

A NECESSÁRIA VINCULAÇÃO ENTRE ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO BÁSICO

Ana Alice de Carli¹

Thaís Freire de Vasconcellos²

RESUMO: O texto em tela objetiva promover uma reflexão acerca da temática dos direitos à água boa e ao saneamento básico, apresentando a interconexão entre o direito fundamental ao saneamento básico e o direito fundamental à água de qualidade como condição de possibilidade de existência de uma vida digna para todas as formas de vida. O contexto atual, no qual o crescimento populacional desenfreado, aliado ao uso exacerbado dos recursos naturais, atinge diretamente a qualidade das nossas doces águas, fazendo com que a humanidade comece repensar a sua atuação em prol da defesa do meio ambiente. De fato a água e o saneamento precisam ser analisados não apenas pela ótica dos serviços públicos, mas também pela perspectiva dos direitos fundamentais, cabendo ao Poder Público e à coletividade a aplicação de medidas que promovam a sua universalização.

Palavras Chave: Saneamento Básico. Água. Políticas Públicas

SUMÁRIO: I. Introdução 2. II. Os direitos à água, da água e de águas e as competências constitucionais dos entes federados quanto à gestão deste líquido precioso 4. III. Direito ao saneamento básico e sua correlação com o direito à água boa 9. IV. Considerações finais 14. V. Referências 15.

I. INTRODUÇÃO

A universalização e a concretização dos direitos fundamentais à água potável e ao saneamento básico (que inclui coleta e tratamento de esgoto, coleta seletiva de lixo, tratamento de água e de resíduos sólidos) ainda estão longe de se tornar uma realidade no Brasil e em grande parte do mundo, pois dependem de consciência ambiental coletiva e de políticas públicas, as quais, em geral, têm ficado aquém do que se espera e precisa para garantir a saúde e a vida digna *no* e *do* planeta terra.

¹ Membro da CDA/OAB-RJ. Doutora e Mestre em Direito Público e Evolução Social. Especialista em Direito Público. Professora do Curso de Direito e do Mestrado em Tecnologia Ambiental da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do GEMADI/UFF - Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito. Membro do Conselho Editorial da Editora Lumen Juris.

²Graduanda do Curso de Direito UFF/VR. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito (GEMADI). Presidente da Liga Acadêmica de Estudantes Do Curso de Direito UFF/VR.

Recentemente, no ano de 2011, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu que tanto o direito à água potável como o direito ao saneamento básico configuram espécies de direitos humanos. Com efeito, prefere-se neste caso a nomenclatura “direitos fundamentais”, porquanto não são apenas as pessoas naturais titulares dos mesmos, mas sim toda a coletividade de seres vivos (fauna e flora).³

Depois, por meio de nova resolução, a ONU⁴ reconheceu que o direito ao saneamento básico é outra espécie de direito fundamental, portanto, distinto do direito, também fundamental, à água potável – a despeito de aquele (direito ao saneamento) ser essencial para a existência e o uso saudável deste (direito à água).

A distinção feita pela referida organização internacional, em relação à água e ao saneamento básico, reafirmamos peculiaridades e características distintas de cada um dos direitos em tela, embora – repise-se - ambos se imbriquem, pois não há água boa sem políticas de saneamento básico. Ou seja, existe uma sinergia inerente entre água e saneamento básico.

No Brasil, há, inclusive, proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, a denominada PEC nº 2, que objetiva acrescentar ao art. 6º - que trata dos direitos sociais - o direito ao saneamento básico.

A rigor, já se advoga há algum tempo a tese de que os direitos fundamentais à água e ao saneamento deveriam (devem) ter assento constitucional, conforme se extrai do seguinte fragmento textual⁵:

A edição de Emenda à Constituição, que preveja expressamente, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, respectivamente, os direitos fundamentais à água potável e ao sistema de tratamento e coleta de esgoto (saneamento básico), no capítulo dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, e, em capítulo próprio, ou no capítulo que trata do Meio Ambiente, o reconhecimento da água como sujeito de direitos, além de normas que revelem o regime jurídico do direito das águas.

Em visita institucional em novembro de 2016, à capital do Brasil (Brasília), com um grupo de professores e alunos do Curso de Direito da Universidade Federal Fluminense, liderado pelo professor Marcus Wagner de Seixas (chefe do departamento de direito da UFF,

³CARLI, Ana Alice De. **Água é vida: eu cuido, eu poupo** – para um futuro sem crise. Coleção FGV Livro de Bolso. Séria Direito e Sociedade, nº 39. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

⁴ONU. **General Assembly**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-direito-ao-saneamento-que-ainda-nao-chega-a-25-bilhoes-de-pessoas/>>. Acesso 24.10.2017.

