

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PARANÁ  
XXXII CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA  
NÚCLEO CURITIBA**

**SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS**

**POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO E GESTÃO AMBIENTAL**

**CURITIBA  
2014**

**SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS**

**POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO E GESTÃO AMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba.

Orientadora: Professora Doutora Alessandra Galli

**CURITIBA  
2014**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS**

### **POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO E GESTÃO AMBIENTAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

**Orientador: Prof.** \_\_\_\_\_

**Avaliador: Prof.** \_\_\_\_\_

**Avaliador: Prof.** \_\_\_\_\_

Curitiba, de de 2014.

*Aquele que conhece as doçuras e as virtudes do solo, das águas, das plantas, dos céus, e como se aproximar desses encantamentos, este é o homem rico e de realeza.*

*Ralph Waldo Emerson*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	07
<b>CAPÍTULO 1</b>	
1.1 HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	09
1.2 CONCEITO DE SANEAMENTO BÁSICO.....	14
1.3 PRINCÍPIOS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO.....	17
1.4 ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL.....	20
1.5 ESGOTAMENTO SANITÁRIO.....	22
1.6 COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	24
1.7 DRENAGEM E MANEJO DAS ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS.....	27
<b>CAPÍTULO 2</b>	
2.1 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.....	31
2.2 DIREITO À SADIA QUALIDADE DE VIDA.....	33
2.3 GESTÃO AMBIENTAL.....	36
2.4 OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	40
2.5 A QUESTÃO DA TITULARIDADE DO SERVIÇO.....	43
2.6 DADOS DA SITUAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	49
<b>CONCLUSÃO</b> .....	54
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	56

## RESUMO

O presente trabalho tem como escopo analisar a Política Nacional do Saneamento Básico, instituída pela Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com enfoque nos primados da gestão ambiental. Por meio desta legislação, foram sedimentados conceitos como planejamento e participação popular. Neste prisma, discorre-se sobre o conceito de saneamento básico e as quatro vertentes que o compõe, quais sejam, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta e destinação de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Faz-se a análise do conceito de gestão ambiental, destacando o seu papel para que o serviço público de saneamento básico seja adequadamente prestado. Na sequência, demonstra-se a estrita relação entre saneamento básico, meio ambiente ecologicamente equilibrado e qualidade de vida. Aborda-se a questão da titularidade do serviço e o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Ao final, são colacionados alguns dados levantados sobre a situação brasileira nesta área.

**PALAVRAS-CHAVE:** SANEAMENTO BÁSICO. POLÍTICA NACIONAL. GESTÃO AMBIENTAL.

## INTRODUÇÃO

Para que seja possível o simples ato de abrir uma torneira e dela sair água potável é necessária uma estrutura que vai desde a captação da água, passando pelo tratamento e finalizando com a distribuição. Este longo caminho só pode ser percorrido satisfatoriamente com planejamento, tarifas adequadas, acesso universal e outras diretrizes peculiares.

É disso que se ocupa o serviço público de saneamento básico e este é o tema que se desenvolverá no presente trabalho.

Para a completa compreensão de qualquer instituto é essencial conhecer o seu antecedente histórico, sua evolução e seu estágio atual. Precisamente por isso, o início deste trabalho dedica-se a abordar o histórico da questão do saneamento.

Em seguida, desenvolve-se o conceito de saneamento básico e os princípios para a sua prestação. É comum a associação do serviço de saneamento apenas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. No entanto, esta associação é incompleta. O saneamento básico abrange ainda a coleta e destinação de resíduos sólidos e a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Assim, cada um destes eixos é detalhado e individualmente trabalhado.

Na sequência, sob o enfoque dos princípios constitucionais, é analisado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O estudo segue abordando o direito à sadia qualidade de vida. Os serviços de saneamento são cruciais para que as comunidades e as pessoas individualmente possam ter um ambiente ao seu redor saudável, livre de insetos, de mau cheiro, com água de qualidade para sua higiene pessoal e para outras necessidades que garantem a dignidade da pessoa humana.

Qualquer atividade que pretenda ter êxito precisa de bons gestores, de pessoas interadas do assunto, com conhecimento técnico e que empreguem estes conhecimentos para o desempenho do serviço. Esta é a gestão que precisa ser aplicada na seara ambiental, com o intuito de obter os melhores resultados utilizando os recursos naturais de maneira racional e sustentável.

Como instrumento primordial para esta gestão aponta-se o plano de saneamento básico. Ele contempla o diagnóstico da situação, metas de curto, médio

e longo prazo e medidas de contingência para as situações de emergência ou escassez. Segundo preconizado pela Lei que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, todos os entes da Federação devem elaborar os seus respectivos planos. Embora esta exigência decorra de uma Lei de 2007, até o momento, a maioria dos Municípios não possui ou não concluiu, em todos os eixos exigidos, o seu plano municipal.

O presente estudo aborda a questão da titularidade do serviço de saneamento básico, expondo a regra geral, onde a titularidade cabe aos Municípios e a exceção quando se trata de região metropolitana, onde deve haver a participação do Estado e dos Municípios envolvidos. Toma-se como base para a análise não apenas os princípios constitucionais e as normas, mas também a decisão proferida em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade assentada pelo Supremo Tribunal Federal – ADIN 1842-RJ.

Por fim, como modo de chamar a atenção para a premência do problema, são apontados alguns índices oficiais sobre a situação do saneamento no Brasil.

Pretende o presente trabalho servir de instrumento de conscientização para que o assunto passe a ser mais estudado, sensibilizar quanto à responsabilidade legal que os entes públicos, notadamente os Municípios, possuem, contribuindo para que a gestão do serviço de saneamento básico seja mais eficaz e com isso a população possa ser melhor atendida.



## 1. CAPÍTULO 1

### 1.1 HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Com a forte concentração das pessoas especialmente no meio urbano tornou-se imperioso pensar-se sobre o que, inicialmente, nem se via como serviço público. As soluções individuais e precárias adotadas comumente, tanto no meio rural quanto no urbano, já não dão conta da demanda dos moradores por água tratada e esgotamento sanitário, da necessidade de vazão das águas pluviais, da coleta e destinação dos resíduos sólidos e de outras questões correlatas.

Em virtude da crise que se instaurou em decorrência do aumento populacional, o Estado foi compelido a deparar-se com tais situações e chamar para si a responsabilidade sobre o saneamento básico, que passou a ser tratado como um serviço público. Serviço este que envolve altos investimentos. Basta-se pensar nos valores despendidos para a construção de uma estação de tratamento de água ou para a expansão de uma rede coletora de esgoto sanitário domiciliar.

Além dos recursos financeiros, a correta prestação do serviço de saneamento básico exige planejamento, técnicos capacitados, monitoramento, conscientização e participação popular.

A teoria do Estado Liberal, segundo a qual o Estado deveria intervir o mínimo possível nas relações privadas, deixando o mercado regular-se pelas suas próprias regras, acabou ruindo com a crise econômica que abalou o mundo ocidental no final da década de 1920 e também no pós-Segunda Grande Guerra.

O modelo que se sucedeu foi o do Estado do Bem-Estar Social, exigindo-se do Estado uma maior prestação de serviços públicos de modo a garantir a expansão dos direitos sociais, como por exemplo, saúde e habitação que, como se demonstrará ao longo deste trabalho, estão intimamente ligados à questão do saneamento básico.

A partir da década de 1980, a ideia do Estado Mínimo é retomada, porém com algumas mitigações, sem negar que em determinadas áreas a atuação do Estado é essencial, construindo-se assim o chamado neoliberalismo.

Já no século corrente, a questão específica do planejamento, da regulação e da prestação dos serviços de saneamento básico tornou-se imperativa sob o ponto de vista político e jurídico.

Trata-se de imperativo político, porque, afinal, a situação política do país mudou muito desde a década de 1970, permitindo o florescimento de novas demandas em relação aos serviços; se naquela época experimentávamos uma ditadura, vivemos agora em um contexto democrático, no qual encontram melhores condições para florescer as legítimas demandas por transparência na gestão estatal do saneamento básico. Também emergem firmes, para além da demanda por transparência, as exigências de regulação independente, prestação eficiente – ambiental e economicamente sustentável – e planejamento juridicamente exigível, feito com a participação dos interessados.

Por outro lado, a transformação do exercício das funções estatais básicas relativas aos serviços de saneamento também é um imperativo jurídico. Na primeira década do século XXI extinguem-se muitos dos ajustes de delegação de serviços de saneamento básico entre Municípios e companhias estaduais de saneamento básico que foram firmados no decorrer da década de 70. Àquela época, tais ajustes foram celebrados pelo prazo de trinta anos. Vencem agora, portanto, por expiração de prazo, salvo casos de extinção antecipada, mediante devida composição patrimonial entre as partes. (SOUZA, 2010, p. 26).

Ainda na seara da contextualização histórica, o primeiro plano brasileiro tratando do tema saneamento, elaborado na década de 1970, foi o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), regulado pela Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978.

Com o referido Plano, houve expansão dos serviços nas áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário sem, no entanto, tratar da coleta e destinação dos resíduos sólidos e nem da drenagem urbana. De se registrar também que, no contexto deste Plano, não havia previsão de participação popular.

Na década de 1980 instituições que subsidiavam o Plano foram extintas, com destaque para o Banco Nacional de Habitação – BNH, extinto em 1986 pelo Decreto-Lei n.º 2.291, de 21 de novembro de 1986.

Após quase duas décadas sem nenhum marco regulatório para o setor de saneamento básico, no dia 5 de janeiro de 2007 foi sancionada a Lei n.º 11.445/2007, que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Assim,

Observando-se a atuação do Estado brasileiro no tratamento das ações de Saneamento Básico, nota-se uma ambiguidade. Segundo Rezende e Heller (2008), a história do saneamento no País pode ser dividida em três fases entre os séculos XVI e XX: na primeira, o Estado estava ausente das questões sanitárias (século XVI até meados do século XIX); na segunda, o Estado assume ações sanitárias, havendo uma relação entre a melhoria da

saúde e a produtividade do trabalho (meados do século XIX até o final de 1959); e na terceira (a partir da década de 1960), ocorre uma bipolarização entre as ações de saúde e as de Saneamento Básico. A saúde passa a ter cada vez mais um caráter assistencialista e o Saneamento Básico passa a ser tratado como medida de infraestrutura. Com o advento do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, as ações de Saneamento Básico passam a ser tratadas segundo a lógica empresarial do retorno do capital investido. Mas, nesse mesmo período, as prefeituras continuam realizando as obras de drenagem de águas pluviais, e, mesmo de forma precária, a coleta e destinação de resíduos sólidos. No mesmo período, o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde, realizava diversas ações de Saneamento Básico vinculadas à saúde pública. A partir da década de 1990, passa a existir uma forte pressão para privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no País, aparecendo, mais recentemente, como modelo de concessão dos serviços a Parceria Público-Privada (PPP). (MORAES, 2009, p. 39).

Portanto, o marco regulatório firmado pela Lei n.º 11.445/2007 mostrou-se um importante avanço, inclusive com repercussões na Lei n.º 8.666, de 26 de maio de 1993 (Lei das Licitações), que em seu artigo 24, inciso XXVII, passou a ter nova redação, admitindo a dispensa de licitação:

na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

De igual forma, o diploma legal de 2007, também conhecido como Política Nacional de Saneamento Básico, alterou a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões e Permissões), dando ao artigo 42 a seguinte redação:

As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas,

cumulativamente, as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 11.445, de 2007).

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infra-estrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei; (Incluído pela Lei nº 11.445, de 2007).

II - celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e (Incluído pela Lei nº 11.445, de 2007).

III - publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis) meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo. (Incluído pela Lei nº 11.445, de 2007).

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial, depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes. (Incluído pela Lei nº 11.445, de 2007).

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão. (Incluído pela Lei nº 11.445, de 2007).

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço. (Incluído pela Lei nº 11.445, de 2007).

