

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALLISSON CARLOS VITALINO

**NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020):
UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, IMPACTOS AMBIENTAIS E REFLEXOS
NO ESTADO DA PARAÍBA**

CAXIAS DO SUL – RS

2024

ALLISSON CARLOS VITALINO

**NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020):
UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, IMPACTOS AMBIENTAIS E REFLEXOS
NO ESTADO DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Orientadora: Dr.^a Alessandra Lehmen

CAXIAS DO SUL – RS

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

V836n Vitalino, Allisson Carlos

Novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020) [recurso eletrônico] : universalização dos serviços, impactos ambientais e reflexos no Estado da Paraíba / Allisson Carlos Vitalino. – 2024.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientação: Alessandra Lehmen.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direito ambiental. 2. Saneamento - Legislação. 3. Meio ambiente. 4. Saneamento - Paraíba. I. Lehmen, Alessandra, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

ALLISSON CARLOS VITALINO

**NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020):
UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, IMPACTOS AMBIENTAIS E REFLEXOS
NO ESTADO DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Alessandra Lehmen (Orientadora)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Talden Queiroz Farias (Examinador Externo)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Prof. Dr. Leonardo de Camargo Subtil (Examinador Interno)
Universidade de Caxias do Sul

Prof.^a Dr.^a Talissa Truccolo Reato (Examinadora Interna)
Universidade de Caxias do Sul

Dedico este trabalho à minha esposa, minhas filhas, minha mãezinha, minhas irmãs, inspirando-me também em meu pai Alderi (*In Memoriam*). Nossa família é fonte de luta e determinação. É por vocês. Sem deixar de mencionar meus agradecimentos aos que fazem a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA), empresa na qual dedico minha Advocacia há mais de 15 (quinze) anos na área de saneamento e de quem pude enriquecer meus conhecimentos e minha vivência na área.

AGRADECIMENTOS

O sentimento de gratidão permeia meu coração, haja vista tratar-se de um dos gestos mais sinceros do ser humano: ser grato. Eu inicio essa nova fase de minha vida, agradecendo à minha esposa, Christiane Vitalino, e às minhas filhas, Mariana e Maria Eduarda, que sempre me estimularam a crescer, buscar novos horizontes, a fazer acordar em mim esse lado desafiador, do “eu x eu”. Mesmo diante de incertezas e medos, nunca faltou esse apoio, esse estímulo por parte delas. Desde já peço desculpas pelas ausências durante os inúmeros dias de estudos e viagens.

Não posso deixar de lembrar que me senti preparado para encarar o desafio por já contar com mais de 20 (vinte) árduos anos na luta advocatícia, seja no setor privado ou, principalmente, na Advocacia Pública, na área de saneamento, com mais de 15 (quinze) anos de atuação incansável. Restava-me o estímulo para avançar, para me qualificar melhor, despertando esse desejo de engrandecimento intelectual que esteve adormecido “por anos a fio”.

Em continuidade, agradeço, também, penhoradamente, a uma das minhas maiores torcedoras, minha mãe, Maria Carlos (D. Vanda), e às minhas irmãs, Patrícia e Ana Teresa, por sempre externarem, juntamente com nossa família, força e apoio incondicional aos meus desafios. Tenho sempre em mente meus dois expoentes morais e exemplos de vida, meu pai, Alderi Vitalino, e meu sogro, Marcos Antônio, ambos *in memoriam*, que foram baluartes no esmero de aguçar meu crescimento profissional.

Gratidão à minha professora orientadora, Alessandra Lehmen, bem como aos demais mestres do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS), que me encantaram nessa caminhada, com destaque para a Professora Cleide Calgaro, pela simpatia e ensinamentos no início da jornada. Também faço questão de mencionar meus colegas de mestrado, que se mostraram aptos a ajudar, com galhardia, respeito e muita amizade. Agradeço, ainda, aos queridos professores Iasley e Juacelly, ambos do Centro de Educação e Pesquisa Almeida & Aguiar (CESAA), instituição parceira da UCS, em Campina Grande – PB, que capitaneou nosso mestrado Minter. Por fim, ao amigo Solon Benevides, nossa gratidão pelo convite para enfrentar o mestrado e enveredar na pesquisa acadêmica.

