Ambiental”, necessita de uma regulamentação jurídica capaz de vedar as práticas discriminatórias de qualquer natureza que venham a onerar de forma injusta o modo de vida, o território, a cultura, as tradições e a saúde de indivíduos ou comunidades humanas, em virtude de raça, condição socioeconômica, localização geográfica, dentre outros fatores, bem como que venham afetar a dignidade intrínseca às demais formas de vida não humanas e o equilíbrio ecológico dos ecossistemas (RAMMÊ, 2012, p. 178).

Percebe-se que a injustiça ambiental afeta frontalmente a dignidade da pessoa humana, lembrando que esta é um princípio fundamental, estando contido de forma expressa no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 383), a dignidade da pessoa humana é definida como sendo:

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

A efetividade desse princípio fundamental deve ser alcançada, visando garantir um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), mas, principalmente, resguardar as condições de uma vida saudável, eliminando atos que possam ser considerados degradantes ao ser humano.

Com o objetivo de supostamente modificar o cenário brasileiro acerca do saneamento básico, medidas provisórias foram elaboradas, como a Medida Provisória nº 844, publicada em 09 de julho de 2018, cujo prazo de vigência encerrou-se em 19 de novembro de 2018 e a Medida Provisória nº 868, publicada em 28 de dezembro de 2018, cujo prazo de vigência encerrou-se em 03 de junho de 2019. Como exposto no capítulo anterior, tramita atualmente o Projeto de Lei nº 4162/2019, cujo conteúdo igualmente privilegia as iniciativas de parcerias público-privadas. Todas essas medidas buscaram – e buscam – alterar o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil.

Pretende-se, assim, no presente capítulo, apresentar de forma reflexiva as principais “inovações” da Medida Provisória (MP) nº 868, salientando que esta MP apresenta um texto muito similar ao da Medida Provisória nº 844, e também do Projeto de Lei nº 4162/2019 (2.1). Além disso, o Edital nº 001/2019 que consta o projeto de Parceria Público-Privada no Estado do Rio Grande do Sul será apresentado, objetivando identificar os pormenores desse projeto (2.2). Por último, ponderações acerca dos reflexos dessa reforma no Marco Legal do Saneamento Básico, do Edital referido bem como das Parcerias Público-Privadas serão tecidas, lançando um olhar às comunidades vulneráveis e deficitárias (2.3).

2.1 ENFRENTAMENTO JURÍDICO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 868/2018 E DO PROJETO DE LEI Nº 4162/2019

A implantação de um novo Marco Legal para o Saneamento Básico encontra-se na pauta política brasileira. Diversas proposições são objeto de discussão no âmbito parlamentar. No momento de conclusão desta dissertação, tal discussão ainda não se encontra encerrada na arena política. No entanto, em linhas gerais, pode-se afirmar que o novo marco legal se caracteriza pelo aumento da participação do capital privado na prestação dos serviços de saneamento básico, com uma consequente redução da participação pública.

Como as medidas provisórias foram elaboradas no sentido de alterar o Marco Legal do Saneamento Básico, é importante que se reflita sobre o texto da Medida Provisória nº 868/2018, considerando também a sua Exposição de Motivos. Conforme o Sumário Executivo da Medida Provisória nº 868/2018, esta possui alterações que foram adicionadas ao texto após o término da tramitação da MP nº 844/2018, no Congresso Nacional.

A Medida Provisória nº 868/2018 foi direcionada ao Congresso Nacional através da Mensagem nº 787, de 27 de dezembro de 2018. Esta vem acompanhada da Exposição de Motivos (EM) nº 00017/2018 MCidades, de 17 de dezembro de 2018, assinada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Alexandre Baldy. A Exposição de Motivos (EM) informa que a Medida Provisória:

altera as Leis nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; e a Lei 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo que tenha como finalidade exclusiva financiar serviços técnicos especializados no setor de saneamento (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 868, 2018, p. 22).

Em relação aos argumentos que justificariam esta MP, o Ministro de Estado das Cidades alega que:

apesar dos 11 anos de vigência da Lei nº 11.445/2007, a população brasileira ainda enfrenta graves problemas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Enquanto a cobertura por rede de abastecimento de água é relativamente alta, com exceção para o meio rural e cidades de pequeno porte, a cobertura de domicílios por rede coletora de esgoto e por coleta e destinação ambientalmente adequada de lixo está ainda longe do ideal no Brasil (Ibidem).

O Ministro ressalta na EM a diferença existente entre as estatais e a iniciativa privada, afirmando que se trata “de um setor altamente monopolizado, onde as estatais tem forte predomínio e a iniciativa privada participa, timidamente, em apenas 6% dos municípios assistidos. O setor de saneamento básico no país acumula índices preocupantes de cobertura” (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 868, 2018, p. 23). Ademais, o Ministro também menciona as estatísticas referentes ao país no que tange ao saneamento básico como forma de justificar o porquê da Medida Provisória 868/2018:

Não se pode conviver com 35 milhões de brasileiros sem acesso a água de qualidade, 104 milhões sem esgoto tratado adequadamente, num país considerado a 9ª economia do mundo e subjugada a 123º no ranking mundial de serviços públicos de saneamento ambiental. Um país que necessita, com urgência, investimentos que superam R\$ 22 bilhões por ano até 2033, para universalizar a cobertura de água e esgoto em todo o seu território e evitar a morte prematura de mais de 15 mil pessoas por ano por doenças de veiculação hídrica ou causadas pela ausência de saneamento. Também não se pode mais conviver com uma realidade em que foram cancelados de 2007 até hoje 160 contratos, no valor equivalente a R\$ 3,5 bilhões do Orçamento Geral da União, somente no Ministério das Cidades, porque os Estados e as concessionárias públicas não conseguiram executar os empreendimentos previstos, basicamente obras de saneamento ou elaboração de projetos executivos de engenharia (Ibidem).

Importante ainda salientar que o referido Ministro de Estado das Cidades relata a situação do país, considerando os onze anos da Lei nº 11.445, de 2007, destacando que “o país continua convivendo com um arranjo institucional de 49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes, ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação” (Ibidem).

Frente aos problemas identificados pelo Ministro referente à conjuntura do país, ele argumenta que a Medida Provisória nº 868/2018 seria a solução, citando que a MP:

atribui a Agência Natural de Águas (ANA) a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que servirão como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País. Espera-se assim uma elevação na qualidade das normas regulatórias para o setor de saneamento básico e uma maior uniformização regulatória em todo território nacional, enfrentando os problemas apontados acima. [...] Além disso, com o intuito de aprimorar a atuação da ANA na gestão de recursos hídricos, a **MP incorpora propostas de alterações pontuais na Lei 9.984/00** que darão maior agilidade administrativa e capacidade de resposta pela Agência em situações de crise [...] **criação do Comitê Interministerial**

de Saneamento Básico - CISB, que tem a finalidade de assegurar a implantação da Política Federal de Saneamento Básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 868, 2018, p. 24, grifo nosso).

De acordo com as palavras do Ministro, a MP também traz outro ponto, sendo este:

a adequação das regras de consórcios públicos ao setor de saneamento. A Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, traz regras gerais para os entes federados se associarem, contudo algumas dessas regras não se mostram adequadas ao setor de saneamento. Destacadamente, a dispensa de licitação para a celebração de contratos de programa reduziu em demasiado a concorrência no setor de saneamento onde, por se tratar se um monopólio natural, os concorrentes competem pelo mercado e não no mercado (Ibidem).

Fundamental concluir que a Medida Provisória previa que os contratos seriam estabelecidos através de licitações, possibilitando a criação de parcerias público-privadas. Ainda considerando a Exposição de Motivos, o referido Ministro pressupõe que a Medida Provisória “inclui no escopo das ações públicas de saneamento a ampliação dos serviços nos assentamentos urbanos irregulares e consolidados ocupados por população de baixa renda” e, inclusive, demonstra ao final da Exposição de Motivos que “fica explícita na proposta a relevância do tema para o país e a sua urgência caracterizada pela imperiosa necessidade de maiores investimentos nesse setor, de reverter uma realidade de baixos índices de cobertura desses serviços” (Ibidem, p. 25).

A situação enfrentada pelo país relacionada ao saneamento básico possibilita que medidas provisórias sejam elaboradas, tendo como argumentos as informações já trazidas no presente texto, como milhões de brasileiros sem acesso a água tratada, sem esgoto tratado, mesmo o país sendo bem posicionado no ranking da economia mundial. É fundamental elucidar que a medida provisória é um instrumento com força de lei, sendo adotada pelo Presidente da República quando há casos de relevância e urgência. A MP deve ser submetida de imediato ao Congresso Nacional, conforme o art. 62, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Contudo, a Medida Provisória nº 868/2018 trouxe modificações que alterariam o Marco Legal do Saneamento Básico – caso fosse aprovada pelo Congresso Nacional –, que poderiam colocar em risco as populações mais vulneráveis. Por conseguinte, torna-se importante citar o documento escrito pela AESBE, Associação Brasileira das Empresas

Estaduais de Saneamento²⁰, em 22 de maio de 2019, direcionada ao Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre.

O documento manifesta posicionamento sobre a votação do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 868/2018, destacando de forma objetiva que “a falta de vontade do Governo Federal em negociar durante a tramitação da MP, torna muito difícil conciliar os interesses de diversos atores que atuam no setor, prejudicando sobremaneira a construção de um acordo que permita levar saneamento a todas as regiões do País” (CT/AESBE Nº 030-N/2019, p. 1).