A partir desta regra legal, as concessões anteriores em caráter precário, com prazo vencido ou por prazo indeterminado, poderiam ter validade máxima até 31 de dezembro de 2010, desde que cumpridas determinadas condições.

Para que se possa ter a correta abrangência do dispositivo acima transcrito, faz-se necessária a sua leitura conjugada com o artigo 11 da Lei n.º 11.445/2007:

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

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

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

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

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

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

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

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Da leitura destes dois dispositivos pode-se pontuar que as concessões outorgadas nas áreas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em sua grande maioria iniciadas na década de 1970, renovadas no início da década de 2000, foram extintas pela Lei n.º 11.445/2007 e para que novas pudessem ser firmadas uma série de exigências necessitariam ser atendidas, notadamente a existência de um plano de saneamento básico; estudo da viabilidade técnica econômico-financeira; existência de normas de regulação e participação popular através de audiências e consultas públicas.

Partindo-se da regra geral estabelecida pela Constituição Federal que os titulares do serviço público de saneamento básico são os Municípios e que, também via de regra, eles não possuem estrutura para prestar o serviço pessoalmente, a opção pela concessão ou pelo estabelecimento de contratos de programa foi a via adotada pela grande maioria.

Ocorre que novo paradigma foi imposto pela Lei n.º 11.445/2007. O serviço de saneamento não poderia mais ser prestado sem um planejamento adequado, sem a

participação popular e sem mecanismos de fiscalização. O serviço não poderia ser simplesmente conferido à concessionária e com isto a missão do titular do serviço estaria encerrada. O titular do serviço necessita assumir claramente seu papel eis que concede a um particular uma função pública crucial para a saúde ambiental.

Em síntese, os Municípios tiveram que se adaptar e literalmente “correr contra o tempo”, sob pena dos serviços de relevância como o abastecimento de água e de coleta e destinação de resíduos sólidos sofrerem solução de continuidade, diante da inexistência de contratos de concessão com os prestadores de serviços e da impossibilidade técnica-fática e financeira dos Municípios prestarem por conta própria os serviços em sua integralidade e nos seus quatro eixos, conforme se detalha adiante.

Em conclusão deste retrospecto histórico, pode-se afirmar, conforme consta do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, elaborado pelo Ministério das Cidades, que

o déficit do saneamento básico no Brasil é fruto de muitos fatores históricos, políticos, econômicos e sociais e precisam ser enfrentados pela sociedade brasileira, visando a sua eliminação e construindo a universalização, a equidade, a integralidade e o controle social na gestão dos serviços públicos. (PLANSAB, 2013, p. 48).

Sendo assim, há necessidade da participação de todos para a solução do problema. Sem planejamento, sem investimentos, sem controle social e sem uma boa gestão a questão não será resolvida.

É preciso que este atraso histórico seja recuperado. Que o passivo encontrado atualmente seja analisado e efetivamente gerenciado de modo a que não aumente e que, ao revés, seja diminuído consideravelmente.

## 1.2 CONCEITO DE SANEAMENTO BÁSICO

Na definição de Arlindo Philippi Junior e Tadeu Fabrício Malheiros “o sistema de saneamento básico é composto pelos sistemas de abastecimento d’água, de águas residuárias, de limpeza pública e drenagem urbana.” (PHILIPPI JR. e MALHEIROS, 2005, p. 62).

Luiz Henrique Antunes Alochio considera que o saneamento é gênero e

envolve o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. (ALOCHIO, 2011, p. 8).

Dieter Wartchow aponta que o conceito de Saneamento Básico,

que historicamente restringia-se à água e esgoto, evoluiu para o Saneamento Básico com viés ambiental que engloba os serviços de abastecimento de água, serviços de esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais urbanas, os quais, de forma sistêmica, devem se integrar ao ordenamento e ao uso do solo, a fim de promover crescentes níveis de salubridade ambiental e a melhoria das condições de vida urbana e rural. (WARTCHOW, 2009, p. 277).

O Guia para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico do Ministério das Cidades assim dispõe:

O conceito de saneamento ambiental possui uma abrangência que historicamente foi construída com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos urbanos, o manejo de águas pluviais urbanas, o controle de vetores de doenças, a disciplina de ocupação e uso do solo, a fim de promover a melhoria das condições de vida urbana e rural. Dentro desse conceito mais amplo, um recorte cada vez mais utilizado para uma parte do saneamento ambiental é a classificação de Saneamento Básico, que envolve os sistemas e serviços para o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza pública ou o manejo dos resíduos sólidos e o manejo das águas pluviais. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p. 34).

Por seu turno, o conceito legal está estabelecido no artigo 3º, inciso I, da Lei n.º 11.445/2007:

Para os efeitos desta Lei, considera-se:

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

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

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

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo,

tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;  
 d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Em síntese, portanto, o saneamento básico engloba o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações em quatro setores fundamentais: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Cabe ainda um alerta quanto às chamadas soluções individuais, ou seja, aquelas medidas tomadas pelo particular sem interferência de outrem, em especial do Poder Público ou de alguma concessionária, para resolver a sua necessidade de maneira isolada.

Assim discorre o texto do artigo 5º da Lei n.º 11.445/2007:

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

Sobre o tema, observa Alochio que nos termos da Lei n.º 11.445/2007

não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais. É ainda necessário, segundo a Lei, que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços e que as ações e serviços de saneamento básico sejam de responsabilidade privada, incluindo-se o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador. O reconhecimento da validade das chamadas soluções individuais não pode ser visto como uma forma de se tentar afastar a discussão sobre a compulsoriedade do serviço de saneamento. Afinal, se o consumidor pudesse simplesmente optar por uma solução individual, não estaria – em tese – condicionado ao uso do serviço público de saneamento. (ALOCHIO, 2011, p. 33).

De se consignar, em conclusão, que as soluções individuais não são diversas opções postas à disposição do consumidor. Não é um simples querer deste. A situação acaba sendo resolvida muito mais como questão de política pública de saneamento e planejamento, ao menos, quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário na área urbana. Explica-se. O particular só poderá adotar uma solução individual se a área em questão não estiver abrangida pela prestação



pública e/ou se a alternativa individual for autorizada pelo ente responsável e desde que observadas as normas pertinentes.

Neste sentido é a disposição literal do artigo 45 da Lei n.º 11.445/2007:

Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Pode-se classificar o serviço público de saneamento básico, portanto, como de utilização compulsória por parte dos particulares, salvo aquelas soluções individuais devidamente autorizadas e, justamente por necessitarem de autorização, acabam por reforçar o caráter de compulsoriedade da adesão ao serviço.

### 1.3 PRINCÍPIOS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO

Os princípios servem como sustentação ao sistema. São as bases, as premissas fundamentais para que o sistema seja lógico e funcione harmonicamente.

No âmbito da prestação dos serviços públicos não é diferente.

A par dos princípios clássicos consagrados pelo Direito Administrativo como o da continuidade, da modicidade tarifária, da atualidade, aplicáveis a todos os serviços públicos, a Lei n.º 11.445/2007 estabeleceu em seu artigo 2º os princípios fundamentais que devem embasar especificadamente a prestação do serviço público de saneamento:

Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico,

propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

Em síntese, a universalização significa que todos devem ter acesso aos serviços de saneamento básico, por serem essenciais a uma vida digna.

Da mesma forma devem ser prestados em sua integralidade, contemplando todos os seus componentes. Não basta só, por exemplo, o abastecimento de água, o serviço de saneamento básico precisa ser prestado de forma integral de modo que garanta a saúde e a segurança das pessoas.

Igualmente fundamental é que a prestação dos serviços de saneamento leve em conta a questão ambiental. De nada adianta só coletar os resíduos sólidos se a destinação é errônea, o que pode gerar um prejuízo para o meio ambiente ainda maior. Outra questão relevante, de nada adianta coletar o esgotamento sanitário e simplesmente, sem nenhum tipo de tratamento, despejá-lo nos rios ou no mar. O equilíbrio do meio em que se vive depende da forma e do momento em que os serviços de saneamento são prestados.

O serviço de saneamento básico também precisa considerar as peculiaridades de cada região e suas necessidades.

Quanto se fala em eficiência e sustentabilidade econômica o objetivo a ser buscado é que o sistema seja eficiente, com um serviço de qualidade e que possa ser viável economicamente. O serviço de saneamento básico exige investimentos em infraestrutura, exige tratamento da água, do esgoto sanitário, usinas de reciclagem, vigilância de transmissores de enfermidades, a ordenação da apropriação do solo, entre outros aspectos. O ideal é que a remuneração paga seja

suficiente para manter o serviço de forma eficiente. Mas há que se compatibilizar o fator econômico com o direito à universalidade ao acesso. Todos têm o direito à prestação de tais serviços e as tarifas, ou mesmo taxas, cobradas não podem ser de um valor tal que inviabilize o seu acesso pela classe mais carente da população.

Justamente por isto, e considerando as evoluções tecnológicas, que as técnicas empregadas devem ser as mais modernas e adequadas possíveis, considerando o seu custo-benefício, levando em conta a capacidade de pagamento dos usuários.

Atendendo ao princípio democrático, todas as discussões, tomadas de decisões, ações de planejamento devem ser feitas com transparência e adotadas por órgãos institucionais que contem com a participação popular.

Esta participação e este acesso às informações devem ser assegurados precisamente porque deve haver o controle popular. A população destinatária do serviço é a que sabe das suas necessidades, das suas prioridades e está próxima para verificar se tal meta foi realmente alcançada e se a obra necessária foi realizada.

De fato, ninguém melhor que a própria sociedade local para conhecer as deficiências relacionadas ao saneamento básico, aqui compreendidos não só o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário, mas, também, por força do Art. 3º da Lei nº 11.445/07, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Somente com a participação direta dos próprios moradores, torna-se possível, de antemão, auferir as reais necessidades em todos os setores, propiciando à população o acesso aos serviços na conformidade de suas carências, maximizando, por conseguinte, a eficácia das ações e dos resultados. (PYRAMO, 2009, p. 86).

Neste contexto, a participação popular deve se dar nas fases de planejamento, de implantação, e também na fase de conclusão dos trabalhos, exercendo através da fiscalização o efetivo controle social.

Cabe pontuar que a necessidade do controle social foi um dos avanços proporcionados pela Lei nº 11.445/2007, possibilitando uma gestão democrática do serviço público de saneamento básico.

Após estas colocações, analisar-se-ão os setores que compõem o serviço de saneamento básico.

## 1.4 ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Na concepção popular de saneamento básico tem-se presente o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, até mesmo porque na maioria dos Municípios estes dois eixos, dos quatro que compõem o conceito técnico de saneamento básico, são prestados pela mesma concessionária e cobrados na mesma fatura.

Isto evidentemente onde os serviços de abastecimento de água são prestados. Não se pode ignorar que na realidade brasileira muitas regiões sofrem com a ausência ou a ineficiência destes serviços e outras com o problema da escassez da água.

São comuns nos noticiários reportagens revelando a péssima condição da água que as pessoas têm à sua disposição, principalmente nas áreas rurais e no semiárido. Água suja com aspecto “barrento” é utilizada para lavar louças e roupas, e o mais grave, para cozinhar, para a dessedentação de animais e o consumo humano, sendo a porta de entrada de inúmeras doenças, como se detalhará mais adiante.

Entretanto, é importante lembrar que a riqueza hídrica do Brasil não se distribui de maneira uniforme em todo o seu território. A Amazônia, que concentra 70% da água do País, abriga cerca de 7% da população brasileira. Enquanto isso, na região Sudeste com 42% da população brasileira as reservas hídricas são de apenas 6% do total. A distribuição desigual, além de retratar uma realidade de contrastes onde parecem existir vários países dentro de um só Brasil, reflete-se também culturalmente. Enquanto em regiões como o semiárido nordestino, as comunidades levam uma rotina de longas caminhadas diárias em busca de água e desenvolvem técnicas para armazenar água das chuvas, em outros locais a água é utilizada para lavar as calçadas das vias públicas. (WARTCHOW, 2009, p. 278).