São desafios que se cruzam em nossas vidas e que se deve encarar de frente, pois a oportunidade “é agora”, e não se deve deixar passar. Jesus no comando, sempre.

O acesso à água limpa e ao saneamento básico é direito fundamental, requisito essencial à vida digna.

RESUMO

A pesquisa em voga analisa os impactos revelados pela nova legislação do saneamento básico, o novo marco legal (Lei Federal nº 14.026/2020), que alterou a Lei Federal nº 11.445/2007 (diretrizes nacionais para saneamento básico), vislumbrando sua relação com o meio ambiente e todos os reflexos dele provenientes, imersa em uma visão crítica à modelagem recentemente apresentada pela citada legislação, onde se amplia e prioriza a dimensão regionalizada do sistema de saneamento em contraposição ao modelo municipalista. Tem como objetivo geral da pesquisa analisar as consequências do advento do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), suas ideias, suas metas, seus reflexos na prestação dos serviços essenciais de água e esgoto à sociedade e ao meio ambiente. Como objetivos específicos tem-se: (i) aprofundar no estudo da nova lei, buscando evidenciar as mudanças nos Estados da Federação pertinentes aos anseios do novo marco, mais precisamente no Estado da Paraíba, sua política de regionalização e titularidade do sistema; (ii) conhecer as mudanças internas estaduais, por exemplo, com comprovação de capacidade financeira da Companhia Estadual; abertura para investimentos privados; perspectivas futuras para atingimento das metas de universalização, modicidade tarifária, manutenção da política de subsídio cruzado, avanços nas políticas de perdas da companhia, mudança no perfil de contratação; (iii) regularização dos contratos de concessão, processo de contratação, via licitação, adesão ou não à prestação regionalizada, bem como, a possibilidade de prestação direta por ente microrregional; (iv) estudo sobre a nova modelagem de regulação na Paraíba. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante uma análise ampla dos reflexos do novo marco legal do saneamento, bem como dos efeitos de cunhos social, ambiental e econômico provenientes da nova lei. Ademais, realiza-se o estudo explorando todo o arcabouço de legislação do saneamento e o surgimento das companhias estaduais; permitindo investigar o desempenho dos prestadores de serviços em outros estados da federação; o uso de coleta de dados de saneamento nos estados, como forma de melhor apurar o cumprimento da nova legislação, com destaque ao estado da Paraíba. Utiliza-se, ainda, de pesquisa bibliográfica e documental para ratificar a importância da pesquisa. Abordou-se a saída jurídica inédita dada pelo Estado da Paraíba, almejando a manutenção da prestação direta dos serviços de saneamento básico por um dos entes integrantes da microrregião de saneamento, sem a necessidade de passar por um processo licitatório. Ao final da dissertação, fez-se uma abordagem dos ideais de universalização na Paraíba, a releitura do sistema sanitário paraibano e sua nova roupagem regionalizada, modificando o perfil da titularidade, enfocando, por fim, a modelagem da regulação e seus ajustes às exigências da nova lei. Tudo isso centrado nas metas de universalização dos serviços, que têm como prazo fatal até 31/12/2033 para se alcançar tal finalidade a toda a sociedade brasileira e a paraibana, com atenção na preservação de um meio ambiente equilibrado, garantindo os serviços (água e esgoto) para gerações futuras, com tarifas módicas, respeito ao princípio do subsídio cruzado, em um cenário desafiador, mas de perspectivas positivas no cenário nacional e paraibano.

Palavras-chave: Meio ambiente. Metas. Prestação regionalizada. Saneamento básico. Universalização.