Fundamental enfatizar que o documento referido argumenta que “em que pese o texto sugerido ser menos prejudicial que aquele aprovado pela Comissão Mista, não resolve a insegurança jurídica que hoje reina no setor de saneamento e tem sido uma das responsáveis pela redução de investimentos” (Ibidem). Sugere-se, assim, que os últimos textos apresentados ao Congresso ainda não manifestam uma segurança jurídica capaz de reformular a estrutura do saneamento básico de forma efetiva e satisfatória, não afrontando a dignidade das pessoas, principalmente, aquelas que já possuem uma situação de hipossuficiência.

Ademais, o referido documento propõe uma agenda fixa para construir um Projeto de Lei com Urgência Constitucional bem como que sejam consideradas as partes supressivas mencionadas pela AESBE, pois “as mudanças no Marco Legal do Saneamento deveriam aumentar a segurança jurídica. Da forma como está, haverá exatamente o contrário, propiciando inúmeras demandas judiciais e prejudicando os investimentos necessários ao setor” (Ibidem, p. 2). O documento é encerrado dando ênfase ao aperfeiçoamento do Marco Legal, destacando que:

é necessário e possível o aperfeiçoamento do Marco Legal do Saneamento, fortalecendo as parcerias entre os setores público e privado e garantindo foco na universalização dos serviços, com mais investimentos, com subsídio cruzado e potencializando e partilhando os ganhos das economias de escala (Ibidem).

Esse documento leva em consideração a Carta, assinada por 24 Governadores, publicada em 12 de maio de 2019. Em relação à Carta, é significativo expor que os Governadores demonstraram discordância com o teor do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 868/2018, pois, como se segue:

²⁰ AESBE é uma entidade representativa de 26 Companhias Estaduais de Saneamento, de caráter nacional, sem fins lucrativos, conforme o documento CT/AESBE Nº 030-N/2019.

ao invés de propiciar o avanço na universalização dos serviços, representa um retrocesso que traz mais insegurança jurídica, grandes riscos de agravamento das desigualdades, de desestruturação do setor e enfraquece, sobremaneira, a participação dos Estados na gestão dos serviços de saneamento básico. Importante destacar que os serviços de saneamento básico, em sua esmagadora maioria, são prestados pelos Estados, por meio de suas Companhias Estaduais, as quais atendem mais de 120 milhões de pessoas nas cidades brasileiras (76% dos que têm acesso aos serviços). As empresas estaduais estão presentes em mais de 4.000 municípios brasileiros, dos quais 3.600 são municípios de pequeno porte e de menor renda e IDH, incluindo 90% dos municípios do semiárido brasileiro (AESBE, 2019).

Todavia, os Governadores, que assinaram esta Carta, ponderam que “é preciso aumentar a participação do setor privado no setor de saneamento para fazer face ao imenso volume de investimentos necessários à universalização dos serviços” (AESBE, 2019). Inclusive, é citado que as dificuldades são acentuadas pela crise fiscal do país bem como pelas mudanças climáticas. Conforme esses Governadores, o objetivo é não desestruturar “os arranjos existentes, pelo contrário, deve-se dar as condições para que os Estados possam atrair o capital privado para esse desafio” (Ibidem).

A Carta alega ainda que a Medida Provisória referida:

ignora a principal condição indisponível do titular dos serviços, que é o poder de definir a forma como ele será prestado, uma vez que impõe modelo único de prestação dos serviços e impede a prerrogativa que os Estados e Municípios possuem de celebrar contratos de programa, obrigando a privatização dos serviços. Como consequência de tais premissas, haverá o sucateamento das estatais e depreciação do seu valor de mercado, acarretando severos prejuízos aos cofres dos Estados (Ibidem).

Desse modo, a Carta, assinada pelos 24 Governadores, clama pela revisão da Medida Provisória nº 868/2018 de forma a garantir o aperfeiçoamento do Marco Legal do Saneamento, fomentando as parcerias entre os setores (público e privado), sem discriminação entre municípios ricos e pobres. Além disso, garantindo-se também a meta na universalização dos serviços, bem como mais investimentos, com subsídio cruzado e também partilhando os lucros das economias a todos os envolvidos, a todos os brasileiros (Ibidem).

Compreende-se que a Carta tem como meta assegurar a possibilidade de consolidar e renovar os Contratos de Programa²¹, pois, “sem poder renovar ou estender os Contratos de Programa existentes, os investimentos ficarão congelados na próxima década, pois os prazos

²¹ Conforme o art. 2º, XVI, do Decreto nº 6.017/2007, contrato de programa é “instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa”.

de amortização estarão necessariamente limitados pelos prazos dos respectivos Contratos” (AESBE, 2019).

As parcerias público-privadas também são enfocadas no Projeto de Lei nº 4162/2019 como uma alternativa ao déficit de infraestruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo a sua relevância à sociedade fundamentada da seguinte maneira:

numa conjuntura de grave crise fiscal com restrição de investimentos públicos, ao Governo Federal só resta constituir sólidas parcerias com a iniciativa privada, com apoio imprescindível dos Estados e Municípios e com o interesse único de levar conforto, qualidade de vida e saúde aos brasileiros desassistidos (PROJETO DE LEI Nº 4162, 2019, p. 26).

O argumento continua sendo construído no documento referido de forma a demonstrar que o setor de saneamento é monopolizado, ressaltando que “as empresas estaduais possuem forte predomínio e a iniciativa privada está presente em apenas 6% dos municípios, apesar de representar mais de 20% dos investimentos realizados no setor” (Ibidem). E, ainda retoma que esse setor “acumula índices preocupantes de cobertura, comprometendo a saúde da população, principalmente daquela menos assistida pelas políticas públicas, e necessita de respostas ousadas e factíveis” (Ibidem).

Neste momento, é oportuno elencar algumas das alterações trazidas pelo Projeto de Lei nº 4162/2019, como a do art. 5º que modificou alguns dispositivos da Lei nº 11.445/2007, dentre esses o que se segue:

Art. 8º São titulares dos serviços de saneamento básico: I - os Municípios e o Distrito Federal, na hipótese de interesse local; e II - a estrutura de governança interfederativa instituída nos termos do § 3º do art. 25 da Constituição, na hipótese de interesse comum. Parágrafo único. O exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico poderá ser realizado por gestão associada, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos do disposto no art. 241 da Constituição (PROJETO DE LEI Nº 4162, 2019, p. 9).

O artigo acima define de forma expressa os titulares dos serviços de saneamento, citando a hipótese de interesse local bem como de interesse comum, mudando o que está positivado atualmente. Uma transformação expressiva é referente aos contratos de programa, como se compreende pelo seguinte trecho:

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, **vedada a sua disciplina por meio de contrato de programa,**

convênio, termo de parceria ou outro instrumento de natureza precária. Parágrafo único. Na hipótese de a titularidade ser exercida nos termos do parágrafo único do art. 8º, deverá ser promovido procedimento licitatório para a prestação dos serviços de saneamento básico, nos termos do art. 175 da Constituição (PROJETO DE LEI Nº 4162, 2019, p. 10, grifo nosso).

Dessa forma, o Projeto de Lei referido termina com os contratos de programa. No caso do saneamento básico, aqueles contratos em que o município convenia com o Estado, sendo que este atua como prestador através da sua estatal de saneamento, sem a necessidade de licitação. Inclusive, o art. 7º do Projeto de Lei nº 4162/2019 também altera o art. 13, da Lei nº 11.107/2005, adicionando o § 8º ao artigo, sendo que este parágrafo menciona que a “prestação dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição não ocorrerá por meio de contrato de programa quando os serviços públicos forem de saneamento básico” (PROJETO DE LEI Nº 4162, 2019, p. 21).

É primordial que não se olvide que o objetivo do presente capítulo é refletir sobre as proposições de reforma do Marco Legal do Saneamento Básico bem como sobre as parcerias público-privadas que são enfatizadas como a “solução” para a atual conjuntura de saneamento básico brasileiro. Insta frisar que as parcerias público-privadas são apontadas pelas diferentes propostas, bem como pelos governadores, como sendo uma proposta efetiva de mudança.

Embora a reforma do Marco Legal de Saneamento Básico ainda não esteja aprovada nas esferas políticas, percebe-se que todas as propostas recentemente apresentadas (como as MPs nº 844 e nº 868 e o Projeto de Lei nº 4162/2019) aprofundam a participação do capital privado como estratégia para ampliação do fornecimento dos serviços de saneamento básico. Devido a isso, as empresas estatais, via de regra estaduais, adquirem uma importância residual, confirmando um contexto político-econômico de redução do Estado, tópico desenvolvido no capítulo anterior.

As parcerias público-privadas se apresentam como o instrumento jurídico por excelência, cuja meta é a concretização do aumento do capital privado nessa esfera, mesmo que nem sempre os recursos utilizados pelas empresas privadas tenham, de fato, origem privada. Em outras palavras, há parcerias que são elaboradas, levando em consideração recursos de origem pública, como os advindos dos fundos do FGTS e de financiamentos de bancos de fomento, como o BNDES.

A reflexão acerca das parcerias público-privadas torna-se significativa, pois elas podem expor grupos vulneráveis, inclusive a riscos socioambientais, levando em consideração que existe uma relação entre risco socioambiental e a desigualdade socioeconômica. Por conseguinte, o próximo subtópico pretende efetuar um estudo de caso sobre a Parceria

Público-Privada apresentada pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Companhia Riograndense de Saneamento, CORSAN, de forma a identificar os pormenores desse projeto bem como compreender os possíveis reflexos à sociedade.