Não se pode conceber a vida humana sem água e o direito ao acesso à ela deve ser entendido como um direito fundamental.

Além disto, a água adequada para o consumo humano não pode possuir gosto desagradável, tem que ser livre de cor ou odor.

Conforme asseveram José Moreno e Ruth de Gouvêa Duarte:

A qualidade da água é fundamentalmente obtida em todas as fases das operações presentes no abastecimento, desde o manancial, a captação, a

adução, o tratamento até a distribuição. Apenas o tratamento não garante a manutenção da condição de potabilidade, porque pode ocorrer deterioração da qualidade da água durante o tratamento, a reservação, a distribuição e o consumo. (MORENO e GOUVÊA, 2012, p. 393).

Do ponto de vista legal, o conceito preconizado pelo artigo 3º, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 11.445/2007, estabelece que o abastecimento de água potável é

constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição.

O Decreto Federal n.º 5.440, de 4 de maio de 2005, que trata das informações ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano, no artigo 4º, inciso II, do seu Anexo traz a seguinte definição:

sistema de abastecimento de água para consumo humano: instalação composta por conjunto de obras civis, materiais e equipamentos, destinada à produção e à distribuição canalizada de água potável para populações, sob a responsabilidade do poder público, mesmo que administrada em regime de concessão ou permissão;

Em sendo assim, o abastecimento de água potável envolve desde a correta captação sob a ótica da preservação deste recurso ambiental, ou seja, sua captação deve se preocupar com a sustentabilidade ambiental, até o instrumento utilizado na residência do consumidor para a medição do consumo.

Sinteticamente, o abastecimento de água potável vai desde a captação, passando pelo devido tratamento e incluindo as infraestruturas necessárias para que a água captada chegue até o consumidor com a qualidade necessária.

A Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos – Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997 - apresenta em seu artigo 1º os seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Cabe pontuar que a demanda pela água não surge só pelo consumo humano direto – para hidratação e higiene pessoal, ela é essencial também para a agricultura, a produção de energia elétrica e o uso para fins industriais e comerciais.

Em suma, a água constitui elemento essencial à vida vegetal e animal. O homem necessita de água com qualidade adequada e em quantidade suficiente para atender as suas necessidades, para proteção de sua saúde e para propiciar o desenvolvimento econômico.

Segundo o Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, publicado em 2012 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO

*A demanda por água nos países em desenvolvimento poderá aumentar em 50% acima dos níveis de 2011. Mais de 40% dos países, principalmente países de baixa renda ou da África Subsaariana e da Ásia, poderão enfrentar uma severa escassez de água potável até 2020. Um risco importante é o de que o acesso desigual à água crie novas polaridades econômicas e resulte em tensões políticas. (UNESCO, 2012, p. 12)*

De se notar, como asseveram Arlindo Philippi Jr. e Tadeu Fabrício Malheiros, que

*A água como recurso hídrico só mais recentemente, ainda que de maneira tímida, vem sendo tratada como um recurso finito e vulnerável, e cuja escassez poderá representar um obstáculo ao desenvolvimento das cidades e à qualidade de vida. Esta situação torna-se mais crítica com o aumento da poluição dos recursos hídricos e pela não uniformidade de sua distribuição. (PHILIPPI JR. e MALHEIROS, 2005, p. 58).*

Por isto o investimento e o planejamento na infraestrutura hídrica são vitais para o desenvolvimento econômico e para redução dos índices de pobreza e desigualdades sociais.

## 1.5 ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Outro importante eixo do saneamento básico é o esgotamento sanitário. Este ponto central na realidade brasileira sofre com investimentos precários e pela pouca área de cobertura, ou seja, a área atendida é reduzida. Sofrem também os

mananciais d'água, os rios e os mares pela disposição inadequada do esgoto que é coletado ou, simplesmente, pela disposição direta de esgotos domiciliares.

O conceito legal de esgotamento sanitário é estabelecido pelo artigo 3º, inciso I, alínea “b”, da Lei n.º 11.445/2007 como sendo “constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;”.

De se notar, portanto, que a lei expressamente determina que não bastam a coleta do esgoto e o seu transporte. O serviço de esgotamento sanitário envolve, ainda, o tratamento e o adequado lançamento final no meio ambiente.

A partir da edição da nova lei, temos que, no próprio conceito do serviço de esgotamento sanitário, todas as fases estão inseridas. Desde as infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, o que implica exigir, como faz a lei textualmente, que ocorram atos “desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente”. (ALOCHIO, 2011, p. 23).

A Resolução n.º 377/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA em seu artigo 2º, inciso V, define o sistema de esgotamento sanitário como “as unidades de coleta, transporte e tratamento de esgoto sanitário”, ficando ressaltado mais uma vez que o serviço de esgotamento sanitário inclui o transporte e o tratamento dos dejetos humanos coletados das residências e a sua adequada disposição final.

O Ministério da Saúde em seu Sistema de Avaliação da Qualidade da Água, Saúde e Saneamento – ÁguaBrasil define o esgotamento sanitário como

conjunto de obras e instalações destinadas à coleta, transporte, afastamento, tratamento e disposição final das águas residuárias da comunidade, de uma forma adequada do ponto de vista sanitário. Disponível em: <http://www.aguabrasil.iciet.fiocruz.br/index.php?pag=sane>  
Acesso em 20 out. 2014.

Quanto ao tratamento, há várias opções atualmente disponíveis que devem ser avaliadas segundo critérios de viabilidade técnica e econômica, além de adequação às características topográficas e ambientais da região, sendo de se destacar que caso o lançamento dos efluentes tratados se der em corpos d'água importantes para a população -; seja porque deles se capta a água para o consumo, seja porque são espaços de lazer-; o tratamento deve ser realizado com nível maior

de exigência e fiscalização diante do contato direto que as pessoas terão com esta água.

Philippi Jr. e Tadeu Fabrício Malheiros fazem o seguinte alerta:

O aumento na taxa de consumo de água de uma comunidade, depois da disponibilização de água encanada, cuja fonte principal anteriormente era poço raso ou caminhão-pipa, é acompanhado por um acréscimo dos efluentes que, se não houver coleta, acabam por ser lançados em sarjetas, entre outros problemas decorrentes. Um benefício para a saúde pública, que é o abastecimento de água potável, poderá até ter saldo negativo na ausência da implantação concomitante do esgotamento sanitário. (PHILIPPI JR. e MALHEIROS, 2005, p. 64).

A toda evidência, o tratamento e a destinação adequada do esgotamento sanitário implicam em gastos, sendo assim, para que a atividade possa ser desempenhada adequadamente o prestador deverá ser remunerado por isso, devendo-se ter especial atenção aos níveis de tratamento atingidos, ou seja, os índices de contaminação daquilo que volta a ser lançado no meio ambiente. Tais níveis precisam ser efetivos, pois caso contrário, apenas se “maquiaria” o esgoto e ele voltaria ao meio ambiente causando indesejável contaminação de águas, rios e lençóis freáticos, o que invariavelmente gera danos à saúde da população.

## 1.6 COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Um dos grandes desafios em matéria ambiental enfrentado pela atual sociedade, marcada pelo consumismo e pela descartabilidade, é o volume de resíduos sólidos produzidos e o destino a dar a todo este material.

A partir a Revolução Industrial, onde se acelerou a produção de bens e se facilitou o acesso aos mesmos, pois não basta produzir se não há quem os adquira, é possível verificar que existe um consumismo exagerado e que muitos compram itens que não necessitam e até mesmo que nem serão utilizados.

O primeiro percurso para que o volume de resíduos sólidos seja reduzido passa pela educação ambiental para o consumo. Neste sentido, educa-se para que a coletividade passe a evitar aquilo que é descartável dando preferência àquilo que pode ser utilizado por mais de uma vez; para que colabore com a coleta seletiva dos



resíduos sólidos e, com isso, para que seja possível e facilitada a reciclagem e outras medidas que levem a uma maior conscientização.

O plástico, por exemplo, conforme ensina Demétrio Gowdak (GOWDAK, 2003, p. 57), demora de 100 a 450 anos para se decompor na natureza. Basta pensar então que um simples copinho de plástico permanecerá no meio ambiente, no mínimo, por um século.

A Lei n.º 11.445/2007 conceitua em seu artigo 3º, inciso I, alínea “c”:

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

Esta vertente do saneamento básico exige diversas frentes de atuação. Não basta simplesmente a coleta, é necessário que o material coletado seja triado e tenha um destino adequado, que inclusive pode ser o reúso ou a reciclagem. Neste processo a participação das pessoas é imprescindível, na medida em que a não separação dos resíduos recicláveis daqueles orgânicos impede a reutilização e inviabiliza a reintrodução de materiais na cadeia produtiva.

Outro ponto relevante para os centros urbanos é a limpeza dos logradouros e vias públicas. Basta uma singela verificação pelas ruas das cidades para se constatar quanto resíduo é simplesmente lançado nas vias, sem nenhum cuidado, mesmo que haja a proximidade de lixeiras e a coleta seletiva instituída. Infelizmente não é raro visualizar artefatos de todas as formas, inclusive móveis e eletroeletrônicos obsoletos, lançados indiscriminadamente em locais inapropriados, até mesmo em leitos de córregos. Esta realidade só mudará com a consciência da população e com o exemplo dado por cada um.

Sobre estas questões, assim dispõe o artigo 7º da Lei n.º 11.445/2007:

Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Resumidamente, a limpeza urbana se ocupa da remoção de entulhos, varrição das ruas, capinagem, roçada, limpeza de bueiros e até mesmo remoção de pequenos animais mortos dos ambientes públicos. Portanto é atividade essencial para que as cidades estejam limpas e possam proporcionar qualidade de vida.

No plano doutrinário, assim discorre Alochio sobre o conceito deste eixo do serviço público de saneamento básico:

Sob a alcunha de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, teremos inicialmente (Art. 7º, I) a coleta, o transbordo e o transporte dos resíduos de “lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas” (aqueles relacionados na alínea c, do inc. I, do Art. 3º). Como se vê, a primeira espécie de serviço de limpeza e manejo de resíduos sólidos será assim dividida: etapa de coleta, ou seja, o ato de recolha do lixo nos locais previamente designados para que os geradores de material os depositem; o transbordo, a fase de troca de modais de transporte, seja de recipiente fixo para estruturas móveis ou para disposição temporária até nova destinação; e o transporte, que é a fase de transposição dos resíduos para novo local. Porém, estamos aqui limitados por dicção legal aos lixos domésticos e aos originários da varrição e limpeza de vias e logradouros públicos.

O Art. 7º, II, refere-se à fase de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos mesmos resíduos referidos anteriormente. O inc. II estabelece norma específica para a reciclagem e o tratamento, denotando a relevância especial destas formas de manuseio de resíduos. Inclusive, como prescreve a própria Lei, por meio de compostagem, que é a técnica de transformação do resíduo sólido em outro material (húmus, conhecido como composto). Finalmente, temos a referência à disposição final desses resíduos. Por disposição final devemos entender a forma de dar destinação ambientalmente salubre ao que decorrer do processo de recolha, reciclagem ou tratamento dos resíduos. (ALOCHIO, 2011, p. 36).

Conforme exposto, o serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos desenvolve-se em cadeia, em etapas sucessivas que se complementam, sendo a coleta apenas o início do processo. Não se admite mais que a destinação dada aos rejeitos seja improvisada.

O conceito do que é a destinação final ambientalmente adequada é fornecido pelo artigo 3º, inciso VII, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que estabelece a Política Nacional e Resíduos Sólidos:

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

Da análise desta regra conclui-se que a disposição final é uma espécie do gênero destinação final ambientalmente adequada. Esta por sua vez pode se dar ainda através da reutilização, da reciclagem, da compostagem, da recuperação, do aproveitamento energético e das demais técnicas que forem devidamente aprovadas pelos órgãos competentes.