⁵CARLI, Ana Alice De. **Á água e seus instrumentos de efetividade**: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação. São Paulo: Ed. Millennium, 2013, p. 320.

campus Volta Redonda), apresentou-se uma proposta de emenda aditiva à referida PEC nº 2, para que fosse acrescentado também ao texto constitucional o direito fundamental à água potável.

Espera-se que o *ouro azul* seja constitucionalizado, como mais uma forma de reconhecimento da importância de se proteger e preservar este ser vivo finito.

Quanto à concepção normativa de saneamento básico, cabe realçar que o legislador infraconstitucional brasileiro a trouxe no art. 3º, da Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional do Saneamento, incluindo, também, o abastecimento de água potável, conforme será melhor explicado adiante em momento oportuno deste texto.

Ressalta-se, todavia, que a previsão do abastecimento de água dentro da concepção de saneamento básico da lei em comento não se confunde com o atributo de direito fundamental do líquido precioso e finito - que merece ser constitucionalizado.

Na realidade, o diploma normativo nacional da política de saneamento traz as diretrizes para a realização de medidas voltadas para o implemento, de forma universal, dos direitos à água e ao saneamento em geral, por meio de serviços públicos.

Nessa senda, entende-se que água e saneamento precisam ser analisados sob dúplici perspectiva: 1. como direitos fundamentais e 2. como serviços públicos.

Nesse contexto, buscar-se-á demonstrar neste texto características básicas desses dois direitos - água e saneamento básico - e bem assim as dificuldades de sua implementação universalizada.

II. OS DIREITOS À ÁGUA, DA ÁGUA E DE ÁGUAS E AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERADOS QUANTO À GESTÃO DESTES LÍQUIDO PRECIOSO

Começa-se este tópico com uma declaração do economista político italiano Riccardo Petrella⁶, que estabelece pelo menos três mudanças que precisam ocorrer na próxima década, uma delas é “a maneira como concebemos a água, em especial as relações entre seres vivos humanos e a água dentro do marco das relações entre seres humanos e o ecossistema terra”, porquanto ela

⁶PETRELLA, Riccardo. **O manifesto da água**: argumentos para um contrato mundial. Tradução de Vera Lucia Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2002, p. 31-32.

revela muito do que se defende neste texto, a exemplo da existência dos direitos das águas – estas como sujeitos de direitos.

A Constituição Federal de 1988, conforme preceitua Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁷, apresenta a água sob três perspectivas: a primeira, como “recurso natural”; a segunda, como “elemento primário do saneamento básico”; e a terceira perspectiva, como “fator ambiental”.

Assim, a água como “recurso natural” recebe da normativa constitucional vigente a seguinte disciplina:

- a. partilha o seu domínio entre a União e os Estados (arts. 20, III e art. 25, § 3º);
- b. atribui competência legislativa privativa (à União) para legislar sobre águas (art. 22, IV);
- c. atribui competência à União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX).

Já a água, como “elemento primário do saneamento básico”, é tratada na Constituição Federal de 1988, consoante percepção de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁸, desse modo:

- d. atribui competência à União para estabelecer diretrizes a nível nacional (art. 21, XX);
- e. atribui implicitamente competência aos Municípios para prestar serviços de água onde prevaleça o interesse local (art. 30, V);
- f. atribui competência aos Estados para definir regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões, nas quais deva prevalecer o interesse comum⁹ sobre o local (art. 25, § 3º, CF/88).

Por fim, a terceira perspectiva constitucional da água, a partir da visão de Diogo de Figueiredo é a de “fator ambiental”:¹⁰

- a. atribui competência concorrente limitada à União e aos Estados para legislar sobre a conservação de recursos naturais e meio ambiente (art. 24, I);

⁷MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001, pp. 237-241.

⁸Idem. Ibidem.p. 241.

⁹ Explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto que o interesse comum diferencia-se do interesse local, embora ambos tenham como núcleo o interesse público, o interesse comum, no dizer do autor, “é aquele que transcende o municipal e passa a ser considerado estadual”; apresentando algumas características peculiares: “predominância regional; “não está territorialmente limitado ao município”, “se externaliza às cidades e às vilas” etc. In: MOREIRA NETO (2001). Op. Cit. p. 246.

¹⁰Idem. Ibidem.p. 241.

- b. atribui aos três níveis federativos competência administrativa para proteger o meio ambiente (art. 23,VI);
- c. atribui aos Estados competência para executar funções políticas de interesse comum (art. 25, §3º).