2.2 ANÁLISE DO EDITAL DA PPP DA CORSAN NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Como demonstrado no curso da segunda parte desta dissertação, não são poucos governos que têm almejado implementar parcerias público-privadas visando incrementar o capital privado nos investimentos de saneamento básico. As experiências citadas anteriormente se encontram em grande parte, em estágio preliminar, de modo que as repercussões desse movimento serão observadas apenas em médio e longo prazo.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) projetou o desenvolvimento de uma Parceria Público-Privada envolvendo um conjunto de municípios da região metropolitana de Porto Alegre (Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão). O Edital nº 001/2019, concorrência internacional – CORSAN, será o foco deste subtópico, especificando os detalhes pertinentes à parceria público-privada. O objeto desse edital é o projeto de parceria público-privada, sendo que o objetivo é:

Execução de obras de infraestrutura em esgotamento sanitário, complementando a infraestrutura instalada e/ou as obras executadas pela CORSAN, incluindo o crescimento vegetativo ao longo do contrato, melhorias e manutenção, a operação dos sistemas de esgotamento sanitário municipal de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão, bem como a realização de programas comerciais em gestão do parque de hidrômetros e retirada de fraudes e irregularidades, ressalvado o exercício do Poder de Polícia stricto sensu (EDITAL 001, 2019, p. 7).

No preâmbulo do edital, cita-se que esse projeto de parceria público-privada foi adicionado ao Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS através da Resolução nº 04/2017, tendo sido emitida pelo Conselho Gestor de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – CGCPPP/RS (Ibidem, p. 3).

Adentrando na Resolução nº 04/2017, o objeto do projeto de parceria público-privada bem como a sua relevância são destacados, conforme o seguinte trecho:

O objeto desse projeto de PPP é a concessão do serviço de coleta e tratamento de esgoto sanitário em nove municípios da RMPA, a saber: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão. A CORSAN, a partir do Contrato de Programa firmado com os Municípios, tem delimitada a extensão das obrigações vinculadas à prestação do serviço de esgotamento sanitário e seu Plano de Expansão, que inclui esse contrato de Parceria Público-Privada, o qual atenderá de forma antecipada os compromissos assumidos com os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB). **O caráter prioritário da execução desse projeto** consta do Acordo de Resultados firmado entre CORSAN e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, **qual seja, ampliar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário nas zonas urbanas dos Municípios atendidos nesse projeto**, em especial os seguintes indicadores: (i) Nível de Universalização Urbano dos Serviços de Esgotamento Sanitário - NUE Urbano; (ii) Índice de Ligações de Esgotos; (iii) Índice de Execução Anual de Investimentos em Expansão com Recursos Próprios e de Terceiros e (iv) Índice do parque de hidrômetros a renovar (DIÁRIO OFICIAL, 2017, grifo nosso).

As metas também são descritas na resolução bem como os prazos, enfatizando que:

A principal meta do projeto é a universalização da coleta e tratamento do esgoto sanitário nos municípios abrangidos pelo projeto. A universalização pretendida corresponde ao **atendimento de 87,3% da população em até 11 anos após o início do projeto.** A concessionária deverá atender a indicadores relacionados às obras, à operação, ao meio ambiente, às finanças e à responsabilidade social. O prazo do contrato de operação e manutenção terá vigência total de 35 (trinta e cinco) anos, incluídas as obras (Ibidem, grifo nosso).

A concessão administrativa terá duração de 35 anos, a contar do Termo Provisório de Transferência Operacional e o valor estimado do contrato é de R\$ 9.555.218.198,00 (nove bilhões, quinhentos e cinquenta e cinco milhões, duzentos e dezoito mil, cento e noventa e oito reais), “correspondente ao valor do somatório da contraprestação mensal a ser paga à CONCESSIONÁRIA durante o prazo contratual” (EDITAL 001, 2019, p. 7). A contraprestação mensal é definida no Contrato, como “a fração da remuneração paga à CONCESSIONÁRIA, formada pelas parcelas de disponibilidade e de demanda, sobre as quais incidem os respectivos índices de mensuração de desempenho” (EDITAL 001 – anexo I – Contrato, 2019, p. 56).

A proposta comercial dos licitantes, levando em consideração as especificações do edital, será julgada pelo menor preço unitário por metro cúbico de esgoto faturado (EDITAL 001, 2019, p. 41). Em relação aos encargos, é mencionado que:

parte da infraestrutura dos SISTEMAS DE ESGOTO da ÁREA DE ABRANGÊNCIA já foi implantada pela CORSAN. Além disso, a CORSAN possui recursos provenientes do PAC para a ampliação da COBERTURA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO na região metropolitana que serão aplicados até o final do ano de 2021 (EDITAL 001 – anexo V – Caderno de Encargos, 2019, p. 18).

Ademais, a meta de cobertura com coleta através do Separador Absoluto é de 87,3% em até 11 anos de projeto, segundo o referido anexo Caderno de Encargos, sendo que o esgoto sanitário “coletado em todos os SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO da ÁREA DE ABRANGÊNCIA deverá obrigatoriamente ser tratado” (EDITAL 001 – anexo V – Caderno de Encargos, 2019, p. 31). No edital, está expressa a responsabilidade da concessionária no que tange a prestação de todos os serviços referentes à expansão, operação e manutenção dos sistemas de esgotamento sanitário da região abrangida e especificada previamente (Ibidem, p. 52).

Há a previsão de programa de ações socioambientais, o qual tem como objetivo geral:

desenvolvimento de ações que visem a sustentabilidade socioeconômica e ambiental e a redução do impacto ambiental gerado pelos serviços de esgotamento sanitário. O mesmo deverá ser proposto pela CONCESSIONÁRIA para aprovação da CORSAN para ser implantado de maneira permanente no período da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA na ÁREA DE ABRANGÊNCIA do CONTRATO (Ibidem, p. 81-82).

O programa deverá alcançar resultados como: efetivação das ligações dos imóveis ao sistema de esgotamento sanitário; sustentabilidade ambiental e/ou a redução do impacto ambiental da operação de esgotamento sanitário; benefícios sociais em comunidades em situação de vulnerabilidade social (Ibidem, p. 82).

No tocante às questões ambientais, é de responsabilidade da concessionária “o atendimento das condicionantes ambientais em todas as etapas de licenciamento dos empreendimentos sob sua responsabilidade ambiental. A CORSAN terá a função de aprovar e validar projetos, propostas, estudos e documentos atrelados a área ambiental da companhia” (Ibidem, p. 116).

De acordo com o anexo que versa sobre o Plano de Negócios de Referência, importante enfatizar que a CORSAN cederá, como se segue:

por 35 anos, o direito de operação dos serviços de esgotamento sanitário em troca dos investimentos necessários para que a meta de UNIVERSALIZAÇÃO do acesso a esgoto tratado seja alcançada em um prazo menor do que se o fizesse sozinha. Em contrapartida ao investimento

realizado, a CONCESSIONÁRIA receberá uma CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, composta pela PARCELA DE DISPONIBILIDADE e pela PARCELA DE DEMANDA (EDITAL 001 – anexo IX – Plano de Negócios de Referência, 2019, p. 4).

Consoante a Resolução nº 04/2017, ainda versando sobre a remuneração do parceiro privado, de forma pormenorizada, esta ocorrerá da seguinte forma:

mediante o pagamento da contraprestação pecuniária mensal. O valor da contraprestação **constitui-se de uma parte fixa e outra parte variável**, esta última impactada pela avaliação do desempenho da concessionária na execução dos serviços, em conformidade com o sistema de avaliação de desempenho previsto nas cláusulas do contrato. A contraprestação mensal a ser paga ao parceiro privado, pela CORSAN, leva em consideração os seguintes fatores: (i) **parcela de disponibilidade**: valor mensal destinado à remuneração direta dos investimentos; (ii) **parcela de demanda**: valor mensal destinado à remuneração dos demais investimentos e dos demais custos e despesas, bem como realizações de programas comerciais, plano de gerenciamento de obras e programas de ações socioambientais; e (iii) compartilhamento de receitas acessórias (DIÁRIO OFICIAL, 2017, grifo nosso).

Fundamental destacar que “o orçamento próprio da Corsan será a fonte dos recursos públicos necessários à viabilidade do projeto” e, além disso, “inclusive aqueles destinados à garantia da contraprestação do parceiro privado, considerando que será utilizada a vinculação de recebíveis titularizados pela CORSAN para formação da garantia” (Ibidem). No que tange à compatibilidade do projeto com o Programa PPP/RS, esta compatibilidade deve estar alinhada com o “interesse público e a eficiência, com os interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução”, até porque, o esgotamento sanitário é “um serviço público essencial e tem como objetivo fundamental o atendimento do interesse público. O contrato de PPP proporcionará a universalização dos serviços de esgotamento sanitário em 11 anos nos nove municípios elencados da RMPA” (Ibidem).

Conforme o anexo referente aos Investimentos da CORSAN, o Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) Alvorada/Viamão “vem sendo contemplado, desde o ano de 2009, com investimentos lastreados em recursos do PAC, para implantação e ampliação do atendimento” (EDITAL 001 – anexo IV – Investimentos da CORSAN, 2019, p. 5), já tendo sido implantados 93.317 metros de rede coletora, 6.118 ligações prediais duas elevatórias. Inclusive, o primeiro módulo da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) de Alvorada/Viamão já foi parcialmente implantado (Ibidem, p. 7). Há obras licitadas e em andamento.

Salienta-se que a SES Cachoeirinha/Gravataí também recebeu investimentos, como se segue:

Nos anos de 2013 e 2015, as cidades de Cachoeirinha e Gravataí foram contempladas com recursos do PAC 2 para investimentos em coleta e tratamento do esgoto, mediante a ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto de Cachoeirinha (ETE) Freeway, a ampliação da ETE Parque dos Anjos em Gravataí, bem como a execução de redes coletoras nas regiões A, B e C de Gravataí e em diversos bairros de Cachoeirinha (EDITAL 001 – anexo IV – Investimentos da CORSAN, 2019, p. 13).