De toda sorte, qualquer das formas de destinação final deve considerar a melhor técnica de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, além de ponderar os impactos ambientais negativos. Justamente por isto que os antigos “lixões” foram, ao menos na teoria dada pela letra da lei, proibidos. Nestes “lixões” os resíduos eram simplesmente levados a um local e lá lançados, sem nenhum tipo de seleção ou tratamento. Atualmente a disposição final deve se dar em aterros sanitários que utilizam técnicas de engenharia para ocupar a menor área possível, cobrindo o resíduo selecionado e compactado com uma camada de terra, além da aplicação de outros mecanismos para contenção e tratamento do chorume. Para corretamente observar a capacidade do aterro o resíduo deve ser inclusive pesado, conforme explica José Luís Soares (Soares, 1995, p. 150). Tais técnicas buscam evitar a poluição especialmente do solo, dos lençóis freáticos e até mesmo do ar.

## 1.7 DRENAGEM E MANEJO DAS ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS

Com a crescente pavimentação e impermeabilização do solo nos centros urbanos a drenagem e o manejo das águas pluviais tornou-se para além de componente do serviço público de saneamento básico, questão de segurança pública, haja vista as constantes enchentes, os deslizamentos provocados pela chuva e os grandes prejuízos materiais e de vidas humanas que toda esta situação acarreta, principalmente nas áreas mais carentes.

O sistema para drenagem e manejo de águas pluviais urbanas é formado por estruturas e instalações de engenharia que possibilitam a captação, o transporte, a retenção, o tratamento e disposição final das águas das chuvas.

Tal como os outros serviços já abordados, a Lei n.º 11.445/2007 também define o conceito de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas através do seu artigo 3º, alínea “d”:

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

Cabe registrar o seguinte conceito doutrinário sobre drenagem e manejo das águas pluviais urbanas:

A definição de drenagem urbana contida no corpo da Lei 11.445/2007 apenas faz referência aos elementos estruturais que compõem este sistema. Para uma definição compatível com a importância desse componente do Saneamento Básico urbano é necessário considerar que os serviços de drenagem pluvial em uma cidade fazem parte de um sistema complexo de uso da água e de gestão de eventos críticos, tais como o combate a inundações, a prevenção à escassez de água e o combate à poluição dos recursos hídricos naturais. A drenagem urbana também deve ser interpretada como parte de uma estratégia de gestão de águas urbanas na perspectiva de se encontrar soluções para os impactos e pressões presentes no mundo de hoje e aos seus desdobramentos futuros, como o crescimento demográfico e o aumento das demandas para consumo de água, as mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre os processos naturais, e a disponibilidade de água em quantidade e qualidade para seus usos múltiplos. (CHAMPS, 2011, p. 342-343).

Ao trabalhar-se sob a perspectiva da drenagem, o que se observa e se busca solucionar é como captar e direcionar o volume das águas da chuva que, diante da impermeabilização do solo, acaba se acumulando, causando inundações, ou visto também em outro contexto, acaba ocasionando deslizamentos de terra em determinadas áreas urbanas que muitas vezes, embora o risco que ofereçam, acabam sendo habitadas.

Um alerta sobre este tema é realizado por José Roberto Champs quando discorre no sentido que

A água é um recurso renovável, porém, não é inesgotável e, por isso, devem ser desenvolvidos meios para conservá-la, porque a água é essencial à vida. Perde-se água pelo uso abusivo, pelo desperdício de volume ou pelo desperdício devido à poluição. O excesso de água em um determinado espaço é também um problema urbano. As inundações podem causar perdas materiais, perdas de vidas humanas e disseminação de doenças. Portanto, o problema hídrico em um meio urbano pode acontecer tanto pela falta quanto pelo excesso de água. Os sistemas que compõem a

estrutura física urbana e seus respectivos serviços públicos interagem entre si e integram-se num único corpo, que é a própria cidade. O serviço de coleta de lixo, o esgotamento sanitário, o controle das erosões, o planejamento do uso e da ocupação do solo e a estrutura viária interferem com o ciclo da água no espaço e no tempo e impõem uma dinâmica de causa e efeito entre os elementos em jogo. A drenagem pluvial, portanto, só pode ser analisada e desenvolvida enquanto parte deste sistema complexo que é o sistema urbano, devendo ser planejada de forma integrada aos demais sistemas e serviços urbanos. (CHAMPS, 2011, p. 345).

Outro aspecto que merece nota é a questão da remuneração pelos serviços de drenagem. No Brasil ainda não se têm a tradição de cobrar por esta prestação, mas diante das necessidades prementes e dos custos que este tipo de serviço exige a tendência é que, no futuro, assim como se está buscando fazer com o fornecimento de água quando esta é usada como insumo de produção, este serviço seja também remunerado.

Como o serviço não é remunerado, não atrai o setor privado que poderia se interessar em realizar estes investimentos, ficando a cargo do Poder Público prestar este serviço diretamente. O Poder Público, por sua vez, se depara com a falta de orçamento para poder viabilizar todas as obras e demais itens necessários para a prestação adequada do serviço.

Finalmente, o saneamento na espécie drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (Art. 3, I, alínea d) será o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. A questão da drenagem e manejo das águas pluviais, por suas características próprias, envolve uma parcela do saneamento pouco valorizada, especialmente por termos, até o momento, uma percepção não muito favorável para a remuneração de sua prestação. Há de se ver que a drenagem de águas e o amortecimento de vazão de cheias, além do tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, parecem um serviço *uti universi*. Em sendo assim, sua remuneração deveria ser obtida, como regra, pela receita geral dos impostos: não que se possa criar um imposto novo para tal remuneração, mas (isto sim) dever-se-ia reservar parte dos impostos que já são arrecadados para tal fim. Porém, o serviço poderá ter uma valoração *uti singuli*, permitindo a cobrança de taxas ou tarifas (como pretende o art. 29, III, da presente Lei). Nesta Lei, está previsto que o manejo de águas pluviais urbanas poderá ser remunerado na forma de tributos, inclusive taxas em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades. [...] ao mesmo tempo em que há um atendimento *uti universi* na questão da drenagem, ocorre um forte potencial de serviço *uti singuli* de segurança individual e patrimonial que a drenagem proporciona, E, neste caso peculiar, não é de todo descabido reconhecer (ao menos em tese) que a drenagem, ao gerar segurança, o faz mais fortemente para os imóveis vizinhos do que para as demais pessoas da coletividade. Ou seja, a drenagem tem um caráter dúplice. (ALCHIO, 2011, p. 25).

Assim, embora haja alguma discussão se o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais pode ser considerado *uti singuli* e autorizaria, portanto, cobrança mediante taxa, o certo é que dos componentes do saneamento básico este é o que mais necessita de planejamento e investimentos, e estes só podem ser realizados com recursos financeiros.

Apresenta-se comum nas administrações públicas o investimento no abastecimento de água, na coleta e tratamento do esgotamento sanitário, e até mesmo na coleta dos resíduos sólidos, ao revés, pouco se preocupa ou se investe na drenagem.

Ocorre que os recentes fenômenos naturais, provocados principalmente pelas mudanças climáticas, serão cada vez mais comuns e intensos e esta realidade terá que ser revista.

Para se garantir a segurança das cidades será primordial o investimento nesta área, além do que, o reúso das águas das chuvas contribui para a diminuição dos problemas de escassez de água e evita desperdícios.

Os envolvidos com a questão do saneamento básico devem atentar-se para estes novos desafios com a importância que o tema exige.

## CAPÍTULO 2

### 2.1 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

O primeiro ponto a ser registrado quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é que este, pelo viés empregado pela Constituição da República de 1988, deve ser interpretado a partir da premissa estabelecida no artigo 1º, inciso III, que estabelece como um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana.

Não há como se cogitar em vida digna sem meio ambiente equilibrado. O ser humano só consegue se desenvolver fisicamente, executar suas atividades de trabalho e lazer, residir em local seguro, e tantos outros aspectos da vida digna, se o meio ao seu redor estiver em adequadas condições de lhe proporcionar suprir tais necessidades.

Por exemplo, não há como considerar digna a vida de uma pessoa que se vê obrigada a morar ao lado de um “lixão” a céu aberto, tendo que conviver com o odor terrível, insetos e animais peçonhentos, ou algo mais elementar ainda, uma pessoa que não tenha acesso adequado e suficiente à água tratada para matar sua sede.

Muito mais que retórica, o princípio da dignidade da pessoa humana exige atitudes concretas, especialmente por parte dos administradores públicos que devem incansavelmente buscar oferecer a toda a coletividade esta condição de vida.

Reafirmando esta posição e alertando que o meio ambiente é responsabilidade de todos, e todos inclui o Estado, é cristalina a redação do *caput* do artigo 225 da Constituição da República:

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

O assunto já foi abordado em diversas decisões judiciais, e sobre vários aspectos, no entanto, o importante é reafirmar que se trata de um direito da coletividade.

Neste sentido, elucidativo o seguinte trecho de ementa de decisão do Supremo Tribunal Federal:

A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. - O DIREITO A INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE - TÍPICO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - CONSTITUI PRERROGATIVA JURÍDICA DE TITULARIDADE COLETIVA, REFLETINDO, DENTRO DO PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, A EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DE UM PODER ATRIBUÍDO, NÃO AO INDIVÍDUO IDENTIFICADO EM SUA SINGULARIDADE, MAS, NUM SENTIDO VERDADEIRAMENTE MAIS ABRANGENTE, A PRÓPRIA COLETIVIDADE SOCIAL. ENQUANTO OS DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) - QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS - REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) - QUE SE IDENTIFICA COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS - ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA GERAÇÃO, QUE MATERIALIZAM PODERES DE TITULARIDADE COLETIVA ATRIBUÍDOS GENERICAMENTE A TODAS AS FORMAÇÕES SOCIAIS, CONSAGRAM O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E CONSTITUEM UM MOMENTO IMPORTANTE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, CARACTERIZADOS, ENQUANTO VALORES FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS, PELA NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS. (MS 22164 / SP - SÃO PAULO. Relator Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 30/10/1995. DJ 17-11-1995 PP-39206).

Assim, os sujeitos ativos detentores desse direito são todas as pessoas naturais nacionais ou estrangeiras e também as pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, naquilo que lhes for aplicável. Por sua vez os obrigados, ou seja, os sujeitos passivos, o Poder Público e todos os particulares. O Poder Público que deve velar pelo uso adequado do meio ambiente e os particulares que devem colaborar e usar de maneira racional os recursos naturais.

Como se pode observar, existe um direito e o seu dever correlato que são indissociáveis. Não se pode cobrar unicamente do Poder Público, e este por sua vez deve cumprir adequadamente suas responsabilidades.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, sob o prisma ambiental, a expressão do próprio direito fundamental à vida.



## 2.2 DIREITO À SADI QUALIDADE DE VIDA

Não se pode conceber a vida humana com qualidade sem um meio ambiente equilibrado. O ser humano precisa de ar puro, de solo adequado para produzir alimentos, de água potável, que os resíduos produzidos sejam recolhidos e destinados adequadamente, enfim, para uma vida saudável o meio em que se vive tem que ser salubre.

Parece um pouco óbvia e redundante esta afirmação, mas em uma sociedade em que se convive com tantas formas e graus de poluição não é demais recordar que salubridade é vida em ambiente que contribui para a higiene, em que se proporcione a saúde das pessoas e das demais formas de vida que as cercam.

Não se podem desvincular os serviços de saneamento básico da saúde e da qualidade de vida.

É possível afirmar que a qualidade de vida pode ser concebida como a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos, ou seja, o direito ao bem-estar social e ambiental que a todos deve ser assegurado.