ABSTRACT

The research in question analyzes the impacts revealed by the new basic sanitation legislation, the new legal framework (Federal Law No. 14.026/2020), which amended Federal Law No. 11.445/2007 (national guidelines for basic sanitation), looking at its relationship with the environment and all the reflexes arising from it, immersed in a critical view of the modeling recently presented by the aforementioned legislation, which expands and prioritizes the regionalized dimension of the sanitation system in contrast to the municipalist model. The general objective of the research is to analyze the consequences of the advent of the New Legal Framework for Sanitation (Federal Law No. 14.026/2020), its ideas, its goals, its effects on the provision of essential water and sewage services to society and the environment. The specific objectives are: (i) to study the new law in depth, seeking to highlight the changes in the states of the Federation that are relevant to the wishes of the new framework, more precisely in the state of Paraíba, its policy of regionalization and ownership of the system; (ii) to learn about the state's internal changes, for example, with proof of the state company's financial capacity; openness to private investment; future prospects for achieving universalization targets, tariff modicity, maintenance of the cross-subsidy policy, advances in the company's loss policies, change in the contracting profile; (iii) regularization of concession contracts, the contracting process, via bidding, adherence or not to regionalized provision, as well as the possibility of direct provision by a micro-regional entity; (iv) study of the new regulatory model in Paraíba. The hypothetical-deductive method is used, with a qualitative approach, through a broad analysis of the effects of the new legal framework for sanitation, as well as the social, environmental and economic effects of the new law. In addition, the study explores the entire framework of sanitation legislation and the emergence of state companies, allowing us to investigate the performance of service providers in other states of the federation; the use of sanitation data collection in the states, as a way of better ascertaining compliance with the new legislation, with emphasis on the state of Paraíba. Bibliographical and documentary research was also used to ratify the importance of the research. The unprecedented legal solution provided by the state of Paraíba was addressed, aiming to maintain the direct provision of basic sanitation services by one of the entities that make up the sanitation micro-region, without the need to go through a bidding process. At the end of the dissertation, an approach was made to the ideals of universalization in Paraíba, the re-reading of the Paraíba sanitation system and its new regionalized guise, modifying the profile of ownership, focusing finally on the modeling of regulation and its adjustments to the requirements of the new law. All of this is centered on the goals of universalization of services, which have a deadline of 31/12/2033 to achieve this goal for the whole of Brazilian society and that of Paraíba, with attention to preserving a balanced environment, guaranteeing services (water and sewage) for future generations, with affordable tariffs, respect for the principle of cross-subsidization, in a challenging scenario, but with positive prospects on the national and Paraíba stage.

Keywords: Environment. Targets. Regionalized provision. Basic sanitation. Universalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ilustração imagética das microrregiões de água e de esgostos na Paraíba.....	78
Figura 2 – Ranking de melhores municípios em relação ao saneamento respectivo ao ano de 2024	89
Figura 3 – Ilustração representativa acerca da Paraíba em relação às empresas públicas na agenda de saneamento básico	90
Figura 4 – Ilustração das microrregiões existentes de saneamento básico na Paraíba	91
Figura 5 – Ilustração imagética das microrregiões de água e de esgostos na Paraíba.....	91
Figura 6 – Imagem ilustrativa acerca da evolução no índice de atendimento de água.....	92
Figura 7 – Imagem ilustrativa acerca da evolução no índice de atendimento de esgoto.....	93
Figura 8 – Estado da Paraíba: distribuição dos investimentos, segundo microrregiões e metas	94
Figura 9 – Estado da Paraíba: investimentos necessários para as metas (R\$) – 30 anos	95
Figura 10 – Ilustração da receita bruta dos serviços de prestação de água e de esgostos	97
Figura 11 – Investimentos com recursos da Cagepa em sistemas de abastecimento de água e de esgoto (2018-2022)	98
Figura 12 – Ilustração do processo de formação das microrregiões.....	102
Figura 13 – Ilustração dos blocos de microrregiões no Estado da Paraíba	102