Assim como a SES Alvorada/Viamão, a SES Cachoeirinha/Gravataí também possui obras licitadas e em andamento. No que concerne a SES Guaíba, o município de Guaíba também foi contemplado com investimentos lastreados em recursos do PAC a partir de 2009, inclusive “a ETE de Guaíba foi projetada inicialmente para atender aos municípios de Guaíba e Eldorado do Sul, considerando a implantação de cinco módulos de 80 L/s cada” (Ibidem, p. 19). Havendo também obras licitadas e em andamento.

Não existem investimentos em execução pela CORSAN no município de Eldorado do Sul. Já, “a partir do ano de 2009, o município de Canoas foi contemplado com recursos oriundos do PAC e do Fundo Municipal de Gestão Compartilhada (FMGC), os quais foram investidos em obras de implantação e ampliação do SES” (Ibidem, p. 25). Inclusive, foram implantados 64.320 metros de rede coletora em algumas bacias e as ligações prediais totalizam 4.993 unidades (Ibidem).

Em relação aos municípios de Esteio e Sapucaia do Sul, estes foram “contemplados com recursos oriundos do PAC, investidos em obras de implantação e ampliação do SES” e também “foram executados 118.765 metros de rede coletora, com recursos oriundos do OGU (contrato 0224.352-86/2007), em conjunto com 10.575 ligações prediais” (Ibidem, p. 32). Além disso, a “execução de 50.587 metros de redes coletoras de esgoto e 12.056 ramais prediais” (Ibidem, p. 36).

Após a publicação do Edital nº 001 e todos os trâmites, incluindo reuniões, sessão pública de esclarecimentos, atas das sessões de recebimento dos envelopes e eventuais recursos, houve a homologação da licitação ao Consórcio AEGEA. Isso foi publicado no Diário Oficial do Estado bem como no Diário Oficial da União, no dia 15 de janeiro de 2020, ressaltando o seguinte: “comunica-se a homologação da licitação e a adjudicação do objeto da Concorrência Internacional nº 0001/2019 em favor do Consórcio Aegea” (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, seção 3, nº 10, 2020).

A parceria público-privada proposta pela CORSAN para a região metropolitana não encerra as ações para aumento da atuação privada no setor de saneamento no Rio Grande do Sul. Segundo a própria autarquia estadual, foi assinado um protocolo de intenções com 12 municípios, os quais estariam interessados nessas parcerias público-privadas num futuro próximo²².

Pertinente realçar que a parceria público-privada da região metropolitana, em análise no presente capítulo, teve críticas a sua implementação. As justificativas se baseiam no fato de que a CORSAN tem investido nessas regiões que foram contempladas com a PPP, inclusive essas regiões receberam investimentos públicos, sendo que há municípios do interior que não receberam investimentos e também não foram contemplados com a PPP²³.

Sendo assim, a crítica se refere que houve investimento público em esgotamento sanitário e agora haverá uma parceria com a iniciativa privada justamente nessas regiões que receberam e continuarão recebendo investimentos. Já as regiões do interior permanecerão sem o esgotamento sanitário, à margem dos seus direitos. A reflexão deve ser ponderada levando em consideração também se a sociedade terá capacidade de pagar pelos serviços de saneamento básico.

É temerário que o governo ceda os serviços de saneamento básico à iniciativa privada, já que os serviços de saneamento deveriam ser públicos. Ademais, a região cedida já obteve e continua obtendo investimentos públicos, enquanto outras regiões não possuem esgotamento sanitário e nem perspectiva de obras referentes ao saneamento. Além do mais, essa PPP

²² Trecho extraído da notícia **Governo projeta primeiras PPPs do saneamento do interior ainda em 2020**: “Um importante passo para melhorar o saneamento básico no Estado foi dado nesta sexta-feira (26/12). Com a participação do governador Eduardo Leite, de secretários e de prefeitos, foi assinado o protocolo de intenções com 12 municípios interessados em participar de parcerias público-privadas (PPPs) nos moldes da PPP da Corsan da Região Metropolitana. Outras seis prefeituras devem assinar nas próximas semanas, totalizando 18 cidades. A partir de agora, serão elaborados os estudos e documentos necessários para a contratação no modelo de concessão administrativa, com o objetivo de universalizar os serviços de esgotamento sanitário nessas cidades e regularizar o sistema de abastecimento de água”. Disponível em <<http://parceriacorsan.com.br/news/governo-projeta-primeiras-ppps-do-saneamento-do-interior-ainda-em-2020/>>.

²³ Trecho extraído da notícia **Corsan lança maior PPP do RS e projeta ampliar tratamento de esgoto para 87% em nove cidades**: “Contrário à PPP, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul (Sindiágua) afirma que a empresa que vencer a concorrência irá lucrar sobre investimentos já feitos com dinheiro público. O diretor de Divulgação da entidade, Rogério Ferraz, diz que, de 2010 para cá, a Corsan investiu R\$ 880 milhões na rede de esgoto dessas cidades e que não há necessidade de recorrer à iniciativa privada, pois o valor arrecadado pela autarquia seria suficiente para a execução das obras.

— O pior é que em municípios do Interior, onde é 0% o índice de tratamento de esgoto, não há PPP — critica Ferraz”. Disponível em <<https://www.fnucut.org.br/corsan-lanca-maior-ppp-do-rs-e-projeta-ampliar-tratamento-de-esgoto-para-87-em-nove-cidades/>>.

poderia colocar em risco o subsídio cruzado entre as cidades, já que os municípios com mais recursos e com parcerias público-privadas em andamento não subsidiariam os municípios deficitários, os quais não apresentam rentabilidade e nem condições de arcar com as obras de saneamento, dependendo dos recursos advindos do Estado.

Muitos apoiam a parceria público-privada, considerando que essa parceria aceleraria a universalização do saneamento básico. Contudo, é fundamental refletir com cautela sobre projetos dessa natureza, sobretudo quando já houve investimentos consideráveis por parte do Poder Público em regiões que receberão as PPPs. Acrescenta-se também que a atenção deve ser dada em longo prazo, projetando o impacto que isso causará sobre as regiões deficitárias, sobre as pessoas que já se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica.

2.3 PROVÁVEL INJUSTIÇA AMBIENTAL EM RELAÇÃO ÀS COMUNIDADES DEFICITÁRIAS

O artigo 1º, da CF/88 (BRASIL, 1988), que versa sobre a cidadania e a dignidade da pessoa humana, o art. 3º, da CF/88 (BRASIL, 1988), que aborda os objetivos fundamentais e o art. 170, da CF/88 (BRASIL, 1988), que ressalta no caput a finalidade de assegurar a todos a existência digna, demonstram as diretrizes a serem consideradas pelo Estado. A própria Constituição traz o Estado como garantidor daquilo que for necessário ao desenvolvimento econômico, bem como social dos cidadãos, da coletividade.

A Constituição determina os princípios que servem de base para as políticas públicas, constituindo-se num Estado Democrático de Direito. Como o Estado deve construir políticas públicas, sendo estas relativas aos direitos fundamentais positivados na CF/88, a proteção desses direitos em tese estaria protegida. Isso considerando que as políticas públicas são fundamentais para a promoção dos direitos fundamentais.

As políticas públicas relacionadas ao saneamento básico não estão sendo eficazes, tomando como referência os dados já apresentados nesta dissertação. Mesmo o saneamento básico sendo um direito fundamental assegurado nos arts. 6º e 196, da CF/88 (BRASIL, 1988), os índices demonstram uma disparidade entre as regiões do país, sendo que milhões de pessoas não dispõem de sistema de coleta e/ou tratamento de esgotos.

Como uma proposta de mudança desse cenário caótico em que se encontra o país no tocante ao saneamento básico, o governo trouxe as parcerias público-privadas como solução, alegando, inclusive, como justificativa a falta de recursos financeiros públicos. Nesse âmbito, é significativo refletir sobre a injustiça ambiental que poderia ser causada às comunidades

deficitárias, ponderando sobre as pessoas que eventualmente não conseguirem pagar por um serviço que tende a ser mais caro.

Como demonstrado no subtópico anterior, há um valor estimado de contrato, contudo o montante da contraprestação mensal a ser pago pela CORSAN à concessionária é definido através de uma série de procedimentos e regras. Estas informações são citadas no anexo de Mecanismo de Pagamento (EDITAL 001 – anexo VII – Mecanismo de Pagamento, 2019, p. 3), inclusive, mostrando as fórmulas e como estas devem ser lidas. Há também o anexo referente ao Plano de Negócios e suas projeções, o qual apresenta em termos reais, sem os efeitos da inflação, sendo que “esses dados não possuem horizontes longos de projeção, e, para a modelagem, foi considerado um valor único para cada índice como projeção de longo prazo” (EDITAL 001 – anexo IX – Plano de Negócios de Referência, 2019, p. 4).

É oportuno informar que o objetivo deste Plano é “apresentar e descrever as premissas referenciais utilizadas na modelagem econômico-financeira”, cabendo enfatizar que o documento referido “tem caráter meramente referencial, apresentando o racional utilizado e demonstrando a viabilidade econômico-financeira da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA” (Ibidem, p.4-5). Além disso, destaca que “os valores aqui apresentados não possuem qualquer caráter vinculativo da CORSAN em relação às LICITANTES ou perante a CONCESSIONÁRIA” (Ibidem).