Ainda na seara do regime jurídico do *ouro azul*, cabe apresentar brevemente a temática do domínio. A Constituição Federal de 1988 delimitou o domínio dos recursos hídricos entre a União e os Estados, nada mencionando quanto a possível atribuição aos entes municipais. O art. 20, da Carta Magna de 1988, dispõe, *in verbis*:

Art. 20. São bens da União:

- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos.

Quanto aos Estados, a Constituição Federal de 1988 prescreve, em seu art. 26, quais são os bens sob seu domínio, *ipsis litteris*:

- I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União.

Além das perspectivas da água trazidas por Diogo de Figueiredo, este bem precioso também pode ser estudado a partir de uma tríplice divisão categorizada de direitos. Desse modo, tem-se o direito fundamental à água, o direito fundamental *da* água e o direito *de* águas¹¹.

¹¹Vide CARLI, Ana Alice De. *Água é vida: eu cuido, eu poupo – para um futuro sem crise. Coleção Livro de Bolso FGV*. Série Sociedade e Direito, n. 39. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

Assim, o direito à água consubstancia uma espécie de direito fundamental de titularidade difusa (ou seja, são titulares todos os seres vivos), compreendida dentro de uma classificação doutrinária de direitos de terceira dimensão¹². Embora se defenda uma dimensão autônoma para tal direito, ou seja, uma sexta dimensão¹³.

Paulo Affonso Leme Machado¹⁴ assevera que “o direito de usar a água (...) para consumo pessoal faz parte inseparável do direito à vida”, importando na concretização do “princípio da satisfação das necessidades vitais básicas”, consagrado na *Convenção sobre o Direito relativo à utilização dos Cursos de Água Internacionais para fins diversos dos de Navegação*, da ONU, de 1997.

Por sua vez, a indiana Vandana Shiva¹⁵ acentua que os direitos à água são natos, não se originando de normativa estatal. Ou seja, em sua opinião, “eles surgem de um dado contexto ecológico da existência humana”. A rigor, não somente da existência humana, mas de toda e qualquer forma de vida.

Segundo informações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o consumo mínimo diário de água boa é essencial à saúde das pessoas. Nesse sentido esclarece a organização¹⁶:

Nearly one billion people in the world are without clean drinking-water. Providing easier access to safe drinking-water significantly improves health conditions. Personal hygiene increases when water availability rises above 50 litres per day (grifonosso).

Ou seja, de acordo com a FAO, o consumo de água potável vincula-se diretamente com a saúde e, que o uso acima de 50 litros por dia possibilita melhorias na higiene pessoal, sem descuidar, por certo, o aumento da sensação de bem-estar que o banho traz.

¹²Nesse sentido vide VIANA, Thiago Henrique Fedri. **Manual dos Direitos Difusos e Coletivos**. Campinas, São Paulo: Editora Millennium, 2010, p. 4.

¹³ Nesse sentido *vide* também FACHIN, Zulmar e SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão**. Campinas, São Paulo: Editora Millennium, 2011.

¹⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito dos Cursos de Água Internacionais**. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 171.

¹⁵SHIVA, Vandana. **Guerras por Água: privatização, poluição e lucro**. Tradução de Georges Kormikiaris. São Paulo: Editora Radical Livros, 2006, pp. 32-37.

¹⁶FAO. **I. water resource issues and agriculture**. Disponível em <<http://www.fao.org/doc/>>. Acesso em 27.10.2017.

Ainda, o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006 – “a água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água”, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), conclui¹⁷:

Analisando a década passada, é difícil escapar à conclusão de que a água e o saneamento sofreram de um excesso de palavras e de um déficit de ação. O que é necessário na próxima década é um movimento internacional concentrado, que deve começar por estratégias de propriedade nacional, mas incorporando um plano de ação global. Não há planos prontos a usar para a reforma, mas quatro pilares são fundamentais para o sucesso. •**Converter a água num direito humano** — e fazer com que seja cumprido. Todos os governos deveriam ir além dos vagos princípios constitucionais para a preservação do direito humano à água na legislação em vigor. Para ser cumprido, o direito humano deve corresponder a um abastecimento de água seguro, acessível e a um preço razoável. O abastecimento apropriado deverá variar por país e circunstâncias familiares. Mas implica, no mínimo, **uma meta de pelo menos 20 litros de água potável por dia para cada cidadão — e sem qualquer custo para as pessoas com falta de meios para o seu pagamento.**

Do fragmento textual do referido relatório do PNUD já se pode constatar certo progresso - conforme já mencionado -, no sentido do reconhecimento, pelo menos no âmbito da ONU, da qualidade de direitos fundamentais tanto à água como ao saneamento básico.