LISTA DE SIGLAS

ABCON SINDCON	Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGEPA	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
CCRLR	Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa
CCUS	Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono
CEB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CERE	Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral
CESAA	Centro de Educação e Pesquisa Almeida & Aguiar
CESAN	Companhia Espírito-Santense de Saneamento
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONSANE	Conselho Nacional de Saneamento
COSAMA	Companhia de Saneamento do Amazonas
DNOS	Departamento Nacional de Obras do Saneamento
DOSE	Departamento de Obras Sanitárias
DSE	Departamento de Saneamento do Estado
EMPAER	Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária
EVTE	Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNOS	Fundo Nacional de Obras do Saneamento
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde

FUNDACE	Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
LNSB	Lei do Saneamento Básico
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PB	Paraíba
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPP	Parceria Público Privada
ProfÁgua UFRGS	Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAF	Combustível sustentável de aviação
SBCE	Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUCAM	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UNICEF	Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 OS PRIMÓRDIOS DO SANEAMENTO BÁSICO, O MARCO TÉORICO DO NOVO SANEAMENTO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA	17
2.1 A SEGURANÇA HÍDRICA E O DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA DIGNA.....	21
2.2 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DA ÁGUA E SUA VINCULAÇÃO AO SANEAMENTO.....	26
2.3 OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS AO SANEAMENTO	33
2.4 NOVOS CONCEITOS DO SANEAMENTO E SUAS ABORDAGENS	40
3 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO, A LEI Nº 14.026/2020 E SEUS REFLEXOS.....	52
3.1 O MUNICIPALISMO COMO PIONEIRO NA TITULARIDADE DO SISTEMA	58
3.2 A CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS DE SANEAMENTO E A MUDANÇA DE PERFIL DA TITULARIDADE COM O NOVO MARCO LEGAL.....	64
3.3 EIXOS PRINCIPAIS DA NOVA LEI E SUA RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DO SUBSÍDIO CRUZADO E A UNIVERSALIZAÇÃO	70
4 CONTRIBUIÇÕES DO NOVO SANEAMENTO BÁSICO AO ESTADO DA PARAÍBA E AS ALTERAÇÕES LOCAIS	76
4.1 IMPACTOS DA NOVA LEI DO SANEAMENTO NO ESTADO DA PARAÍBA E A NECESSIDADE DE AVANÇOS.....	84
4.2 RELEITURA DO SISTEMA DE SANEAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS	99
4.3 ALTERAÇÕES NA TITULARIDADE DO SANEAMENTO PARAIBANO, A VISÃO DO STF E A POSSIBILIDADE DE PRESTAÇÃO DIRETA DOS SERVIÇOS.....	104
4.4 BENEFÍCIOS DA NOVA MODELAGEM DA REGULAÇÃO NO SANEAMENTO E OS REFLEXOS NA PARAÍBA	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

A crise hídrica enfrentada no planeta, agravada pela degradação ambiental crescente, representada pelo consumo excessivo e irresponsável, destruição das nascentes de rios, assoreamento dos leitos, diminuição das reservas hídricas aptas ao uso humano, dentre outros atos inconsequentes, faz emergir a urgente necessidade de defender comportamentos e políticas públicas que preservem o uso racional da água e que proporcionem à sociedade a busca por um saneamento básico eficiente e distributivo.

Com o surgimento do novo marco legal (Lei nº 14.026/2020), introduziu-se no Brasil uma versão mais arrojada de políticas públicas sanitárias, ao impor ao sistema metas de universalização, necessidade de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, implementação, cada vez mais consistente, de tarifas módicas de modo a permitir um ambiente equilibrado e sustentável, bem como a padronização das regras de regulamentação do setor.

No estado da Paraíba, tais comportamentos vêm sendo implementados ao longo do tempo, quando se incrementou na geografia estatal uma revolução na prestação dos serviços, mediante a institucionalização da prestação, via criação das microrregiões de saneamento paraibanas e os vários reflexos que isso vem ocasionando no estado.