A falta de saneamento básico, principalmente a falta da água tratada e coleta de esgoto e de resíduos, potencializa riscos e gera exposição a perigos e doenças. As localidades que têm baixa oferta de coleta de resíduos orgânicos convivem em um espaço onde se acumulam restos de alimentos e de outros materiais. Essa situação fica ainda pior nos períodos de chuvas ou enchentes que ampliam os riscos de incidência de doenças nestas comunidades, ou ainda, quando não se destina adequadamente, por exemplo, resíduos hospitalares que podem transmitir moléstias, contaminar o solo e acarretar outras consequências sérias à saúde. Conforme ensinam Arlindo Philippi Jr. e Tadeu Fabrício Malheiros:

Estima-se que a ausência ou ineficiência dos sistemas de abastecimento de água, e de coleta e tratamento de águas residuárias, associados à falta de informações e conscientização para hábitos de higiene, são responsáveis mundialmente por 7% de todas as mortes e doenças, registrando-se que 2,5 milhões de pessoas morreram de doenças diarreicas em 1996 (OPS 2011b). (PHILIPPI JR. e MALHEIROS, 2005, p.65).

As populações que não têm acesso aos serviços de saneamento básico podem ser consideradas como inseridas em contexto de exclusão social.

A exclusão social é representada pela ausência de políticas de qualidade de vida e de saúde pública que assegurem, de maneira justa, direito, oportunidade e acesso aos cidadãos, independentemente de condições econômicas, de origem, raça, idade, entre outros. O processo de exclusão social contribui para expulsão de parcela da população para áreas deficientes em infraestrutura de saneamento, moradia e saúde, expondo esse segmento a condições ambientais críticas. A parcela da população excluída acaba por ocupar margens de córregos urbanos, construindo moradias em morros de alta declividade e sujeitos à erosão; ocupa irregularmente áreas de mananciais, margens de rodovias, entorno de áreas de disposição final de resíduos, e até mesmo cemitérios. (PHILIPPI JR. e MALHEIROS, 2005, p. 59).

Interessante pontuar que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado para avaliar a qualidade de vida nos Municípios brasileiros, considera a prestação do serviço de saneamento básico e nesta perspectiva

O Brasil tem o pior desempenho na área do serviço de saneamento básico em relação aos países como a Colômbia, o Suriname, o Chile e o Paraguai. E, que o saneamento básico influencia no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) [...]. O IDH pretende ser uma medida geral do desenvolvimento humano, não abrangendo todos os aspectos do desenvolvimento, não representando, assim, a felicidade das pessoas e nem indicando o melhor lugar no mundo para se viver, mas permitindo uma concepção real de como é considerada e tratada a vida humana em cada País. (DEMOLINER, 2008, p. 134-135).

Pela relevância do direito fundamental à saúde, até mesmo em países em que não há previsão expressa deste direito nas Constituições respectivas, este é considerado direito fundamental implícito.

Não há dúvida alguma de que a saúde é um direito humano fundamental, aliás fundamentalíssimo, tão fundamental que mesmo em países nos quais não está previsto expressamente na Constituição, chegou a haver um reconhecimento da saúde como um direito fundamental não escrito (implícito), tal como ocorreu na Alemanha e em outros lugares. Na verdade, parece elementar que uma ordem jurídica constitucional que protege o direito à vida e assegura o direito à integridade física e corporal, evidentemente, também protege a saúde, já que onde esta não existe e não é assegurada, resta esvaziada a proteção prevista para a vida e integridade física. (SARLET, 2001, p. 213).

No ordenamento jurídico brasileiro esta importância é expressamente ressaltada pelo artigo 196 da Constituição Federal, a seguir na sua literalidade:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais 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.

Nesta seara, o acesso aos serviços de saneamento básico é fundamental para que a pessoa tenha plena saúde. Este acesso deve ser garantido à universalidade das pessoas e em iguais condições. Tanto para aquelas que vivem nos centros urbanos, quanto para aquelas que estão mais distantes e moram em local próximo do rio que abastece a cidade.

Para as pessoas que têm acesso à educação e informação é simples perceber a ligação direta entre saneamento básico e saúde. Por exemplo, uma pessoa que ingere água contaminada sofrerá com diarreia e desidratação; se os resíduos sólidos ficam expostos a céu aberto, atrairão animais vetores de doenças e a comunidade próxima acabará contraindo estas moléstias; se não há drenagem correta das águas resultantes de inundações, estas podem conter e transmitir ao ser humano a bactéria que causa a Leptospirose, que em sua forma mais grave pode até matar. Infelizmente para aqueles carentes de recursos financeiros, de conhecimentos e de conscientização, tal percepção não seja assim tão óbvia.

Segundo os estudos do Instituto Trata Brasil, divulgados pela Confederação Nacional da Indústria:

Em 2009, dos 462 mil pacientes internados por infecções gastrointestinais, 2.101 morreram no hospital. Se houvesse acesso universal ao saneamento, haveria uma redução de 25% no número de internações e 65% na mortalidade. Ou seja, 1.277 vidas seriam salvas. Haveria, igualmente, uma economia de cerca de R\$ 745 milhões. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 34).

Sendo assim, investimentos em saneamento básico garantem a saúde e a segurança da população e representam economia nos gastos com o sistema público de saúde.

Esta noção ainda precisa ser assimilada pelos administradores públicos que não vêm com bons olhos o investimento em saneamento porque “as obras ficam debaixo da terra”, ou seja, não são tão visíveis para a população e “não dão voto”. Uma linha de pensamento equivocada e que não se coaduna com uma Administração Pública eficiente.

Sobre esta questão, interessante exemplo é relatado por Alochio:

Ocorre que o patrimônio político daqueles que são os *decision makers* ou *policy makers* sofreu ou está sofrendo uma mudança inesperada. A população foi contaminada pelo discurso da necessidade de saneamento e pela necessidade de proteção ecológica. Explicamos com um breve exemplo: no Estado do Espírito Santo há um programa de televisão de uma empresa filiada à rede Globo, chamado Gazeta Comunidades. Todas as semanas, uma equipe de reportagem comparece a um bairro diferente da Região Metropolitana da Grande Vitória, elegendo uma rua para que os moradores possam fazer suas reivindicações. Em quase todos os programas as reivindicações são: drenagem, coleta de lixo, fornecimento de água e rede de esgoto!

Ou seja, serviços de saneamento!

Portanto, a questão do desinteresse político, ou muda de rumo, transformando o saneamento em algo interessante politicamente, ou o candidato terá sérios problemas num futuro bem próximo. (ALCHIO, 2011, p. 21).

Em tempos em que a cidade de São Paulo, a maior do Brasil, sofre com graves problemas no abastecimento de água, conforme amplamente noticiado pela imprensa, os gestores devem repensar suas posturas sob pena da realidade paulistana se tornar a realidade da maioria das cidades brasileiras.

### 2.3 GESTÃO AMBIENTAL

A Gestão Ambiental tem o intuito de organizar as atividades humanas de modo que estas possam ser executadas de maneira mais racional e causando o menor impacto possível sobre o meio ambiente.

Para uma correta gestão ambiental deve ser observada a legislação aplicável, especialmente aquelas com caráter protetivo. Devem, ainda, serem escolhidas e adotadas as melhores técnicas, exigindo também uma adequada alocação de recursos humanos e financeiros.

O ponto que aqui cabe destacar é que a Administração Pública, enquanto titular do serviço público de saneamento básico, deve se preocupar com gestão ambiental integral e eficiente. Não é somente o setor privado que deve se ocupar e observar os pilares de uma boa gestão.

Como a gestão ambiental é um todo, desde o início até o fim do processo, e como se está diante de um serviço público, os conceitos por ela empregados são aplicáveis tanto na esfera privada, quanto na esfera pública.

São aplicáveis no âmbito privado uma vez que diversas empresas particulares são concessionárias dos serviços públicos de saneamento, notadamente na área de coleta e destinação de resíduos sólidos.

Na esfera pública, por sua vez, como supracitado, a gestão ambiental deve ser aplicada, pois a titularidade do serviço é da Administração Pública, como regra geral, do Município. Para além, diversas empresas públicas ou sociedades de economia mista são concessionárias de serviços públicos de saneamento, com destaque para as companhias estaduais de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

De se registrar que é fundamental tratar a questão do saneamento como Política de Estado e não meramente como Política de Governo.

Conforme se pode apurar,

Os modelos de gestão e a forma de regulamentar o setor vêm se modificando, passando do âmbito estadual para uma gestão híbrida, na qual atuam as esferas pública e privada. Embora esse novo marco regulatório cause avanços, não reduz a complexidade da questão. Ao contrário, apesar de introduzir novos mecanismos de gestão e possibilitar a modernização do setor, a inserção de novos atores e arranjos institucionais, e a premissa da participação e controle social como elementos-chave para garantir a eficácia e lisura dos processos de delegação ampliam as dificuldades de gerenciamento do processo. (ROSSETTO e LERÍPIO, 2012, p. 24-25).

Assim, com o avanço de novas técnicas de gestão, novas preocupações e exigências ambientais, não se pode parar no tempo e interpretar esses novos mecanismos com os olhos do passado.

A Lei n.º 11.445, de 5 de Janeiro de 2007, trouxe a exigência de planos de saneamento básico, procurando estabelecer que esta prestação de serviço público deva se dar de maneira organizada, planejada, com a melhor técnica, em suma, com a aplicação da gestão ambiental.

Assim, os Municípios, principais responsáveis pela prestação do serviço de saneamento básico, terão que se adaptar a essa nova realidade e concepção. Somente com uma boa gestão ambiental se poderá reduzir o grande déficit de saneamento básico que assola a sociedade brasileira.

Tal situação é tão latente e necessária que o acesso a recursos federais está condicionado a que o Município tenha seu Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme estabelece o artigo 26, §2º, do Decreto Federal n.º 7.217, de 21 de junho

de 2010, com a redação dada pelo Decreto Federal n.º 8.211, de 21 de março de 2014, que regulamenta as diretrizes nacionais para o saneamento básico, dá outras providências e disciplina:

§ 2º Após 31 de dezembro de 2015, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.” (NR).

Importa registrar que o prazo inicialmente previsto era o ano de 2013, valendo a vedação ao acesso aos recursos federais já para o exercício de 2014. Assim, o Governo Federal acabou por ampliar em dois anos o prazo em que ainda se permitirá o acesso a estas verbas públicas, mesmo para aqueles Municípios que ainda não elaboraram seus Planos Municipais de Saneamento Básico, embora a exigência legal já tenha surgido desde 2007 com a edição da Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

Portanto, os Municípios que ainda não elaboraram seus Planos Municipais de Saneamento Básico contemplando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a coleta e destinação de resíduos sólidos e a drenagem, não conseguirão, a partir de 2016, acesso a verbas federais para seus projetos e prestação de serviço público na área do saneamento básico.

Não se pode deixar de pontuar que são preocupantes estas seguidas prorrogações de prazo de uma obrigação legal surgida já em 2007. A União precisa velar pela correta aplicação dos recursos que liberar para a área de saneamento básico e liberá-los sem o devido planejamento é voltar a incorrer em antigos erros, onde só se atendem situações pontuais e paliativas, sem resolver o cerne da questão.

O administrador público, notadamente o municipal, precisa se sensibilizar quanto a este ponto e vislumbrar a importância que o bom planejamento possui para que os recursos financeiros sejam eficazmente aproveitados e beneficiem efetivamente a coletividade, além de estarem cientes da limitação ao acesso a recursos federais para a área de saneamento básico anunciada para 2016.

Como anota Paulo Affonso Leme Machado

Os Estados passam a ter responsabilidade em exercer um controle que dê bons resultados, e devem ser responsáveis pela ineficiência na implementação de sua legislação. A corresponsabilidade dos Estados deverá atingir seus agentes políticos e funcionários, para evitar que os custos da ineficiência ou das infrações recaiam sobre a população contribuinte, e não sobre os autores dos danos ambientais. A democracia na gestão ambiental abre espaço para a efetividade da participação. (MACHADO, 2013, p.140).

Ademais da questão de recursos propriamente dita, perde a população destas localidades que ainda sofrem com a prestação do serviço público de saneamento básico efetivada sem planejamento e, para além, sem poder participar mais ativamente e fiscalizar a Administração Pública e as empresas prestadoras destes serviços que chegam, ou deveriam chegar, regularmente a casa das pessoas. Assim,

Além da inclusão do conceito de saúde, assegurada como garantia fundamental, uma vez que preservar e melhorar a qualidade de vida ambiental propícia à vida abarca o conceito de vida sadia, o conceito de saúde também atinge a proteção da dignidade da vida humana, pois sem essas condições mínimas o conceito constitucional de dignidade estaria resvalado. (CUNHA, 2011, p. 70).