Espera-se, no entanto, que tais direitos sejam também reconhecidos no plano interno de cada Estado, seja pela sua constitucionalização, seja por meio de políticas públicas. Sem olvidar da promoção de campanhas voltadas para a educação ambiental, nos termos da Política Nacional da Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 9.795/99, a fim de que todos os atores sociais possam contribuir para a sustentabilidade do meio ambiente natural. Por oportuno, o relatório em tela destaca ainda a importância de se assegurar o acesso à água àqueles que pouco ou nada têm.

Apesar de pouca (ou nenhuma) consciência ecológica das pessoas em geral, parece que é senso comum o conhecimento de que a água é elemento essencial para a vida e para o desenvolvimento econômico, o que só reforça o argumento aqui perfilhado de que a água também pode (e deve) ser sujeito de direitos, cabendo-lhe também o atributo da dignidade da vida, uma

¹⁷PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006** – “a água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água”. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200014.html>>. Acesso em 27.10.2017.

vez se tratar de um ser vivo. José Renato Nalini¹⁸ pontua que a água traduz o “elo que vincula todas as coisas vivas; tão vital para a sobrevivência como o próprio ar”.

Outra categoria de direito, a que já se referiu é o direito *de* águas. Nesse caminho, e partindo da premissa de que o Direito é um profícuo instrumento da humanidade para se organizar racionalmente, criando normas disciplinadoras no agir em sociedade, tal categoria de direito tem como substrato a gestão do líquido vital. Afirma Jerson Kelman¹⁹: “ter água é hoje um diferencial para uma Nação ser uma potência econômica e social”, mas ter água boa significa, sobretudo, vida!

Nesse contexto, o direito *de* águas caracteriza-se por um sistema de regras e princípios que disciplina as diversas formas de gerir, proteger, preservar e utilizar o *ouro azul*. Para Cid Tomanik Pompeu²⁰, trata-se de um “conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplina o domínio, o uso, o aproveitamento, a conservação e a preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas conseqüências”. Cada país cria seu regime jurídico das suas águas, levando em conta as suas peculiaridades. De modo que, normas com efetividade (eficácia jurídica + eficácia social) são relevantes para o desejado acesso universal à água boa.

Por fim, defende-se a existência do direito *das* águas, implicando o reconhecimento jurídico de sua titularidade como sujeito de direitos e de dignidade. No mesmo sentido, o direito da natureza, o qual já recebeu tratamento de sujeito de direitos na Constituição do Equador de 2008, em seu art. 71:

Derechos de lanaturaleza

Art. 71.- *La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tienederecho a que se respete integralmente suexistencia y elmantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidadpodrá exigir a laautoridad pública elcumplimiento de losderechos de lanaturaleza. Para aplicar e interpretar estosderechos se observaranlos principios establecidosenlaConstitución, enlo que proceda. El Estado incentivará a las*

¹⁸ NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. 3 ed. Campinas, São Paulo: Editora Millennium, 2010, p. XI.

¹⁹ KELMAN, Jerson (professor de recursos hídricos da Universidade Federal do Rio de Janeiro e idealizador da Agência Nacional de Águas, a ANA). In: **Revista NationalGeographic Brasil**. Edição Especial: Água, o mundo tem sede. Entrevista concedida à jornalista Mônica Pileggi, em artigo intitulado “o fator água”. São Paulo: Editora Abril, ano 10, n. 121, 2010, pp. 47-50.

²⁰ POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 2010, p. 43. Cf o autor, direito de águas também é denominado de direito hídrico.

personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

O que justifica em termos gerais a tese de a natureza (no caso em tela, a água) ser sujeito de direitos é o fato de que é premente a necessidade de mudança de paradigmas. A humanidade precisa começar a olhar para a mãe-terra com cuidado e respeito.

Em 1992 a ONU, não apenas instituiu o dia mundial da água (22 de março), como também elaborou a *Declaração Universal dos Direitos da Água*, a partir da qual se pode extrair os fundamentos que dão sustentação à tese de que a água pode ser sujeito de direitos. À guisa de ilustração transcreve-se o art. 8º do referido documento, que dispõe:²¹ “A utilização da água implica em respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado”.

E qual seria a relevância de se elevar a água ao patamar de sujeito de direitos e de dignidade? Bem, a resposta a este questionamento ampara-se em pelo menos duas perspectivas: *a uma* (conteúdo ético), o despertar ecológico, a fim de que a relação entre a água e as pessoas seja fundada nos princípios da igualdade (ser vivo com seres vivos), do respeito e do cuidado. E, a partir da segunda perspectiva (caráter jurídico) objetiva-se que todos os atores sociais passem a ser tutores das águas, tornando-se verdadeiros fiscais dos seus usos, podendo, inclusive, lançar mão de representação junto aos órgãos públicos e da Ação Popular, prevista no art. 5º, LXXIII, CF/88, e na Lei nº 4.717/65²².