Dessa forma, fez-se um macro estudo, englobando temáticas do novo saneamento, levantando-se a seguinte questão de pesquisa: quais os efeitos que o novo marco legal do saneamento causou e vem causando no estado da Paraíba, de modo a exigir, na gestão estadual, modificações geográficas, sociais, econômicas e ambientais no cenário local, a fim de atender o que a nova lei preceitua?

Ademais, a debilidade na prestação dos serviços de água e esgoto no Brasil, com reflexos na Paraíba, é histórica, de modo que não são muitas as prestadoras de serviços públicos essenciais de saneamento que atendem à sociedade a contento, com satisfação ou hígidez na sua missão. A grande maioria carece de estrutura organizacional, pessoal, financeira, gestacional e planejamento adequados e de capacidade de investimentos suficiente para suprir a demanda.

Por isso, o Brasil enfrenta sérios problemas de falta de acesso à água regular e ao tratamento de esgoto adequado. Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), mais precisamente, em dados extraídos do seu Painel de Informações do Saneamento (2021), são 35 (trinta e cinco) milhões de pessoas sem acesso à água tratada, e mais de 100 (cem) milhões não contam com serviços de coleta e tratamento de esgoto.

Apenas 46% (quarenta e seis por cento) do volume total de esgoto produzido em território nacional recebe tratamento. Investimentos pensados e realizados com adequação, estrutura, logística e planejamento poderão prevenir as mazelas sanitárias, gerando reflexos, como a redução de gastos com saúde e com a evasão escolar.

Por conta dessa situação, estabeleceu-se a seguinte hipótese ao problema de pesquisa: um dos grandes problemas que atinge a sociedade brasileira é a carência de saneamento básico eficiente. Ao longo dos anos, quem geriu o sistema foram as companhias estaduais com algumas dificuldades, gerando déficit sanitário no país, de modo que o novo marco do saneamento veio para mudar os paradigmas do serviço, destacando-se a busca incessante pela universalização do sistema, que terá reflexos nos panoramas social, econômico e ambiental nacionais e com a implementação, no estado da Paraíba, das microrregiões de saneamento e a regionalização do sistema, o que demonstra a capacidade de se aproximar aos anseios do novo marco legal que é a universalização do sistema de saneamento básico; assim, a partir da análise jurídica da nova lei e todas suas nuances, vê-se que o problema de pesquisa ou a controvérsia jurídica em questão consiste na análise e aprofundamento dos reflexos causados pelo novo marco legal no estado da Paraíba.

O Brasil é um país desigual e enfrenta grandes desafios socioeconômicos. Há estados da federação mais ricos e mais eficientes, o que, somado ao vazio legislativo do passado, causou forte impacto no saneamento, desequilibrando a prestação de serviços e debilitando o sistema.

Essa situação foi alterada com o advento do novo marco do saneamento, que, dentre tantas mudanças, ratificou que suas inovações giram em torno de 3 (três) eixos temáticos principais. O primeiro diz respeito ao modo de *regulação* do saneamento. Atualmente, a regulação desse serviço é provida por dezenas de agências reguladoras, e isso acaba gerando uma regulação fragmentada e heterogênea; a nova lei atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para editar normas de referência.

O segundo eixo temático relaciona-se com a modalidade de *contratação* desses serviços. Com o advento da nova lei, sua prestação passou a depender unicamente da celebração de contrato de concessão precedido de licitação, eliminando-se o cabimento, para esse fim, de contratos de programa por via de contratação direta entre os titulares (municípios) e entidades integrantes de estrutura administrativa alheia (companhias estaduais, por exemplo).

O terceiro eixo é a *regionalização*. A nova lei busca induzir a prestação regionalizada do serviço. A ideia é evitar tanto quanto possível que a operação do serviço seja

conduzida localmente pelos municípios, desconsiderando-se as suas implicações regionais (Guimarães, 2022, p. 14-15).