O contrato menciona ainda que a CORSAN “até o cumprimento de todas as suas obrigações pecuniárias previstas neste CONTRATO: (i) vincula, em favor da CONCESSIONÁRIA, a receita futura objeto dos recebíveis, limitada ao teto da CONTA VINCULADA; (ii) constitui e mantém a CONTA RESERVA” (EDITAL 001 – anexo I – Contrato, 2019, p. 62), especificando que os recursos para a conta vinculada serão até o valor correspondente à receita vinculada, sendo que esta será:

constituída pelas tarifas recebidas dos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e corresponderá, no primeiro ano de contrato, ao montante mensal mínimo de R\$ 5.905.181,00 (cinco milhões, novecentos e cinco mil, cento e oitenta e um reais). A partir do segundo ano do Contrato de Concessão, ao valor médio da Contraprestação Mensal paga no trimestre anterior (Valor Mínimo da Conta Vinculada) (Ibidem, p. 63-64).

Faz menção também que o montante citado “será revisto quando da assinatura do contrato, haja vista que levará em consideração o resultado do cálculo da contraprestação mensal a partir do valor do preço unitário do metro cúbico de esgoto tratado apresentado pela

LICITANTE vencedora” (EDITAL 001 – anexo I – Contrato, 2019, p. 64). Já em relação à operacionalização da conta reserva, é importante transcrever o seguinte trecho:

Como forma de composição do SALDO MÍNIMO da CONTA RESERVA, a CORSAN, a partir da celebração do CONTRATO DE VINCULAÇÃO DE RECEBÍVEIS FUTUROS, deverá depositar na CONTA RESERVA, durante os primeiros 12 (doze) meses do contrato, o valor equivalente a 590.518,00 (quinhentos e noventa mil, quinhentos e dezoito reais) (Ibidem).

Inclusive, o montante referido também será revisto com base no mesmo fundamento, transcrito acima, que deve ser levado em consideração o valor do preço unitário do metro cúbico de esgoto tratado a ser apresentado pela vencedora (Ibidem).

Mesmo havendo essas informações, estas não são tão objetivas acerca do valor da contraprestação mensal, já que há variáveis que devem ser observadas no cálculo a ser feito, sendo que isso é pontuado várias vezes nos documentos referidos. Compreende-se que a CORSAN pagará a concessionária com base nas tarifas recebidas dos usuários deste serviço público, inclusive. Todavia, seria importante ter ciência dos valores atuais arrecadados pela CORSAN e se estes seriam suficientes para remunerar a empresa. Nesse momento, a inquietação paira sobre o que poderá vir acontecer com quem não conseguir arcar com as novas tarifas a serem estipuladas, as quais podem sofrer uma alteração significativa.

Em que pese seja um contrato administrativo de concessão e não de privatização, a atuação da CORSAN será reduzida a uma mera reguladora e fiscalizadora de serviços, como se constata pela seguinte passagem:

Os poderes de fiscalização da execução do CONTRATO serão exercidos pela CORSAN, que terá livre acesso, em qualquer época, aos dados relativos à administração, à contabilidade e aos recursos técnicos, econômicos e financeiros da CONCESSIONÁRIA, assim como aos bens da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. [...] Os órgãos de fiscalização e controle da CORSAN são responsáveis pela supervisão, pela inspeção e pela eventual auditoria do CONTRATO (EDITAL 001 – anexo I – Contrato, 2019, p. 49).

Através desse modelo, é justificável pressupor que haja a perda de gestão do Estado sobre os bens comuns. Se de fato isso vier a ser concretizado, esse modelo proposto não será compatível com a necessária democratização dos serviços de saneamento básico. Inclusive, não se pode olvidar que o principal objetivo do projeto de esgotamento sanitário estruturado pela CORSAN é a universalização da coleta e tratamento do esgoto sanitário nos municípios abrangidos pelo projeto, como citado no subtópico anterior.

É temerário adotar o Edital nº 001/2019, em discussão no presente capítulo, como a solução para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, já que há possibilidade de usuários não terem como pagar as tarifas dos serviços referidos. Seguindo esse raciocínio, questiona-se como o Estado poderia intervir nesse processo em prol desses usuários se atualmente não possui recursos financeiros, como pagaria a concessionária pelos serviços prestados se não receberia dos usuários as tarifas correspondentes?

Dessa forma, os usuários hipossuficientes ficariam vulneráveis assim como muitos já estão, com fundamento nos cidadãos que não dispõem de serviços de saneamento básico e quando possuem, estes não são de qualidade. Em outras palavras, a meta de democratização dos serviços de saneamento básico não atingiria a todos, mas uma parcela da sociedade, configurando uma injustiça ambiental às comunidades deficitárias.

Outro aspecto que deveria ser considerado e enfatizado é a participação popular no modelo de PPP, lembrando que toda política pública causa modificações sobre o meio ambiente e, por essa razão, a participação da sociedade nesse processo torna-se relevante e necessária. Todavia, a figura do verificador independente, prevista no Contrato do Edital nº 001/2019, não garantiria a participação popular, já que os verificadores independentes “constituem-se de pessoas jurídicas de direito privado que comprovem total independência e imparcialidade frente às Partes, a inexistência de qualquer contrato com a CONCESSIONÁRIA e empresas do seu grupo econômico, bem como com a CORSAN” (EDITAL 001 – anexo I – Contrato, 2019, p. 53). Ou seja, uma pessoa jurídica de direito privado desempenhando a função de avaliação do sistema de mensuração de desempenho.

Ademais, a possibilidade de contratação com terceiros e empregados é citada no Contrato do Edital nº 001/2019, especificando que “a CONCESSIONÁRIA deverá executar os SERVIÇOS da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, podendo contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados” (Ibidem, p. 47).

Inclusive, enfatiza-se que “a responsabilidade pela escolha dos terceiros, bem como dos seus próprios empregados, é, única e exclusivamente, da CONCESSIONÁRIA. Não poderá a CORSAN, respeitadas as diretrizes traçadas neste item, interferir nessas escolhas” (Ibidem). Constatam-se assim que os serviços serão prestados pelos terceiros e empregados contratados pela concessionária, não fazendo menção aos trabalhadores da própria CORSAN. Resta a dúvida se esses trabalhadores serão prejudicados, sendo dispensados dos seus respectivos empregos, já que não foram mencionados no Edital, ou se todos serão reaproveitados pela CORSAN de outras formas.

Como observado no segundo capítulo, da primeira parte da dissertação, observa-se a injustiça ambiental no momento em que a proteção ambiental se configura de maneira desigual. É desigual no instante em que a implementação de políticas ambientais ou, até mesmo, a omissão dessas políticas fornece riscos ambientais desproporcionais aos desprovidos de recursos, aos mais pobres, aos que moram em regiões que não são tão valorizadas economicamente.

Esse desequilíbrio entre as populações que são afetadas pelos riscos ambientais revelam o traço da sociedade brasileira de não priorizar políticas públicas que tenham como objetivo a proteção de todos os cidadãos, sem qualquer distinção. Infelizmente, a injustiça ambiental é nitidamente sentida pelas pessoas que já se encontram em uma situação de vulnerabilidade.

Nesse momento, é pertinente citar a Lei nº 10.257/2001, a qual regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88, estabelecendo também diretrizes gerais de política urbana. Na lei referida, denominada de Estatuto da Cidade, está definido que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais (BRASIL, 2001)”, sendo citadas abaixo apenas as que são relacionadas à temática:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, **à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana**, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- IX – **justa distribuição dos benefícios e ônus** decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a **privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral** e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XVIII - **tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura** de energia, telecomunicações, **abastecimento de água e saneamento** (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Assim, está positivada a preocupação com a moradia do cidadão, com o saneamento ambiental bem como com a infraestrutura urbana, levando em consideração o planejamento das cidades e, como consequência, a justa distribuição dos benefícios e ônus, os quais são oriundos do processo de urbanização. E, claro, o tratamento prioritário às obras referentes ao

saneamento básico. Esta lei protege/ampara o cidadão bem como dialoga com o art. 225 da CF/88, o qual consolida que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988).

Nem sempre o que está positivado em lei e, até mesmo, assegurado na Constituição Federal de 1988 é defendido pelas autoridades competentes. Torna-se imprescindível demonstrar, mesmo que de forma sucinta, a situação de Manaus. Como apresentado na primeira parte desta dissertação, a macrorregião Norte apresenta um percentual considerável de precariedade. No entanto, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são gerenciados pela iniciativa privada em Manaus. Por conseguinte, é fundamental expor que:

A Manaus Ambiental, empresa do grupo Águas do Brasil e Solvi, substituiu a também privada Águas do Amazonas, empresa que assumiu os serviços em 2000, depois que a Suez (empresa francesa) venceu o leilão da Manaus Saneamento (subsidiária da Companhia de Saneamento do Amazonas – Cosama). A antiga concessionária deveria fazer investimentos e melhorias no sistema de abastecimento, mas não houve evolução satisfatória e a população continuou sofrendo com a falta de água. Em 2007, foi feita uma repactuação para dar à empresa nova oportunidade de fazer os investimentos necessários em Manaus. No entanto, não houve melhora e, em maio de 2012, a Águas do Amazonas foi substituída pela Manaus Ambiental na operação dos serviços (DIEESE, 2017, p. 15).

Atualmente, Manaus tem a concessionária privada Águas de Manaus, do grupo Aegea, sendo que este grupo assumiu operação em novembro de 2018 (ABCON; SINDCON, 2019, p. 29), como já citado. Em outras palavras, há duas décadas os serviços referidos são administrados pela iniciativa privada e os resultados advindos desta administração não têm sido promissores. Retornando ao período antes da privatização e pós-privatização no tocante às tarifas, destaca-se que:

Uma análise rápida sobre a evolução das tarifas em Manaus mostra que, entre o período de 1996 e 1999, ou seja, antes da privatização, os preços das tarifas acompanhavam os valores cobrados por outras empresas de porte semelhante. Entre 2000 e 2001, período em que houve a privatização dos serviços houve um rebaixamento dos valores das tarifas a preços menores do que os cobrados por empresas de mesmo porte e inferiores aos períodos anteriores. Contudo, logo após a consolidação do comando privado na gestão dos serviços, as tarifas sofreram um grande incremento, passando a representar a partir deste período uma das mais altas do país. Os dados do SNIS para 2007 apontam, ainda, que entre as empresas privadas a “Águas do Amazonas” em Manaus aplicava a segunda maior tarifa do país (R\$2,80 p/m³), perdendo somente para os serviços em Paranaguá no Paraná (tarifa média praticada de R\$3,05 p/m³) (OLIVEIRA, 2011, p. 189-190).