A rigor, o direito *das* águas surge em um contexto no qual a natureza já está no limite da exaustão, de modo que a humanidade precisa protegê-la para salvar a si mesma.

III. DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO E SUA CORRELAÇÃO COM O DIREITO À ÁGUA BOA

Na parte introdutória deste texto buscou-se contextualizar a temática dos direitos à água boa e ao saneamento básico, demonstrando sua interconexão para assegurar a qualidade não

²¹BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS –USP. *Declaração Universal dos Direitos da Água*. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>. Acesso em 27.10.2017.

²²BRASIL. Poder Legislativo. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Lei da Ação Popular. Publicada no Diário Oficial de 05.07.1965. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 03.10.2017.

somente das águas, mas também de todos os ecossistemas. Ainda, procurou-se articular argumentos para fundamentar a tese de que a água e o saneamento são mais que serviços públicos, porquanto consubstanciam direitos fundamentais.

No Brasil, o conceito de saneamento básico é de caráter normativo, uma vez que vem esculpido no ar. 3º, da Lei nº 11.445/07, a qual instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico. Desse modo, o saneamento básico compreende:²³

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

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

- a) abastecimento de água potável: 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;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas 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, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

O legislador infraconstitucional, consoante se extrai da normativa acima transcrita, tratou de conceituar o saneamento básico como um conjunto de serviços, nada mencionando sobre a sua dúplici natureza jurídica: de serviço público e de direito fundamental.

Oportuno destacar que a noção de saneamento básico - ao longo da história - tem sido modificada, por conta dos diferentes processos de transformações sociais e ambientais, que variam de acordo com as características de cada região.

²³BRASIL. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Disponível em www.planalto.gov.br>. Acesso em 23.10.2017.

A origem do desenvolvimento do saneamento básico no Brasil, assim como em outros países desenvolvidos da Europa e das Américas, surge a partir da crescente urbanização²⁴. Durante parte do século XIX, entendia-se que os serviços de saneamento, eram como qualquer outra atividade de responsabilidade da iniciativa privada - considerada à época mais eficiente e confiável. Entretanto, com o desenvolvimento industrial das regiões e o consequente crescimento exponencial do espaço urbano, as cidades passaram a sofrer com a proliferação de doenças e epidemias - muitas decorrentes da falta de infraestrutura adequada para o tratamento da água e esgoto.

Nesse contexto, a própria população começou a reivindicar maior atuação do Estado na regulação dos serviços prestados nesse segmento²⁵.

O Estado, então, procura desenvolver práticas com vistas a melhorar as condições de salubridade para as cidades. Para tanto elabora planos de ações para o implementadas redes de saneamento básico no Brasil. Assim, o saneamento básico começa a ser visto não apenas pelo seu viés econômico, mas também a ser reconhecido pelo seu potencial na melhoria da qualidade de vida e da saúde da população.

No decorrer dos anos, à medida que as grandes cidades passaram a alcançar boas condições de higiene pública, o saneamento deixa de ser considerado um fator primordial por parte do poder público e da própria sociedade. Importante destacar que a partir da década de 1970, em razão do aumento da poluição das águas e do ar, o saneamento básico voltou a ganhar maior atenção, passando a se relacionar não só com questões de saúde pública, mas também com a problemática ambiental, conforme pontuam Luiz Roberto Santos Moraes e Patrícia CamposBorja²⁶.

Conforme esclarece Marcelo Coutinho Vargas²⁷, os serviços de fornecimento de água em muitas cidades europeias e da América do Norte, especialmente durante a primeira parte do século XIX, seguiam uma lógica de mercado privado, ou seja, tais serviços eram tratados como qualquer outra atividade econômica (“uma mercadoria”). Aos poucos parcela da sociedade

²⁴CARVALHO, Vinícius Marques de. **O Direito do Saneamento Básico** – Coleção Direito Econômico e Desenvolvimento – Volume1. São Paulo: QuartierLatin, 2010.

²⁵VARGAS, Marcelo Coutinho. **O Negócio da Água: Riscos e Oportunidades das Concessões de Saneamento à Iniciativa Privada: Estudos de Casos no Sudeste Brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 38 e ss.