Para o desenvolvimento da dissertação, objetivando-se responder ao problema de pesquisa proposto, tem-se como objetivo geral analisar as consequências do advento do novo marco legal do saneamento, a Lei Federal nº 14.026/2020, suas ideias, suas metas, seus reflexos na prestação dos serviços essenciais de água e esgoto à sociedade e ao meio ambiente, bem como os reflexos na Paraíba em decorrência do advento da Lei Complementar Estadual da Paraíba nº 168/2021.

Desse objetivo geral desdobram-se os seguintes objetivos específicos: (i) aprofundar o estudo da nova lei, buscando-se evidenciar, de início, o que a Paraíba adotou para começar a se ajustar aos anseios do novo marco, destacadamente no que diz respeito à regionalização dos serviços prestados, mudança no perfil da titularidade do sistema, centralizando-se tudo no estado da Paraíba; (ii) sistematizar pesquisa perante a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA), verificando-se as iniciativas necessárias de mudanças internas, por exemplo, com comprovação de capacidade financeira, abertura para investimentos privados, regularização de contratação com municípios ou entes regionais, melhorias no sistema e perspectivas futuras para atingimento das metas de universalização, modicidade tarifária, manutenção da política de subsídio cruzado, avanços nas políticas de perdas da companhia e mudança no perfil de contratação, com a adoção, por exemplo, de contrato de performance; (iii) mapear quais municípios paraibanos já dispõem de plano municipal de saneamento, regularização dos contratos de concessão, processo de contratação, via licitação, adesão ou não à prestação regionalizada; e (iv) investigar como a política de regulação vem influenciando as mudanças dos serviços de saneamento paraibano.

Só a título de contextualização quanto às dificuldades do saneamento no Brasil, o desenvolvimento do saneamento passa, necessariamente, pelo aumento da participação privada no setor, hoje em menos de 10% (dez por cento). Na esfera social, os impactos são ainda mais dramáticos. No Brasil, são 35 (trinta e cinco) milhões de pessoas sem acesso à água tratada e mais de 100 (cem) milhões não contam com serviços de coleta e tratamento de esgoto.

O acesso à água limpa de qualidade e a redução de exposição de esgoto não tratado a céu aberto ou em lugares impróprios representam direitos básicos da população, aumentando o nível de higiene pessoal e qualidade de vida e reduzindo o risco de contaminação e à saúde. Investimentos feitos de forma adequada em saneamento podem prevenir problemas sanitários, reduzir evasão escolar e os gastos com saúde. A expectativa é de que a universalização dos

serviços de água e esgoto reduza em até 1,45 (um vírgula quarenta e cinco) bilhão os custos anuais com saúde, segundo dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Segundo estudo da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 2012, para cada dólar investido em saneamento, são economizados 4,3 (quatro vírgula três) dólares em custo de saúde (Mendes; Dauzacker, 2021, p. 39-41).

Outrossim, a justificativa dessa pesquisa se legitima academicamente dado que o advento da nova legislação do saneamento criou um diferente modelo de gestão sanitária, que busca mudanças internas na organização e no planejamento das atividades dos prestadores de serviços, bem como cobra o cumprimento de metas de universalização, tema bastante caro à sociedade, dada a importância do desenvolvimento de um sistema de saneamento básico eficiente, que respeite o meio ambiente e que possa contribuir para a qualidade de vida da população. Esse novo modelo de gestão é considerado um divisor de águas, com importantes repercussões sociais, ambientais e econômicas. Como tal, merece estudo aprofundado, em especial quanto às perspectivas reais de melhorias para o saneamento paraibano.

A presente pesquisa encaixa-se na área de concentração de Direito Ambiental e Sociedade por versar diretamente sobre temas como saneamento, universalização, cumprimento de metas, titularidade do sistema, regulação das normas centrais e regionalização. Ajusta-se, também, à linha de pesquisa nº 1, que aborda Direito Ambiental e Novos Direitos, uma vez que discute temas da nova legislação nacional, do saneamento básico regionalizado, de implementação de tarifas módicas, da fomentação do subsídio cruzado, da necessidade de investimentos privados e regulação uniforme do setor, como de mecanismos de proteção e defesa do meio ambiente.