Sobre o conceito de gestão cabe observar:

O objetivo geral estratégico da gestão ambiental, em qualquer organização, é o de conciliar a obtenção de resultados econômicos e financeiros com a preservação dos recursos naturais sujeitos ao seu controle e à sua influência. Essa conciliação é facilitada, e até obrigatória, no caso dos serviços de saneamento, pelo fato de que estes lidam com os próprios recursos naturais – particularmente a água – como matéria-prima essencial aos seus processos operacionais. (ANJOS JUNIOR, 2011, p. 137).

Sinteticamente,

Fazer gestão significa coordenar e avaliar o desempenho de processos, por meio de ações planejadas e executadas, para a geração de um produto ou fornecimento de um serviço. O ciclo de atuação da gestão deve cobrir desde a fase de concepção do projeto até a eliminação efetiva dos resíduos

porventura gerados durante todos os ciclos. (ROSSETTO e LERÍPIO, 2012, p. 19-20).

Os instrumentos de gestão colocados à disposição na área do saneamento básico não são um fim em si mesmos, servem para que o serviço público seja adequadamente prestado, devendo atender necessariamente ao princípio da universalização do acesso, que preconiza que todos os domicílios ocupados devem ser atendidos por saneamento básico.

## 2.4 OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO

No plano da gestão e da necessidade de planejamento do saneamento básico a Lei n.º 11.445/2007 estabeleceu que todos os entes da Federação devem elaborar os seus próprios planos de saneamento básico.

Tem-se, assim, dentro da competência de cada ente federado, conforme se verá adiante, o Plano Nacional de Saneamento Básico, os Planos Estaduais e do Distrito Federal de Saneamento Básico e os Planos Municipais de Saneamento Básico.

O Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB foi concluído em dezembro de 2013. Pode-se constatar, a partir dos dados levantados neste plano, que é justamente a população de menor renda e escolaridade -, geralmente da área rural ou das periferias urbanas -, a que mais sofre com a falta de outros serviços essenciais, como saúde, habitação, educação, é também a que apresenta o maior déficit no atendimento de saneamento básico.

Deve-se pontuar que planejar é um processo, e como tal tem um início, um desenvolvimento e um fim. Ao se planejar buscam-se melhores resultados, com menores gastos. Visa fazer mais, com menos recursos, de maneira segura, prática e eficaz.

Enquanto processo, o planejamento pressupõe movimento e ação encadeada de opções visando à busca de resultados previstos para o interesse colimado, quer na esfera privada, quer na esfera pública. Sem planejamento, inexistente ação eficiente.



Na esfera pública e positivada de nosso direito, o planejamento se caracteriza pela ação qualificada interventiva do Estado. Sua gênese é constitucional, a teor dos artigos 21, XX, 23, IX, 29, XII, 30, I, II e VIII, 174, *caput*, §1º, e 182 da Constituição da República. (CASTRO, 2009, p.181).

Buscando assegurar este correto planejamento o artigo 19 da Lei n.º 11.445/2007 estabelece quais são os requisitos que devem constar dos Planos de Saneamento:

A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

Do teor do dispositivo legal fica claro que o planejamento é obrigatório, e caso conveniente, pode ser específico para cada um dos serviços (abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, drenagem das águas pluviais urbanas, coleta e destinação de resíduos sólidos).

Para que se possa planejar é imperioso que se faça um diagnóstico da situação, conforme exige o inciso I do dispositivo acima transcrito, com o detalhe de que devem ser apontadas as causas das falhas detectadas.

O plano deve estabelecer metas de curto, médio e longo prazo, bem como, ações de emergência e contingência.

A Lei n.º 11.445/2007 também estabeleceu a necessidade de adequação do Plano Municipal de Saneamento Básico aos demais Planos de Governo, em especial o Plano Plurianual – PPA, e que sejam indicadas as fontes de custeio. Sem a correta previsão e destinação dos recursos nenhuma medida pode ser implementada por parte do Poder Público.

Por fim, cabe alertar que os planos devem ser revistos no máximo a cada quatro anos, justamente para a verificação do cumprimento das metas estabelecidas e da necessidade de adaptações e atualizações, considerando principalmente a dinamicidade das cidades e das regiões metropolitanas.

As propostas dos planos de saneamento básico e os estudos que os basearam devem ser amplamente divulgados por todos os meios disponíveis, inclusive por meio da rede mundial de computadores – Internet, além da realização de audiências e consultas públicas.

Se bem elaborados e aplicados, os planos de saneamento são instrumentos de otimização e racionalização de serviços. No entanto, conforme já foi destacado, diversos Municípios brasileiros ainda não elaboraram o seu Plano Municipal de Saneamento Básico, embora a exigência já tenha surgido desde 2007.

Para sanar esta omissão caberia a algum dos legitimados, com especial destaque para o Ministério Público Estadual, ingressar com Ação Civil Pública, pois se trata de um direito difuso, com o intuito de compelir as autoridades competentes para que elaborem o plano faltante.

Importa notar que o plano de saneamento básico deve ser desenvolvido por uma equipe multidisciplinar, com engenheiros sanitaristas, assistentes sociais, advogados, contabilistas públicos, geólogos. A multidisciplinaridade da equipe técnica é fundamental; para que efetivamente o plano seja amplo o suficiente para ser cumprido, para que represente o real diagnóstico da situação sanitária do local e para que seja um demonstrativo mínimo de onde se pode chegar para melhorar a prestação do serviço de saneamento básico.

## 2.5 A QUESTÃO DA TITULARIDADE DO SERVIÇO

Segundo a disposição do artigo 23, IX, da Constituição da República de 1988 é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Considerando a preponderância do interesse local, tradicionalmente os serviços de saneamento básico foram desempenhados, direta ou indiretamente, pelos Municípios.

Via de regra, portanto, a titularidade dos serviços de saneamento básico é do Município. Isto implica que o ente municipal é quem detém a prerrogativa de prestar o serviço, cobrar por ele, concedê-lo e conduzir a elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

O Município pode inclusive optar por diretamente prestar o serviço, como ocorre, por exemplo, no caso de Paranaguá, que instituiu através da Lei Complementar Municipal n.º 107/2009 a Companhia de Saneamento e Águas de Paranaguá – COSAPAR, antiga Companhia de Águas e Esgotos de Paranaguá – CAGEPAR. A citada Companhia tem competência para promover a execução da política de ordenamento e disciplinamento dos serviços de água e esgoto; propor formalização de concessões e convênios e outras funções correlatas dentro da jurisdição do Município de Paranaguá.

Tanto é corrente que a titularidade dos serviços é do Município que com base no artigo 241 da Constituição Federal diversos Municípios se associam mediante consórcios públicos para a prestação de serviços de maneira regionalizada com a justificativa de racionalizar e melhorar o serviço, o que nem sempre ocorre.

Um exemplo destes consórcios é o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Metropolitana de Curitiba. São os Municípios da Região Metropolitana que integram dito consórcio, por autorização legal de cada um deles. Em outras palavras, conforme as exigências da Lei Federal n.º 11.107 de 06 de abril de 2005, que regula os consórcios públicos, cada Município editou lei municipal autorizativa para o ingresso no referido consórcio, sem a participação do Estado do Paraná.

A situação da titularidade, que a princípio não oferecia maiores dificuldades, acabou sofrendo significativas alterações quando se trata justamente de regiões metropolitanas.

Acerca das regiões metropolitanas dispõe o artigo 25, §3º, da Constituição da República de 1988:

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

Estabeleceu a Constituição da República de 1988 que os Estados detêm competência para estabelecer regiões metropolitanas e, o que neste momento mais interessa, podem organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.

Diante do conflito apresentado entre a autonomia dos Municípios e a competência constitucional deferida aos Estados, a matéria foi levada ao Supremo Tribunal Federal através da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADIN 1842-RJ.

Nesta ADIN questionavam-se as Leis n.º 87/97, Lei n.º 2.869/1997 e o Decreto n.º 24.631/1998 do Estado do Rio de Janeiro. Por intermédio destes instrumentos, o Estado do Rio de Janeiro instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferiu a titularidade do poder concedente para a prestação de serviços públicos de interesse metropolitano para o Estado.

A ação foi julgada parcialmente procedente no sentido de afirmar que é competência do Estado estabelecer regiões metropolitanas e que tal integração possui caráter compulsório para os Municípios. De outro lado estabeleceu que, para as regiões metropolitanas, o serviço deve ser prestado de maneira integrada, mas que para que não se fira a autonomia municipal os Municípios devem participar do órgão colegiado que será o titular do poder concedente em conjunto com o Estado. O poder não deve ficar exclusivamente na mão deste último, sob pena de ferir-se o pacto federativo.

Diante das repercussões e do interesse social em que não houvesse solução de continuidade na prestação do serviço de saneamento básico, a decisão foi modulada para surtir efeitos somente depois de decorridos 24 (vinte e quatro) meses

a contar da conclusão do julgamento, sendo assim o termo de início dos efeitos é a data de 06 de abril de 2015.

A decisão ora analisada vem assim ementada:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente

às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. (ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

A presente decisão reafirma a autonomia municipal para a titularidade do serviço público de saneamento básico. No entanto, não se pode comparar a força política, econômica, orçamentária e financeira dos Estados com a dos Municípios. É cediço que a maioria dos entes municipais depende dos repasses de verbas para se manter.

A autonomia municipal acaba cedendo frente à força e influência, notadamente estaduais.

Embora a Corte Excelsa tenha se preocupado em realçar em sua decisão que o poder não deve ficar concentrado nas mãos de um único ente, no campo prático

difícilmente isto se dará. Existe a tendência de que o controle do órgão colegiado que deve gerir a região metropolitana acabe sendo exercido pelo Estado.

No processo decisório destes colegiados deveria existir igualdade entre os seus participantes, mas não se pode ignorar que na realidade das regiões metropolitanas teremos o Estado e o Município “sede”, ou seja, o maior em torno do qual gravitam os outros municípios da região, e a força destes dois primeiros dificilmente poderá ser vencida por estes últimos, principalmente se aqueles tiverem os mesmos objetivos.

O Estado e o Município “sede” possuem facilidade para fazer prevalecer seus interesses, sendo que o que deve preponderar é o interesse da região como um todo. Por isto a condução deste órgão precisa ser realizada com cautela, para que não gere a imposição da vontade de um ou de poucos em detrimento do interesse das demais municipalidades.

É de se pontuar também que o interesse que os Estados têm demonstrado na área do saneamento básico está ligado justamente aos eixos mais rentáveis financeiramente, quais sejam, abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto sanitário, os quais tradicionalmente são desempenhados justamente por companhias estaduais. Não é de interesse dos Estados perder este “mercado” e os Municípios acabam sofrendo todo tipo de pressão para, abdicando de sua autonomia, continuarem contratando com as companhias estaduais. Como sintetiza Alochio:

Ocorre que a discussão a respeito da titularidade está circunscrita aos serviços de água e de esgoto. No tocante aos serviços de coleta de resíduos sólidos e aos de drenagem, não há dúvida de que caberão aos Municípios (os Estados não os desejam, logicamente, pela pouca ou nenhuma perspectiva de ganhos econômicos, se comparados aos serviços de água e esgoto). (ALOCHIO, 2011, p. 67).

Além da citada pressão dos próprios Estados, como uma grande gama de recursos para as obras de saneamento está nas mãos da União, para poder ter acesso aos mesmos, os Municípios acabam sofrendo cobrança e pressão também desta.