²⁶MORAES, Luiz Roberto Santos. BORJA, Patrícia Campos. Revisitando o conceito de Saneamento Básico no Brasil e em Portugal. **Revista do Instituto Politécnico da Bahia**, n.20-E, ano 7, p. 5-11, jun. 2014.

²⁷VARGAS (2005), op.,cit., p. 39-40.

começou a se manifestar sugerindo mudanças e a intervenção do Estado para regular o sistema sanitário. Assim, a partir da segunda metade do século XIX, tanto na Europa como nos Estados Unidos, a infraestrutura de esgotamento sanitário foi implementada pelo próprio Estado, visto que a iniciativa privada não parecia interessada em investir neste setor. Na França, a iniciativa privada começou a se interessar em prestar os serviços de saneamento básico, por meio de contrato de concessões, tornando-se “predominante somente em meados da década de 1970”, esclarece Vargas.²⁸ Aliás, essa prática tem sido adotada em muitos países, inclusive no Brasil.

Por oportuno, na França, o conceito de saneamento básico é normativo, assim como o é no Brasil, e está previsto na codificação vigente de serviços públicos municipais. De modo que, no termos do *Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)*²⁹, em seu art. L.2224-7 está disposto: “*tout service chargé en tout ou en partie de la collecte, Du transport ou de l'épuration des eaux usées constitue un service d'assainissement*”³⁰.

Ainda, sobre a temática normativa do saneamento básico na França, vale destacar parte da decisão, em sede de recurso de Apelação, prolatada pela Terceira Câmara Cível do Tribunal de Cassação da França³¹:

*qu'em application des articles L. 2224-7, et L. 2224-8 et R 2333-121 du code général des collectivités territoriales, tout service chargé en tout ou partie de la collecte, Du transport ou de l'épuration des eaux usées, constitue un service d'assainissement et que les redevances d'assainissement sont dues par toute personne attachée à un réseau d'assainissement, Du seul fait de son attachement, dans les conditions fixées par les articles R. 2333-122 à R. 2333-132 du code général des collectivités territoriales*³².

²⁸ VARGAS (2005), op. cit. p. 41.

²⁹ LEGIFRANCE. **Code général des collectivités territoriales** **Version consolidée au 9 octobre 2017**. Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode>>. Acesso em 28.10.2017.

³⁰ **Tradução Livre:** todo serviço encarregado – em todo, ou em parte - da coleta, do transporte e do tratamento das águas usadas constitui um serviço de saneamento.

³¹ Vide COUR DE CASSATION. Chambre Civile 3. Audience publique du jeudi 29 octobre 2015. **Nº de pourvoi: 14-24618**. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000031406922>. Acesso em 28.10.2017.

³² **Tradução Livre:** “em aplicação dos artigos L. 2224-7 e L. 2224-8 e R-2333-121 do código geral das autoridades locais, todos os serviços em toda ou parte da coleta, transporte ou tratamento de águas residuais, compreendem um serviço de saneamento, cujas taxas de saneamento são devidas por qualquer pessoa conectada a um sistema de esgotos, pelo simples fato desta conexão, nas condições previstas nos artigos R. 2333-122 para R. 2333-132 do código geral de comunidades territoriais.”

No Brasil, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça, em sede Recurso Especial nº 1675065 –SP, confirmou entendimento anterior, no sentido da legalidade da cobrança de tarifa de esgotamento sanitário, por parte das concessionárias fornecedoras do serviço, malgrado grande parte dos municípios não promova o tratamento sanitário dos dejetos. Para ilustrar segue ementa do acórdão³³:

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. PRESTAÇÃO DE ALGUMAS ETAPAS. PRESTAÇÃO INCOMPLETA. TARIFA. LEGITIMIDADE DA **COBRANÇA. TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. LEGALIDADE DA COBRANÇA.** 1. No julgamento do **REsp 1.339.313/RJ**, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC, o STJ firmou o entendimento de que se a figura legal a **cobrança de tarifa de esgoto**, ainda quando detectada a ausência ou deficiência do **tratamento** dos resíduos coletados, se outros **serviços, caracterizados como de esgotamento sanitário**, forem disponibilizados aos consumidores. 2. Ressalta-se que, mesmo antes da vigência da Lei 11.445/2007, havia posicionamento desta Corte no sentido de que "a lei não exige que a **tarifa só seja cobrada** quando todo o mecanismo do **tratamento do esgoto** esteja concluído", e "o início da coleta dos resíduos caracteriza prestação de serviço remunerado" (REsp 431.121/SP, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 7/10/2002). 3. Tem-se que o acórdão recorrido está em consonância com a orientação do STJ, incidindo na pretensão recursal, pois, o óbice da Súmula 83/STJ. 4. Recurso Especial não conhecido (grifo no original)

Assim, outros casos semelhantes que se encontravam *sub judice* nos Tribunais dos Estados precisaram se adequar ao entendimento da Corte da Cidadania, o Superior Tribunal de Justiça. Como se constata, a temática do saneamento básico é bastante complexa tanto no Brasil quanto além-mar.