Inclusive, a autora referida pondera que “a ausência ou oscilações nos investimentos em serviços de esgotamento sanitário (coleta e tratamento de esgotos) já era sentida anteriormente à concessão dos serviços à instituição privada”, tornando-se incontestáveis a partir de 2000 “quando os mesmos praticamente estancaram” (OLIVEIRA, 2011, p. 190). Como consequência das altas tarifas, do baixo poder aquisitivo e da inadimplência dos cidadãos, constatou-se “um quadro de exclusão aos serviços de água tratada e coleta e tratamento de esgotos que indicam forte contribuição aos índices elevados de doenças gastrintestinais do Estado do Amazonas” (Ibidem, p. 191).

Após a discussão realizada nesse capítulo, é primordial que se compreenda que a água é um elemento natural do meio ambiente e devendo ser observada como um macrobem ambiental, como um bem difuso. Dessa forma, a água não é propriedade do Estado ou da iniciativa privada, ou seja, a água é de toda coletividade, como desenvolvido na primeira parte desta dissertação.

Portanto, a gestão do saneamento básico deveria ser analisada sob a perspectiva democrática e não mercantil, já que o acesso à água potável limpa e ao saneamento é um “direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos”, sendo que esse direito foi reconhecido formalmente pela ONU através da Resolução A/RES/64/292, de 28/07/2010 (tradução livre)²⁴.

²⁴ “human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights”, conforme Resolução A/RES/64/292, de 28/07/2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O abastecimento de água e o esgotamento sanitário são questões extremamente urgentes e indispensáveis à sociedade. A importância da reflexão dessas temáticas é fundamentada quando milhões de brasileiros não possuem água tratada e, muito menos, esgotamento sanitário, causando como consequência doenças dermatológicas e, até mesmo, epidemias.

Felizmente, os recursos ambientais já são analisados sob a perspectiva da sua finitude. Inclusive, o art. 1º da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997) menciona que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado. Esta lei também prevê diretrizes norteadoras da Política Nacional de Recursos Hídricos como a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental e a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional, conforme art. 3º, III e IV, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997).

No resgate histórico acerca do saneamento básico no Brasil, constatou-se que houve concessões dos sistemas de abastecimento de água a companhias privadas no século XIX. Como a abrangência dos serviços de abastecimento de água e de esgotos era restrita e era notória a insatisfação da população com a qualidade desses serviços, a partir de 1910, o Poder Público passou a assumir os serviços de saneamento básico. Essa informação torna-se pertinente, levando em consideração que o movimento recente é o de permitir que a iniciativa privada seja responsável pelos serviços de saneamento básico.

Além disso, a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) preencheu uma lacuna legislativa, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico e construindo uma nova gestão dos serviços públicos de saneamento básico no país. Inclusive, o art. 2º, da lei referida, ressalta que os serviços públicos serão prestados com base nos princípios como o da universalização do acesso e a integralidade, dentre outros.

Os investimentos em saneamento básico devem ocorrer, possibilitando a transformação da qualidade de vida das pessoas, destacando que o saneamento ambiental atenua o índice de doenças e internações hospitalares. Sendo assim, é fundamental que não haja a disponibilização desses serviços em valores tarifários proibitivos, caso contrário esses serviços não serão gozados pelos cidadãos.

Nesta sociedade contemporânea, a reflexão sobre justiça ambiental permite compreender como as ações humanas interferem nos desastres ecológicos bem como que a luta da justiça ambiental objetiva o compartilhamento igualitário dos dilemas ambientais. Ou

seja, impedindo as discriminações sofridas apenas pelas pessoas que integram determinados grupos vulneráveis. Um exemplo de injustiça ambiental foi o caso da comunidade do bairro Parque Marinha, no município de Rio Grande/RS, que enfrentou sérios problemas advindos da construção da ETE Navegantes, levantando questionamentos se essas questões seriam enfrentadas no âmbito executivo e no judiciário da mesma forma se a construção fosse realizada no centro da cidade e não numa área periférica.

Nesse contexto de inseguranças sociais e jurídicas, as parcerias público-privadas surgiram como alternativa para resolver o déficit dos serviços de saneamento básico, consolidando a iniciativa privada como o elo necessário à transformação, posto que o Estado enfrenta uma crise fiscal, não demonstrando ter recursos financeiros suficientes para investir nessa área. Verificou-se, assim, a redução do Estado e uma abertura crescente à iniciativa privada, sendo esta enraizada numa política neoliberal.

É temerário que os serviços de água e de saneamento sejam convertidos em mercadorias, já que estes são um bem público e o cidadão tem direito ao seu acesso universal. Todavia, a Lei das Parcerias Público-Privadas, Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que possibilita a licitação e contratação de parceria público-privada, é justificada recentemente devido ao quadro de déficit de obras de infraestrutura, sendo este referente ao saneamento básico.

Vive-se numa certa dubiedade, ora com investimentos públicos em saneamento básico, realçando a sua importância como direito social, ora a gestão do saneamento observada pela perspectiva da mercantilização. É, no mínimo, inusitado que parte expressiva dos novos investimentos, mesmo dos atores privados, é oriunda dos recursos de origem pública.

A concessão dos serviços públicos levanta questionamentos se o setor privado seria seduzido por áreas onde boa parte dos usuários, pagadores do serviço, é constituída por pessoas de classes sociais modestas. E, também, se a iniciativa privada se interessaria pelas localidades deficitárias. Enquanto outros países estão almejando a reestatização dos serviços de saneamento, Brasil está realizando concessões e parcerias público-privadas desses serviços essenciais.

Inclusive, é primordial recordar as concessões realizadas no governo do Fernando Henrique Cardoso, as quais não atingiram o seu objetivo, prejudicando o país. Sendo assim, os riscos das parcerias não podem ser desprezados, devendo ser considerados de forma detalhada, a fim de evitar os mesmos erros cometidos no passado.

As iniciativas de reforma do Marco Legal do Saneamento Básico demonstram a insistência de concretizar esse novo marco, estabelecendo mecanismos que atraiam

investimentos privados nesse setor. Na presente dissertação, houve a reflexão acerca da Medida Provisória nº 868/2018 e do Projeto de Lei nº 4162/2019. No entanto, as tentativas do Poder Executivo e/ou do Legislativo de votar um novo marco são notórias, ressaltando a MP nº 844/2018, antes da MP nº 868/2018, bem como de projetos de lei anteriores ao PL nº 4162/2019. Recentemente, o PL nº 4162/2019, que estava em tramitação, foi aprovado pelo Plenário e transformado na Lei Ordinária 14026/2020.

Independente dos pormenores das propostas, o principal objetivo é a abertura à iniciativa privada de forma considerável. Houve críticas acerca dos textos apresentados, sendo argumentado que deveria haver uma segurança jurídica para reestruturar o setor do saneamento básico, até mesmo, para garantir uma alteração efetiva a todos os envolvidos. Isso não impediu que a iniciativa privada ganhasse o seu espaço no setor do saneamento no Brasil, lembrando os dados acerca das concessões ou das parcerias público-privadas pelos Estados.

Ademais, uma discussão pertinente apresentada foi a do Edital nº 001/2019, sendo que este tem como objeto um projeto de parceria público-privado a ser realizado nos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão, do Estado do Rio Grande do Sul. As particularidades do projeto foram citadas e desenvolvidas, mesmo assim algumas consequências não foram dimensionadas com precisão pelo edital referido. Por conseguinte, a reflexão e o debate desses tópicos são tão necessários.

A CORSAN tem investido nas regiões contempladas com a parceria, inclusive essas regiões obtiveram investimentos públicos, porém há municípios do interior que não receberam investimentos e não foram contemplados com essa parceria. Essa questão não é o foco da discussão, visto que futuras parcerias público-privadas poderiam vir a ser direcionadas às regiões do interior. O questionamento seria se essas regiões seriam atrativas ao investimento privado. Em caso negativo, poderia restar prejudicado também o subsídio cruzado entre as cidades, ou seja, a troca entre os municípios com mais recursos e os municípios deficitários.

Acrescenta-se também a indagação de como o Estado, carente de recursos financeiros, sendo esta uma das justificativas à necessidade das parcerias público-privadas no setor do saneamento, poderia ajudar os usuários que não apresentarem condições de pagar as tarifas dos serviços prestados pela concessionária. Assim, os usuários hipossuficientes poderiam ficar vulneráveis quando o suposto objetivo seria justamente o da democratização dos serviços de saneamento básico, havendo a probabilidade da sociedade brasileira se deparar como um novo quadro de injustiça ambiental.

Outro aspecto a ser destacado é a participação popular, já que as políticas públicas modificam o meio ambiente e, sob esse argumento, a participação da sociedade nesse processo é primordial. No entanto, a figura do verificador independente, constante no Edital nº 001/2019, não garantiria a participação popular, uma vez que esta figura é uma pessoa jurídica de direito privado.