Nunca é demasiado reforçar a preocupação no sentido da possibilidade de invasões de competências nestas políticas “federais”, especialmente pela via indireta: os Municípios não têm, na maioria das vezes, condições de investimento para cobrir os custos elevados de implantação de redes de

saneamento, ou para ampliação das já existentes. Então, dependem de recursos federais. A nosso sentir, a “política federal” que possa conduzir os Municípios a terem de abrir mão de sua titularidade (geralmente em favor dos Estados ou de suas companhias de saneamento), apenas em troca de financiamento federal para o setor, viola a Constituição da República (ALCHIO, 2011, p. 121-122).

Cabe o alerta feito por Rodrigo Pironti Aguirre de Castro:

De acordo com dados divulgados pela Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), tem-se que algumas Companhias de Saneamento estão renovando suas concessões baseadas em “premissas mais modernas”, tendo o contrato de programa se mostrado como um instrumento apropriado para a formalização dessas avenças. Por outro lado percebe-se que alguns Estados vêm forçando a assinatura de convênios de cooperação ou a renovação automática de contratos pelos Municípios, a fim de viabilizar a delegação a prestação de serviço às Companhias Estaduais já existentes e já prestadoras do serviço. (CASTRO, 2009, p. 277).

Conforme se expôs quando se abordou a questão da gestão ambiental, é evidente que se faz necessária uma gestão integrada entre todos os entes. As questões ambientais não conhecem barreiras geográficas. Precisam ser tratadas como direito difuso, sendo a proteção ambiental incumbência e responsabilidade da sociedade e de todos os níveis de Governo.

O que se procura alertar é que o princípio da participação popular nas decisões e a autonomia dos Municípios podem ser duramente afrontados diante de pressões dos demais entes federativos.

Não foi ao acaso que a Constituição Federal de 1988 privilegiou o Município para tratar de assuntos de interesse local, porque ele é o ente mais próximo da realidade da população, é o que pode melhor contribuir com dados e diagnósticos para que os serviços públicos sejam adequadamente prestados.

Quanto à seara da participação popular esta é mais efetiva quando capitaneada pelo Município e realizada geograficamente perto de onde vivem as pessoas, inclusive por razões de ordem prática, comodidade para os participantes e mecanismos de incentivo à participação.

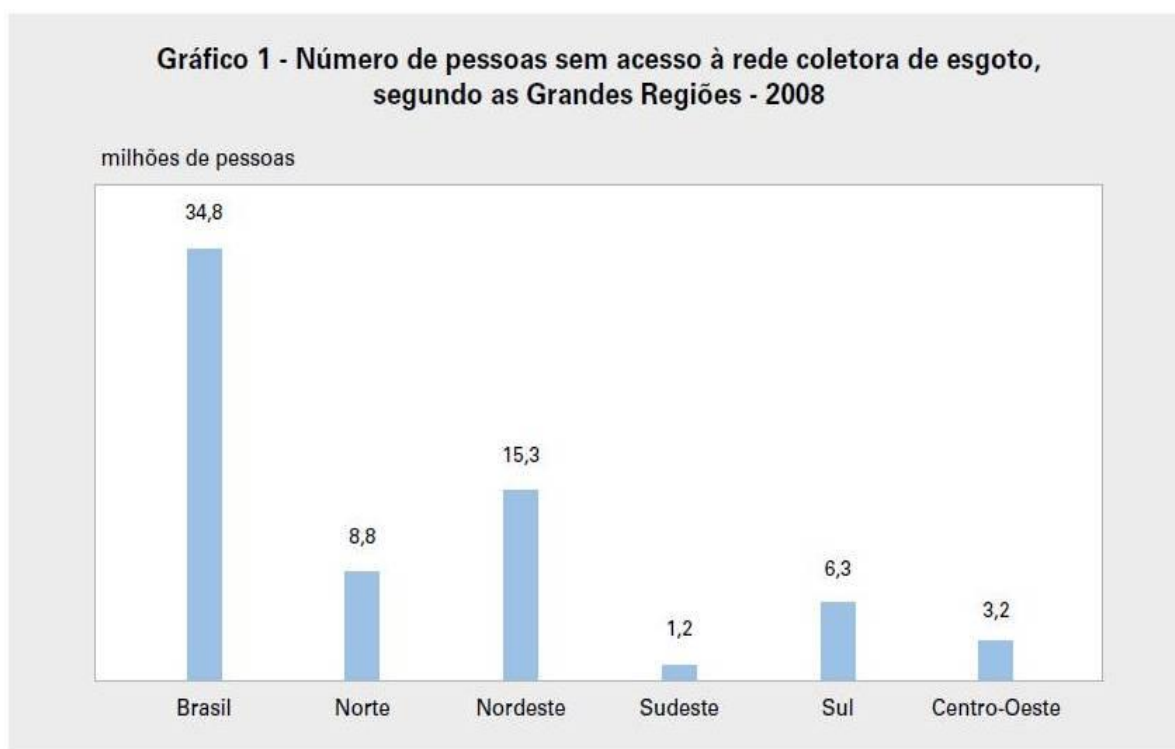
A democracia precisa ser exercitada regularmente e a oportunidade de participação precisa estar ao alcance do cidadão na sua cidade e, se possível, no seu próprio bairro. Democracia feita sem ouvir as pessoas interessadas não é democracia.



## 2.6 DADOS DA SITUAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Os dados ora apresentados são os oficiais constantes da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e também do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB de 2013 elaborado pelo Ministério das Cidades.

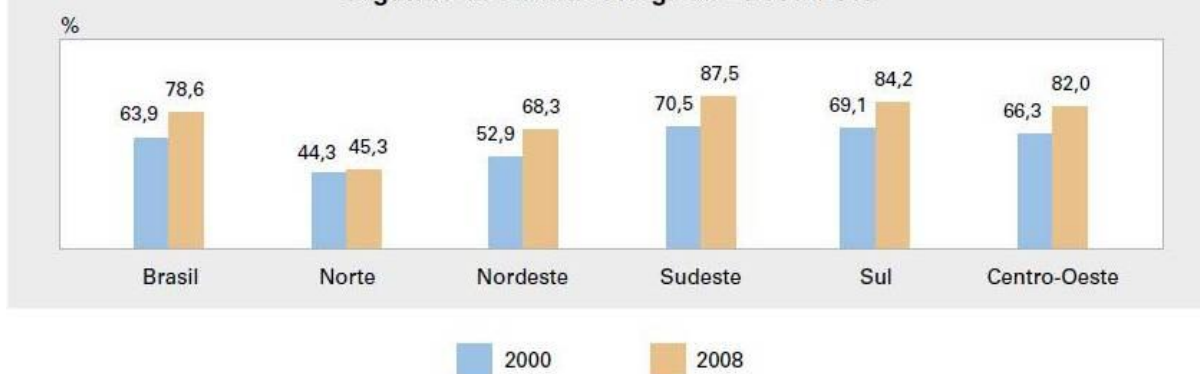
O primeiro dado a se pontuar é que mais de 34 milhões de brasileiros não têm acesso à rede coletora de esgoto, sendo que destes, mais de 24 milhões vivem na região norte e nordeste, de outro lado, o menor índice de falta de acesso pertence à região sudeste, conforme graficamente se expõe:



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

Quanto ao abastecimento de água tratada através de rede geral de distribuição pública, novamente a situação é bastante delicada na região Norte, onde apenas pouco mais de 45% (quarenta e cinco por cento) dos domicílios contam com este atendimento, veja-se o gráfico a seguir:

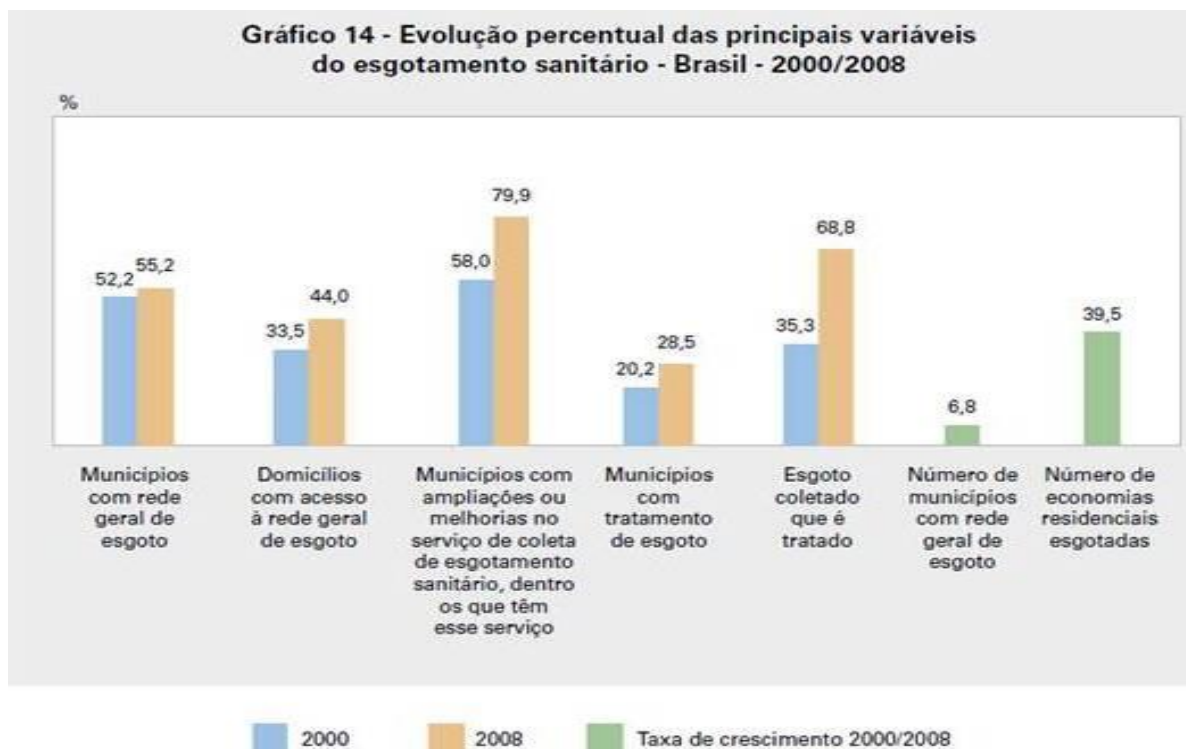
**Gráfico 5 - Domicílios abastecidos de água por rede geral, segundo as Grandes Regiões - 2000/2008**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/2008.

Novamente merece atenção a questão do esgotamento sanitário, pois pode-se constatar que apenas pouco mais da metade dos Municípios brasileiros têm rede geral de esgoto. No entanto, somente 28,5% (vinte e oito vírgula cinco por cento) dos Municípios brasileiros oferece tratamento de esgoto e mesmo assim, não chega a 70% (setenta por cento) do esgoto coletado o que é efetivamente tratado, observe-se o seguinte gráfico:

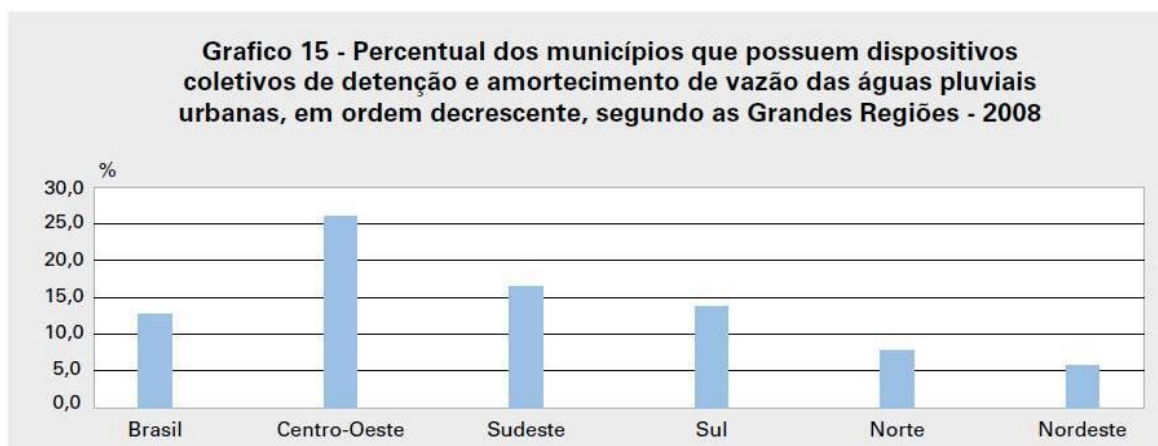
**Gráfico 14 - Evolução percentual das principais variáveis do esgotamento sanitário - Brasil - 2000/2008**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/2008.