Ainda com relação à noção de saneamento básico, cabe trazer algumas proposições doutrinárias. Nesse sentido, Cezarina Maria Nobre Souza, Carlos Machado de Freitas e Luiz Roberto Santos Moraes propõem:³⁴

³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1675065 – SP**. Julgado em 17.08.2017. Disponível em www.stj.jus.br. Acesso em 30.10.2017.

³⁴ SOUZA, Cezarina Maria Nobre; FREITAS, Carlos Cachado De; MORAES, Luiz Roberto Santos. Discursos sobre a relação saneamento-saúde-ambiente na legislação: uma análise de conceitos e diretrizes. **Revista Engenharia Sanitária Ambiental**, v.12, nº 4, out/dez, 2007, p. 371-379. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/esa/v12n4/a03v12n4.pdf>. Acesso em 29.10.2017.

o saneamento como promoção da saúde é uma intervenção multidimensional que se dá no ambiente (considerado em suas dimensões física, social, econômica, política e cultural), visando à saúde (entendida como qualidade de vida; erradicação da doença pelo combate integral às suas causas e determinantes), por meio da implantação de sistemas de engenharia associada a um conjunto de ações integradas.

Em outro trabalho, Luiz Roberto Santos Moraes e Patricia Campos Borja asseveram que o conceito de saneamento básico tem sido moldado ao longo do tempo, conforme suas palavras:³⁵

Da discussão sobre o conceito de saneamento básico pode-se perceber que ele está submetido e condicionado ao próprio processo de construção do conhecimento ao longo da história, que tem se pautado por movimentos de continuidade e descontinuidade, movimentos esses que não se dão de forma neutra e estão inseridos na complexidade do contexto social e político do momento. Seu entendimento atual vai além dos componentes, abastecimento de água e esgotamento sanitário, contemplando também o manejo e drenagem das águas pluviais e o manejo de resíduos sólidos.

Segundo o Instituto Trata Brasil³⁶, seu turno, o saneamento básico revela-se:

um conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente **com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida** da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica (sem grifo no original).

Nesse diapasão, afirma a Organização Mundial de Saúde (OMS)³⁷ que o acesso à água boa para consumo e ao saneamento básico é condição de possibilidade à saúde e à vida dos seres humanos, mas é uma realidade que muitos não conhecem. Acentua ainda a organização internacional:³⁸

³⁵MORAES, Luiz Roberto Santos. BORJA, Patrícia Campos. Revisitando o conceito de Saneamento Básico no Brasil e em Portugal...op.cit., p. 5.

³⁶ TRATA BRASIL. **O manual do saneamento básico**: entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. Disponível em: <www.tratabrasil.org.br/estudos/pesquisa16/manual/>. Acesso em 01.10.2017.

³⁷WHO. **Investing in water and sanitation: increasing access, reducing inequalities**. Disponível em <http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/glaas_report_2014/en/>. Acesso em 29.10.2017.

³⁸ONUBR. **OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>>. Acesso em 29.10.2017.

para cada dólar investido em água e saneamento, são economizados 4,3 dólares em custos de saúde no mundo, enquanto 2,5 bilhões de pessoas ainda sofrem com a falta de acesso a serviços de saneamento básico e 1 bilhão pratica a defecação ao ar livre.

As informações trazidas pela OMS corroboram de forma contundente com o que se apregoa neste estudo, que é a premente necessidade de se atrelar a qualidade da água com o implemento de políticas de saneamento básico: o que, por conseguinte, implica proteção à saúde e a observância do princípio da dignidade da vida em geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, verifica-se a premente necessidade de se reconhecer a água como sujeito de direitos e titular de dignidade (assim também para os demais seres vivos não-humanos), de modo a assegurar um tratamento fundado no respeito e no cuidado, e bem como buscar a construção de uma relação de igualdade entre humanidade e natureza.

O direito fundamental ao saneamento básico, por sua vez, apresenta-se como pressuposto inafastável à efetiva implementação do direito fundamental à água potável, uma vez haver uma conexão intrínseca entre estes dois direitos.

Água e saneamento básico também estão intimamente ligados aos direitos à saúde e à vida digna.

O uso exacerbado de nossos recursos naturais, aliados à falta de interesse político dos nossos gestores e ausência de conscientização da própria população, quanto aos cuidados necessários com a preservação do meio ambiente, são os maiores obstáculos a serem enfrentados.