Portanto, a água como elemento natural do meio ambiente e como um bem difuso não deveria ser observada pela perspectiva da mercantilização, lembrando que a água é de todos e para todos, não sendo de propriedade do Estado ou da iniciativa privada. A gestão do saneamento básico deveria ser embasada através de um horizonte democrático, com a compreensão de que esse direito é humano e essencial. Por conseguinte, qualquer projeto/medida/iniciativa que possa comprometer a concretização desse direito fundamental deveria ser investigada de forma criteriosa antes de ser implementada, resguardando os cidadãos de uma injustiça socioambiental.

REFERÊNCIAS

ABCON; SINDCON. **Panorama da participação privada no saneamento, 2019.** Disponível em <<http://abconsindcon.com.br/panoramas/>>. Acesso em 29 de agosto de 2019.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AESBE. **Carta dos Governadores sobre a Medida Provisória 868/2018, que altera a Lei do Saneamento.** Disponível em <<https://aesbe.org.br/carta-dos-governadores-sobre-a-medida-provisoria-868-2018-que-altera-a-lei-do-saneamento/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas.** Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: ANA, 2017. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/publicacoes/ATLASESGOTOSDespoluicaodeBaciasHidrograficas-ResumoExecutivo_livro.pdf> Acesso em 05 de maio de 2019.

ANDRÉ, Marli. O que é um estudo de caso qualitativo em educação?. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, jul./dez. 2013, pp. 95-103.

ARAUJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; SILVESTRE, Hugo Consciência. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2014, pp. 571-593. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de setembro de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121606>.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção da natureza.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns. *In*: LUNA, G.F.G.; GRAZIANO, L.F.P.L.; BERTOCCELLI, R.P. et. al. (Coord.). **Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 197-212.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Águas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm>. Acesso em 05 de maio de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.440, de 4 de maio de 2005.** Estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5440.htm>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em 30 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 12 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em 05 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 06 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13529.htm#:~:text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%20Fa%C3%A7o,Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20As%20cotas%20poder%C3%A3o,privado%2C%20estatais%20ou%20n%C3%A3o%20estatais.>>. Acesso em 20 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em 05 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010,

para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm>. Acesso em 31 de agosto de 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional De Saneamento Básico – PLANSAB. Mais saúde com qualidade de vida e cidadania.** Brasília: 2013. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Plano Nacional De Saneamento Básico – **PLANSAB. Mais saúde com qualidade de vida e cidadania.** Brasília: 2019. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatuализada07mar2019_consultapublica.pdf>. Acesso em 04 de maio de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial.** Brasília: MP, 2003. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/mensagempresidencial.PDF>>. Acesso em 31 de agosto de 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: 2016. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/20160119-ODS.pdf>. Acesso em 31 de agosto de 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998, pp. 49-95. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de março de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 19, n. 39, 2017, pp. 557-581. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000200557&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de março de 2020. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>.

BULLARD, R. **Environment and Morality Confronting Environmental Racism in the United States.** United Nations. Research Institute for Social Development. UNRISD programme on identities, conflict and cohesion paper number 8, 2004. ISSN 1020-8194. Disponível em <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/543B2B250E64745280256B6D005788F7/\\$file/bullard.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/543B2B250E64745280256B6D005788F7/$file/bullard.pdf)>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

CABRERA, Juan E.. Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba, Bolivia. **Território**, Bogotá, n. 39, 2018, pp. 203-224. Disponível em <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-84182018000200203&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 de março de 2020. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6313>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1675238&filename=MPV+844/2018>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 3261/2019**. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>>. Acesso em 10 de março de 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4162/2019**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7FAC3EFDEBF942E0C24100FAEA7C7B5A.proposicoesWebExterno2?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019>. Acesso em 10 de março de 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 3ª edição revista. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAPORLINGUA, Vanessa Hernandez. **A Consciência Ambiental dos Juízes nas Sentenças Transformadoras**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

CARLOS, Édison. O saneamento básico como condição essencial para uma vida digna. *In*: LUNA, G.F.G.; GRAZIANO, L.F.P.L.; BERTOCCELLI, R.P. et al. (Coord.). **Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 129-142.

CARLOS, Édison. O saneamento básico no Brasil após 10 anos da Lei n. 11.445/2007 e ganhos com a universalização. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp. 73-82. ISBN. 978-85-69220-36-7.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente e direitos humanos**. 1ª edição (ano 2005), 7ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011.

CASTRO, J. E. **Água e democracia na América Latina** [Livro Eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2016, 427 p. ISBN 978-85-7879-486-6. Disponível em <doi: 10.7476/9788578794866>. Disponível também em <<http://books.scielo.org/id/tn4y9/epub/castro-9788578794866.epub>>. Acesso em 30 de abril de 2020.

CASTRO, J. E. A participação do setor privado nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: resposta aos fracassos do setor público? *In*: **Água e democracia na América Latina** [Livro Eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2016, pp.

202-243. ISBN 978-85-7879-486-6. Disponível em <doi:10.7476/9788578794866.0008>. Disponível também em <<http://books.scielo.org/id/tn4y9/epub/castro-9788578794866.epub>>. Acesso em 05 de maio de 2020.

CAUBET, Christian Guy. **A Água, a Lei, a Política... E o Meio Ambiente?** 1ª edição. 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2005.

CHAD, Eduardo Cezar. A política pública de saneamento básico e a proteção ao meio ambiente equilibrado. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp. 759-772.

CHAUVET, Rodrigo da Fonseca. Concessões Tradicionais e Parcerias Público-Privadas no Setor de Saneamento Básico. *In*: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (Coord.). **Aspectos Jurídicos do saneamento básico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 187-203.

CONGRESSO NACIONAL. **CT/AESBE Nº 030-N/2019**. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7963537&ts=1570125933980&disposition=inline>>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018**. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7904407&ts=1570125909135&disposition=inline>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Sumário Executivo da Medida Provisória nº 868, de 2018**. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135061>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

CORREIA, Mary Lúcia Andrade; DIAS, Eduardo Rocha. Desenvolvimento sustentável, crescimento econômico e o princípio da solidariedade intergeracional na perspectiva da Justiça Ambiental. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*, Macapá, n. 8, 2016, pp. 63-80. ISSN 2177-1642. Disponível em <<https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/2412/maryn8.pdf>>. Acesso em 05 de outubro de 2019. doi: 10.18468/planetaamazonia.2016n8.p63-80.

CORSAN. **Norma interna: concessão de Tarifa Residencial Subsidiada**. Disponível em <<http://www.corsan.com.br/tarifaresidenciaisubsidiada>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

DIÁRIO OFICIAL. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. **Resolução nº 4/2017**. Disponível em <<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201803/23152848-resolucao-03-cgcppp.pdf>>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Companhia Riograndense de Saneamento. **Resultado de Julgamento Concorrência Internacional nº 1/2019**, n. 10, seção 3, 2019. Disponível em <file:///D:/Usuário/Downloads/Aviso%20de%20Publicação_Decisão%20de%20Recurso%20e%20Homologação_DOU_15.01.20.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica – Privatização do setor de saneamento no Brasil**, n. 183, 2017, pp. 1-20. Disponível em <http://apu.com.br/wp-content/uploads/2019/06/8_Nota-T%C3%A9cnica.-Privatiza%C3%A7%C3%A3o-do-setor-de-saneamento_.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2020.

DI LORENZO, Wambert Gomes. Meio ambiente e bem comum: entre um direito e um dever fundamentais. *In*: RECH, Adir Ubaldio; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). **Direito ambiental e sociedade**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2015, pp. 67-76. ISBN: 978-85-7061-775-0. Disponível em <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/E-book-Direito-ambiental-sociedade.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Inovações no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Opinião Jurídica**, n. 5, 2005, pp. 202-222. Disponível em <<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2854/899>>. Acesso em 30 de abril de 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v3i5.p202-222.2005>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EDITAL Nº 001/2019. Disponível em <[file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/Edital%20Concorrencia%20Internacional%200001-%202019%20\(9\).pdf](file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/Edital%20Concorrencia%20Internacional%200001-%202019%20(9).pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2019, anexo I – Contrato. Disponível em <[file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/01%20-%20Anexo%20I%20-%20Contrato%20\(2\).pdf](file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/01%20-%20Anexo%20I%20-%20Contrato%20(2).pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2019, anexo IV – Investimentos da CORSAN. Disponível em <[file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/04%20-%20Anexo%20-%20IV%20-%20Investimentos%20da%20Corsan%20\(3\).pdf](file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/04%20-%20Anexo%20-%20IV%20-%20Investimentos%20da%20Corsan%20(3).pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2019, anexo V – Caderno de Encargos. Disponível em <[file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/05%20-%20Anexo%20-%20V%20-%20Caderno%20de%20Encargos%20\(6\).pdf](file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/05%20-%20Anexo%20-%20V%20-%20Caderno%20de%20Encargos%20(6).pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2019, anexo VII – Mecanismo de Pagamento. Disponível em <[file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/07%20-%20Anexo%20-%20VII%20-%20Mecanismo%20de%20Pagamento%20\(4\).pdf](file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/07%20-%20Anexo%20-%20VII%20-%20Mecanismo%20de%20Pagamento%20(4).pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2019, anexo IX – Plano de Negócios de Referência. Disponível em <[file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/09%20-%20Anexo%20-%20IX%20-%20Plano%20de%20Negocios%20\(1\).pdf](file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/09%20-%20Anexo%20-%20IX%20-%20Plano%20de%20Negocios%20(1).pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994**. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.350.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2019.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.643, de 21 de junho de 2001**. Dispõe sobre a proibição de produção e comercialização de produtos à base de amianto no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em <<http://www.brasilit.com.br/pdf/leis-amianto/lei-11643-rio-grande-sul.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2019.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre et al. Impacto dos determinantes das parcerias público privadas em economias emergentes. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 44, 2015, pp. 291-315. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/476>>. Acesso em 15 de setembro de 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

FNUCUT. **Corsan lança maior PPP do RS e projeta ampliar tratamento de esgoto para 87% em nove cidades**. Disponível em <<https://www.fnucut.org.br/corsan-lanca-maior-ppp-do-rs-e-projeta-ampliar-tratamento-de-esgoto-para-87-em-nove-cidades/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

FREITAS, José Carlos de. Água, Saneamento e Saúde. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman. **Direito, Água e Vida**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, pp. 603-619.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas – aspectos jurídicos e ambientais**. 3ª edição (ano 2007), 2º reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011.