Nesse contexto, com base nos ensinamentos contidos na Constituição Federal, mais precisamente em seu artigo 225, é direito da comunidade ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que proporcione qualidade de vida sadia às pessoas, garantindo-se essa proteção até gerações futuras. Esse direito é um importante corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Esta pesquisa é abrangente, de relevante valor social e científico, dado que é centrada no estudo da efetivação dos ideais do novo marco legal do saneamento e em seus reflexos em todas as camadas sociais, em especial, a busca pela universalização no estado da Paraíba e de como ele se vem moldando a esses novos desafios.

O fato de o tema ser objeto de recente alteração legislativa justifica a realização de pesquisa específica, incluindo verificações *in loco* perante a CAGEPA, a fim de compreender o que mudou, o que há de mudar e de como a sociedade tem reagido a essas mudanças.

Com relação aos aspectos metodológicos, para o alcance dos objetivos, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, mediante uma abordagem qualitativa, uma vez que se parte de uma análise ampla dos reflexos do novo marco legal do saneamento, bem como dos efeitos de cunhos social, ambiental e econômico provenientes da nova legislação setorial.

Ademais, realiza-se o estudo, explorando todo o arcabouço de legislação do saneamento e o surgimento das companhias estaduais como protagonistas dos serviços; permitindo investigar o desempenho dos prestadores de serviços em outros estados da federação, averiguando-se o respeito aos novos pontos tratados no novo marco; uso de coleta de dados de saneamento nos estados, como forma de melhor apurar o cumprimento da nova legislação, com destaque ao estado da Paraíba. O pesquisador vale-se, ainda, de sua experiência como advogado da CAGEPA.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram: (i) pesquisa bibliográfica, em livros, artigos jurídicos, periódicos e material acessível via internet; (ii) pesquisa de documental que consistiu na coleta de dados estatísticos a respeito da evolução dos números ou atingimento de metas impostas na legislação, com destaque ao estado da Paraíba.

É de suma importância destacar, ainda, que foram abordados e estudados, ao longo da dissertação, os princípios de Direito Ambiental, fazendo-se uma verdadeira conexão entre eles e o saneamento básico; abordou-se o combate às desigualdades e às doenças, a promoção de melhor qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente, este último consagrado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Por fim, viu-se, também, o tratamento do tema no estado da Paraíba, em especial, seu recente rearranjo institucional, a divisão estatal em microrregiões de saneamento e a modelagem da regulação para o setor.

2 OS PRIMÓRDIOS DO SANEAMENTO BÁSICO, O MARCO TEÓRICO DO NOVO SANEAMENTO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Estudar a importância da água é de extrema relevância, uma vez que a sabedoria e a perspicácia social na utilização, armazenamento e disposição do líquido são presentes desde eras antes de Cristo. A água sempre serviu de termômetro organizacional da sociedade, não só por ser um elemento vital às espécies humanas, mas também por interferir nos progressos social, econômico e industrial do mundo, gerando vários reflexos, quer seja na saúde, quer seja no clima. Saber manuseá-la e armazená-la sempre foi prioridade. Dentro desse contexto, também se encaixa o esgoto e a forma de tratá-lo, posto que esse elemento guarda sua importância devido aos sérios riscos que sempre causou à sociedade em decorrência do uso inadequado e do tratamento e descarte equivocados.

Adiante, no presente capítulo, explora-se o novo marco legal do saneamento, seu marco teórico e como a sociedade brasileira vem recepcionando esse novo momento sanitário, destacando-se que, para a construção deste trabalho, foi necessário pesquisar obras de importantes autores da área do saneamento, do direito, da economia, para melhor abordar a temática apresentada, apesar da dificuldade e escassez de material para esse novo tema.