Dessa forma, enquanto não se garantir à população em geral acesso igualitário ao saneamento básico e à água potável, o Estado continuará a transgredir garantias constitucionais, em especial, os direitos fundamentais à água, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à dignidade de todas as formas de vida.

REFERÊNCIAS

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS –USP. **Declaração Universal dos Direitos da Água**. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>. Acesso em 27.10.2017.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de saneamento**. 3ª ed.rev. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2004.

BRASIL. Poder Legislativo. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Lei da Ação Popular. Publicada no Diário Oficial de 05.07.1965. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Pesquisa realizada em 03.10.2017.

CARLI, Ana Alice De. **Á água e seus instrumentos de efetividade**: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação. São Paulo: Ed. Millennium, 2013.

CARLI, Ana Alice De. **Água é vida: eu cuido, eu poupo – para um futuro sem crise**. **Coleção Livro de Bolso FGV**. Série Sociedade e Direito, n. 39. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

COUR DE CASSATION. Chambre Civile3. Audience publique dujeudi 29 octobre2015. **Nº de pourvoi: 14-24618**. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000031406922>. Acesso em 28.10.2017.

FACHIN, Zulmar e SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à Água Potável**: direito fundamental de sexta dimensão. Campinas, São Paulo: Editora Millennium, 2011.

FAO. **I. waterresourceissuesandagriculture**. Disponível em <<http://www.fao.org>>. Acesso em 27.10.2017.

KELMAN, Jerson (professor de recursos hídricos da Universidade Federal do Rio de Janeiro e idealizador da Agência Nacional de Águas, a ANA). In: **RevistaNationalGeographic Brasil**. Edição Especial: Água, o mundo tem sede. Entrevista concedida à jornalista Mônica Pileggi, em artigo intitulado “o fator água”. São Paulo: Editora Abril, ano 10, n. 121, 2010, pp. 47-50.

LEGIFRANCE. **Code general dès collectivités territoriales** **Versionconsolidéeau 9 octobre 2017**. Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr>>. Acesso em 28.10.2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito dos Cursos de Água Internacionais**. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

MENEZES, Luiz Carlos C. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.44, n.136, março de 1984.

MORAES, Luiz Roberto Santos. BORJA, Patrícia Campos. Revisitando o conceito de Saneamento Básico no Brasil e em Portugal. **Revista do Instituto Politécnico da Bahia**, n.20-E, ano 7, p. 5-11, jun. 2014.

MORANO, Cintia Barudi Lopes. **O serviço público de saneamento básico e a Lei Nº 11.445/07: Corte de água e a dignidade da pessoa humana.** FMU Dir.: R. Curso Dir. Centr. Univ. Fac. Metrop. Unidas – FMU. São Paulo, ano 22, n. 31, p.49-58, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo.** 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental.** 3 ed. Campinas, São Paulo: Editora Millennium, 2010.

ONUBR. **OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global.** Disponível em <<https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>>. Acesso em 29.10.2017.

PETRELLA, Riccardo. **O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial.** Tradução de Vera Lucia Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2002.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. Tema. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.) **Congresso Internacional de Direito Ambiental.** 10ª. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Editora RT, 2010.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006** – “a água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água”. Disponível em <<http://www.br.undp.org/>>. Acesso em 27.10.2017.

SHIVA, Vandana. **Guerras por Água: privatização, poluição e lucro.** Tradução de Georges Kormikiaris. São Paulo: Editora Radical Livros, 2006.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre; FREITAS, Carlos Cachado De; MORAES, Luiz Roberto Santos. Discursos sobre a relação saneamento-saúde-ambiente na legislação: uma análise de conceitos e diretrizes. **Revista Engenharia Sanitária Ambiental**, v.12, nº 4, out/dez, 2007, p.

371-379. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/esa/v12n4/a03v12n4.pdf>. Acesso em 29.10.2017.

TRATA BRASIL. **O manual do saneamento básico:** entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. Disponível em: <www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-imprensa.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2017.

VARGAS, Marcelo Coutinho. **O Negócio da Água:** Riscos e Oportunidades das Concessões de Saneamento à Iniciativa Privada: Estudos de Casos no Sudeste Brasileiro. São Paulo: Annablume, 2005.

VIANA, Thiago Henrique Fedri. **Manual dos Direitos Difusos e Coletivos.** Campinas, São Paulo: Editora Millennium, 2010.

WHO. **Investing in water and sanitation: increasing access, reducing inequalities.** Disponível em <http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/>. Acesso em 29.10.2017.