GOMES, Conceição et al. (Coord.). **Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma análise comparada de diferentes experiências**. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra, 2007. Disponível em <http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_parcerias_publico_privadas_justica.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2019.

GORDILHO, Heron José de Santana; PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Fins do princípio do poluidor-pagador. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 1, abr. 2018, pp. 361-379. ISSN 2238-0604. Disponível em <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/2080>>. Acesso em 05 de outubro de 2019. doi: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i1.2080>.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; JEREZ, Daniela Malheiros. Implementação de Políticas Públicas: desafios para integração dos planos diretores, de saneamento básico e de bacia hidrográfica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 3, 2019, pp. 230-248. Disponível em

<<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6181/pdf>>. Acesso em 10 de março de 2020.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp. 101-144.

HENKES, S. A responsabilidade civil no direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 10, n. 1, 2009, pp. 51-70. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13146/14952>>. Acesso em 04 de outubro de 2019.

HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil**. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

IBGE. **Atlas de Saneamento 2011**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv53096_glossario_equipetec.pdf>. Acesso em 15 de março de 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Quem somos?**. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em 15 de março de 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil 2018**. São Paulo, 2018. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2019.

KISHIMOTO, Satoko; STEINFORT, Lavinia; PETITJEAN, Olivier (Eds.). **The future is public – towards democratic ownership of public services**. Amsterdam and Paris, 2020, 258 p. ISBN 9789071007002. Disponível em <https://www.tni.org/files/publication-downloads/futureispublic_online_def.pdf>. Acesso em 16 de maio de 2020.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. Participação popular no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. *In*: LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). **Direito, Ambiente e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá Editora, v. 2, 2011, pp. 33-56.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 249, 2008, pp. 171-198. ISSN 2238-5177. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545>>. Acesso em 15 de março de 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v249.2008.2545>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental**. Disponível em <<https://www.mma.gov.br/informma/item/8077-manifesto-de-lan%C3%A7amento-da-rede-brasileira-de-justi%C3%A7a-ambiental.html>>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

MONTEIRO, Nathielen Isquierdo; WIENKE, Felipe Franz. A difícil simbiose entre justiça socioambiental e políticas de saneamento básico: um estudo sobre a Estação de Tratamento de Esgoto Navegantes (Rio Grande/RS). *In*: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; SOUZA, José Fernando Vidal de. **Direito ambiental e socioambientalismo III [Recurso eletrônico on-line]**. Porto Alegre: XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, 2018. pp. 188-203. Disponível em <<http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/34q12098/3ii8ly5n/84C4vaEb8QUKRbtu.pdf>>. Acesso em 15 de outubro de 2019.

NOBRE, Eduardo Maffia Queiroz; CONSENZA, Tiago Mirabeau Lobão C. A participação e o controle social nos serviços de saneamento básico. *In*: LUNA, G.F.G.; GRAZIANO, L.F.P.L.; BERTOCCELLI, R.P. et. al. (Coord.). **Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 143-152.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes de. Água e saneamento básico em Manaus, Amazonas - Brasil: valoração econômica em serviços de utilidade pública. **Geografia em questão**, v. 4, n. 2, 2011, pp. 181-196. ISSN 2178-0234. Disponível em <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/4755>>. Disponível ainda em <<file:///D:/Usu%C3%A1rio/Downloads/4755-20692-1-PB.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2020.

OLIVEIRA, Gesner de; VASCONCELOS, Andréa Costa de. Subsídio à população de baixa renda: mecanismo para universalização dos serviços públicos de saneamento. *In*: LUNA, G.F.G.; GRAZIANO, L.F.P.L.; BERTOCCELLI, R.P. et. al. (Coord.). **Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 173-196.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**, 1972. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em 15 de março de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Resolução A/RES/64/292, de 28/07/2010**. Disponível em <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em 30 de abril de 2020.

OST, François. **A natureza à margem da lei – a ecologia à prova do direito**. Editora Instituto Piaget, 1997.

PAIVA, Sílvia Maria Caldeira; ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Parceria público-privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da lei n. 11.079, de 2004**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2005. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/113>>. Acesso em 18 de setembro de 2019.

PARCERIA CORSAN. **Governo projeta primeiras PPPs do saneamento do interior ainda em 2020.** Disponível em <<http://parceriacorsan.com.br/news/governo-projeta-primeiras-ppps-do-saneamento-do-interior-ainda-em-2020/>>. Acesso em 28 de dezembro de 2019.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, 2007, pp. 01-14. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512007000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de abril de 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512007000200011>.

PEREIRA NOCERA, Renata; MANRIQUE MOLINA, Filiberto Eduardo R.. Desafios globais dos direitos de participação ambiental na agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. **Revista Jurídica Derecho**, La Paz, v. 8, n. 10, 2019, pp. 92-106. Disponível em <http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102019000100006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 31 de agosto de 2020.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, 2005, pp. 1031-1052. ISSN 1982-3134. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578>>. Acesso em 10 de abril de 2020.

PESSOA, M. L. (Org.). **Saneamento no RS.** In: _____. Atlas FEE. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em <<http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/socioambiental/saneamento/>>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. A Guerra da Água em Cochabamba, Bolívia: a desconstrução de um conflito. **IV Encontro Nacional da Anppas**, Brasília, junho de 2008. Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-850-976-20080513215826.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2020.

PIERRE, Philippe. O princípio da precaução, uma radicalização francesa. In: LOBATO, Anderson O.C.; PIERRE, Philippe (Org.). **Direito, justiça e ambiente: perspectivas franco-brasileiras.** Rio Grande: Editora da Furg, 2013, pp. 99-120. Disponível em <https://direito.furg.br/images/stories/LIVROS/Direito_Justca_e_Ambiente/07Pierre2013_DJA.pdf>. Acesso em 10 de março de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE. **Diagnóstico do Saneamento Básico. Tomo I: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.** Rio Grande, maio 2013. Disponível em <[http://www.riogrande.rs.gov.br/planosaneamento/arquivos/home/\(2.2\)_Diagnostico_Saneamento_Basico-Tomo_I-Abastec_e_Esgotamento_sanitario.pdf](http://www.riogrande.rs.gov.br/planosaneamento/arquivos/home/(2.2)_Diagnostico_Saneamento_Basico-Tomo_I-Abastec_e_Esgotamento_sanitario.pdf)>. Acesso em 06 de maio de 2019.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticos-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica.** Caxias do Sul: Educs, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.037.pdf>>. Acesso em 30 de maio de 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã – SEPLAG. **RS 2030 - Texto de Referência 7 - Situação do Saneamento Básico.** Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134119-20150928173938rs-2030-tr-7-situacao-do-saneamento-basico-no-rs-03-12.pdf>>. Acesso em 05 de maio de 2019.

ROCHA, Aristides Almeida. **Histórias do saneamento.** São Paulo: Blucher, 2016.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** In: STROH, Paula Yone (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SADDY, André. Regulação do Saneamento Básico: obrigatoriedade da existência de uma entidade que preste e outra que regule e fiscalize os serviços de Saneamento Básico. In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Saneamento Básico.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 133-151.

SANSEVERINO, Carlos. Água, saneamento e sustentabilidade: um debate a ser enfrentado. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp. 83-98.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 09, 2007, pp. 361-388. ISSN 1983-2303. Disponível em <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137/131>>. Acesso em 11 de outubro de 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas Notas sobre a Dimensão Ecológica da Dignidade da. **Direito Público**, [S.l.], v. 5, n. 19, jan. 2010. ISSN 2236-1766. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1282/749>>. Acesso em 30 de abril de 2020.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Financiamento e riscos nas PPP de saneamento. In: LUNA, G.F.G.; GRAZIANO, L.F.P.L.; BERTOCCELLI, R.P. et. al. (Coord.). **Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 419-440.

SILVEIRA, Márcio Rogério. **Estradas de ferro no Brasil: das primeiras construções às parcerias público-privadas.** Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna. Considerações sobre a possibilidade de transmutação do contrato de programa em contrato de concessão quando da realização de leilão de ações de sociedade de economia mista. In: LUNA, G.F.G.; GRAZIANO, L.F.P.L.; BERTOCCELLI, R.P. et. al. (Coord.). **Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 213-231.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2015, pp. 819-846. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000400819&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de setembro de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119746>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RS. **Acórdão nº 70036456887**. Quinta Câmara Cível. Relator: Luiz Felipe Brasil Santos. Diário da Justiça do dia 07/01/2011. Disponível em <<https://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia>>. Acesso em 20 de julho de 2019.

TRINDADE, Sérgio Carvalho; Mazzochi, Fernanda; PEREZ, Pablo Luis Barros. Políticas públicas de proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como viés garantidor da dignidade da pessoa humana. *In*: LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2011, pp. 155-174.

TUCCI, Carlos E. M.. Águas urbanas. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 22, n. 63, 2008, pp. 97-112. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de março de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000200007>.

XAVIER, Eduardo. Saneamento básico – uma questão de cooperação federativa. *In*: LUNA, G.F.G.; GRAZIANO, L.F.P.L.; BERTOCCELLI, R.P. et. al. (Coord.). **Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 153-171.