Nota: O percentual de municípios com tratamento de esgoto, em 2000, refere-se àqueles que o coletam e tratam.

Sobre o eixo drenagem e manejo das águas pluviais urbanas novamente as regiões que menos mecanismos possuem de detenção e amortecimento são a norte e nordeste:



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

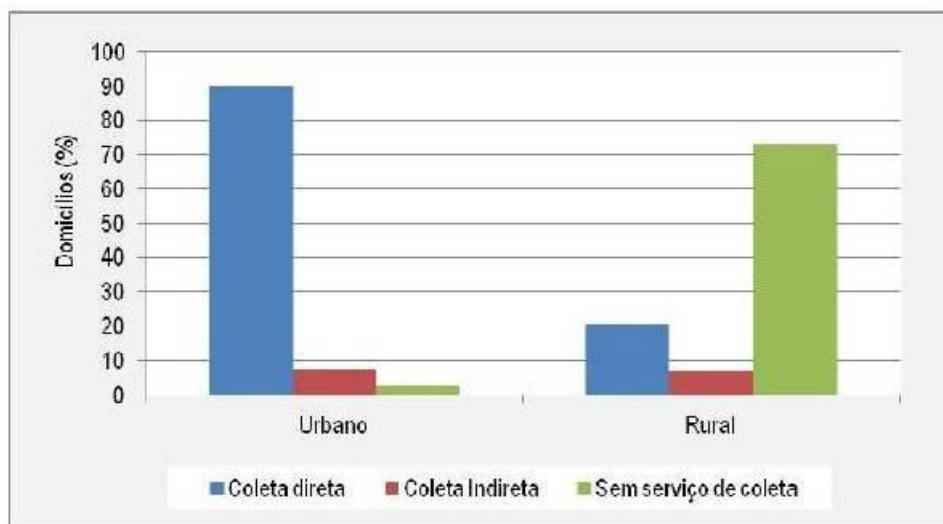
Ainda, pode-se notar pelos dados que os Municípios que mais sofrem com os problemas de drenagem são justamente aqueles de maiores populações, sendo que dos 192 (cento e noventa e dois) Municípios com mais de cem mil habitantes, 178 (cento e setenta e oito) deles, ou seja, 93% (noventa e três por cento), apresentaram problemas com inundações e todos os 32 (trinta e dois) Municípios com mais de quinhentos mil habitantes que participaram da pesquisa tiveram este mesmo problema. Isto pode ser atribuído ao fato que as maiores cidades são mais impermeabilizadas, dificultando o escoamento das águas pluviais. É o que demonstra a seguinte tabela:

**TABELA 4.8:** Ocorrência de enchentes e inundações no período de cinco anos segundo faixa populacional

FAIXA POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS QUE PARTICIPARAM DA PNSB 2008	MUNICÍPIOS COM EXISTÊNCIA DE INUNDAÇÕES	
Até 5.000 hab	1279	279	22%
De 5.001 a 20.000 hab	2505	998	40%
De 20.001 a 100.000 hab	1196	770	64%
De 100.001 a 500.000 hab	192	178	93%
Mais de 500.000 hab	32	32	100%
<b>TOTAL</b>	<b>5.204</b>	<b>2.257</b>	<b>43%</b>

Fonte: PNSB (IBGE, 2008)

No eixo da coleta e destinação de resíduos sólidos, analisando-se primeiramente a coleta, de acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, que considerou os dados do Censo Demográfico do IBGE de 2011, mais de 70% (setenta por cento) da área rural do país não tem coleta de resíduos sólidos:



Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2011).

**FIGURA 4.20:** Tipo de coleta domiciliar de RSD nas áreas urbana e rural do País, em proporção da população, 2010

Ainda de se registrar que até 2008 mais da metade dos resíduos coletados era destinada a “lixões” a céu aberto e não chegava a 30% (trinta) por cento a destinação para aterros sanitários, conforme segue:

**Tabela 13 - Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos Brasil - 1989/2008**

Ano	Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos (%)		
	Vazadouro a céu aberto	Aterro controlado	Aterro sanitário
1989	88,2	9,6	1,1
2000	72,3	22,3	17,3
2008	50,8	22,5	27,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2008.

Espera-se que com o término do prazo estabelecido pelo artigo 54 da Lei n.º 12.305/2010 - Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos - que conferiu um prazo

de quatro anos após a sua publicação para que fosse observada a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, prazo este que expirou em 02 de agosto de 2014, tal quadro seja revertido e que os aterros sanitários sejam devidamente implementados.

Esta implementação depende de investimentos, vontade pública, planejamento adequado e efetiva vistoria por parte dos órgãos competentes de fiscalização.

Cabe apenas ressaltar que para ser considerado aterro sanitário, o local deve contar com a proteção de uma manta impermeável, para evitar a contaminação do solo, e dispor de meios para tratar o chorume produzido, conforme se explanou anteriormente quando se tratou deste serviço específico.

## CONCLUSÃO

O exposto no presente trabalho demonstra uma realidade nem sempre divulgada, qual seja, que a prestação do serviço de saneamento básico com qualidade depende de uma adequada gestão.

Somente com o efetivo comprometimento com a questão por parte dos entes públicos e também da sociedade é que a realidade desfavorável encontrada neste campo, notadamente no Brasil, pode evoluir e superar as suas deficiências.

Importante fixar-se que o saneamento básico não abrange somente o abastecimento de água e o esgotamento sanitário inclui, também, a coleta e a destinação dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Em uma sociedade onde se consome cada vez mais e com isso se produz mais resíduos, onde se impermeabiliza o solo, muitas vezes além dos limites permitidos pelas leis municipais, estes dois componentes não podem ser ignorados pelas políticas públicas e merecem a devida atenção quando da elaboração dos planos de saneamento básico.

Assim, falar em saneamento básico é falar em saúde e em dignidade. Somente em um ambiente com todos os elementos que integram a Política de Saneamento Básico é possível reduzir índices de doenças e proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado que, conforme assevera a Constituição da República de 1988, é essencial à sadia qualidade de vida.

Procurou-se com o presente trabalho enfocar a estrita ligação entre o saneamento básico e o meio ambiente e de como esta questão vem sendo tratada ao longo dos anos.

Destacaram-se a fase de total ausência do papel regulador ou prestador do serviço do Estado; o período de preocupação somente com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário; culminando com a incorporação dos eixos da coleta e destinação dos resíduos sólidos e da drenagem das águas pluviais urbanas e a imposição legal do dever de elaboração de planos de saneamento básico por todos os entes da Federação.

Sendo um dos vetores da Política Nacional de Saneamento Básico o princípio da universalidade do acesso, destacou-se que o serviço deve ser prestado a todos

indistintamente, tanto na área urbana quanto na rural, tanto na cidade grande, quanto na média e na pequena.

O serviço de saneamento, configurado como serviço público por ser essencial, deve ser remunerado, mas esta remuneração não pode ser obstáculo a que as classes menos favorecidas financeiramente tenham acesso a ele.

Enquanto serviço público, o saneamento básico necessariamente deve ter um titular, responsável pela sua prestação, seja de maneira direta ou indireta. Esta titularidade, na maioria dos casos, pertence aos Municípios. A exceção fica por conta das regiões metropolitanas, que são estabelecidas pelo Estado. Nestas hipóteses a titularidade deve ser exercida por um órgão onde o Estado e os Municípios participem em igualdade de condições, no entanto, na prática não é isso que se observa, havendo dificuldade dos pequenos Municípios terem suas necessidades consideradas e atendidas.

Os desafios que se apresentam são grandes. O ambiente só será salubre e seguro quando todos tiverem acesso igualitário aos serviços de saneamento básico e isso só se alcança com uma gestão ambiental eficaz e profissional.

Por isso os entes públicos devem ser sensibilizados quanto à importância do tema e a necessidade de reversão dos índices de falta de atendimento que envergonham uma sociedade que objetiva ser livre, justa e solidária.

## REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007)**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2011.

ANJOS JÚNIOR, Ary Haro dos. **Gestão estratégica do saneamento**. Barueri, SP: Manole, 2011. – (Série Sustentabilidade/ coordenador Arlindo Philippi Júnior).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vade Mecum Saraiva / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti – 17. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 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 informações ao consumidor sobre a qualidade da água para o consumo humano. Coletânea de Legislação Ambiental, Constituição Federal/ organização Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais – 13. ed. rev., ampl. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 8.211, de 21 de março de 2014**. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 56, 24 mar. 2014. Seção 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Reimpressão: 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Vade Mecum Saraiva / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti – 17. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 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. Vade Mecum Saraiva / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti – 17. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.ºs 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. Vade Mecum Saraiva / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com



a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti – 17. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Coletânea de Legislação Ambiental, Constituição Federal/ organização Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais – 13. ed. rev., ampl. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Guia para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico** – Brasília: Ministério das Cidades, 2011. 2ª edição.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB** - Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Sistema de Avaliação da Qualidade da Água, Saúde e Saneamento – ÁguaBrasil** - Disponível em: <http://www.aguabrasil.icict.fiocruz.br/index.php?pag=sane> Acesso em 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução 377, de 9 de outubro de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.** Dispõe sobre licenciamento ambiental simplificado de Sistemas de Esgotamento Sanitário. Coletânea de Legislação Ambiental, Constituição Federal/ organização Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais – 13. ed. rev., ampl. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CASTRO, José Nilo de. **Planejamento municipal nas ações de saneamento básico in Estudos e Pareceres à luz da Lei n° 11.445/2007** – Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro. **Regulação dos serviços de saneamento básico e a Lei n° 11.445/07 in Estudos e Pareceres à luz da Lei n° 11.445/2007** – Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHAMPS, José Roberto. **Manejo de águas pluviais urbanas: o desafio da integração e da sustentabilidade in Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão de serviços públicos; v. 2** – Brasília: Êxito, 2009. Reimpressão: 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Saneamento : oportunidades e ações para a universalização.** Brasília: CNI, 2014.

CUNHA, Belinda Pereira da. **Direito Ambiental: Doutrina, Casos Práticos e Jurisprudência.** São Paulo: Alameda, 2011.

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

GOWDAK, Demétrio. **Coleção Novo Pensar – Meio Ambiente**. São Paulo: FTD, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, Luiz Roberto Santos. **Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos in Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão de serviços públicos; v. 1** – Brasília: Éxito, 2009. Reimpressão: 2011.

MORENO, José; DUARTE, Ruth de Gouvêa. **Gestão da Qualidade da Água em uma Empresa de Saneamento Básico in Gestão do Saneamento Básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO: **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos**. Brasília: UNESCO, 2012.

PARANAGUÁ. **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do Município de Paranaguá, estabelece diretrizes de gestão e dá outras providências. Câmara Municipal de Paranaguá.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **Saneamento Ambiental e Saúde Pública in Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Barueri: Manole, 2005.

PYRAMO, Camila. **O controle social como princípio fundamental do saneamento básico in Estudos e Pareceres à luz da Lei n.º 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ROSSETTO, Adriana Marques; LERÍPIO, Alexandre de Ávila. **Gestão de Políticas Públicas de Saneamento Básico in Gestão do Saneamento Básico – Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Planejamento dos Serviços de Saneamento Básico na Lei Federal n.º 11.445, de 5 de Janeiro de 2007 in Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal n.º 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SOARES, José Luís. **A Terra: preservação ambiental: a água, solo, ecologia e saúde**. São Paulo: Moderna, 1995.

WARTCHOW, Dieter. **Serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: compromisso com a universalização e a qualidade in Lei Nacional de**

**Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão de serviços públicos; v. 2** – Brasília: Êxito, 2009. Reimpressão: 2011.