Assim, pode-se citar alguns doutrinadores, a exemplo de Fernando Vernalha Guimarães, Wladimir Antônio Ribeiro, Rudinei Toneto Junior, Bibiana Graeff Chagas Pinto Fabre. Eis o rol não exaustivo de alguns autores que serviram de base para construção do marco teórico do presente trabalho.

No que diz respeito aos primórdios da água, deve-se ratificar que as sociedades antigas, mais destacadamente a greco-romana, buscavam organizar-se, tendo a água como grande condutora dos destinos da localidade, haja vista que, primordialmente, a necessidade humana (e dos demais seres vivos) para sobreviver dependia, e depende, da disponibilidade da água. Além disso, seu uso e reservação de maneira adequada gera riquezas, transforma economias e impacta o padrão social. Exatamente dessa forma retrataram as civilizações antigas.

Soares Neto e Pedrosa (2018, p. 25) mencionam a relevância da água no mundo, ao destacarem:

As civilizações do Egito e da Mesopotâmia se organizavam em torno da disponibilidade de água, contando com técnicas de irrigação. Galerias de esgotos construídas em Nippur, na Índia, por volta de 3.750 a.C., e o abastecimento de água e a drenagem encontrados no Vale do Indo em 3.200 a.C. marcam também a presença dessas técnicas no cotidiano dos povos na Antiguidade. Muitas construções

importantes foram realizadas no Egito, destacando-se as barragens escalonadas no rio Nilo e os tanques de nivelamento. No século IV a.C., Roma contava com 856 banhos públicos e 14 termas, e os esgotos eram transportados por canalizações, evitando o lançamento de águas servidas nas ruas.

Nota-se que a água já era preocupação do mundo greco-romano, não só por sua importância vital, mas também pela inquietação que havia, de forma mais contundente, na Grécia. Já se fazia à época a vinculação da capacidade física e psíquica das pessoas com a disponibilidade de água, já que a distribuição desordenada causava desequilíbrios e fragilidades, resultando em uma série de doenças à população.

Quando Roma avançou e conquistou o mundo mediterrâneo, não só a sociedade romana assumiu todo o legado herdado da cultura grega, mas também o de outras ciências, como a Medicina e as ideias sanitárias. Dessa forma, impuseram-se relevantes concepções dos gregos à disposição do povo romano, o que leva a reconhecer a total genialidade da sociedade romana como pioneira e verdadeira construtora de sistemas de esgotos, banhos, suprimentos de água e outras instalações sanitárias, oferecendo ao mundo o exemplo, com mais ênfase, na construção de aquedutos.

Sobre o desenvolvimento romano, Wolkmer e Melo (2012, p. 40) ressaltam que os aquedutos de mais remota origem de que há notícia são os pré-históricos, e teriam sido construídos na China. Embora existam vestígios de canalização de água encontrados nas antigas cidades da Babilônia, Assíria e Pérsia, assim como na Judeia, foram os romanos que efetivamente desenvolveram técnica apurada, visando à obtenção de águas não contaminadas, resolvendo o problema do abastecimento, com a construção dos denominados aquedutos. Meios caros de captação, como explicado por Roche (apud Wolkmer; Melo, 2012), os aquedutos impunham por toda a parte imagem de uma fidelidade romana e monumental, à antiga, de uma grandeza urbana e de uma liberalidade aquática fora do comum e de todas as proporções com as disponibilidades que eles traziam.

Toda essa riqueza de atuação a respeito do cuidado com a água e do aspecto sanitário, como um todo, naturalmente proporcionou um conjunto de ações que fomentaram o processo de urbanização europeu, alinhando-se ao fato de que a evolução industrial (industrialização) seguiu os mesmos passos, de forma paralela, com a eclosão da máquina a vapor, a valorização da propriedade (imóveis), a mercantilização da mão de obra e o consumo exacerbado.

Basta lembrar que esse caráter predatório da humanidade, que tem muito a ver com o processo de industrialização, estava amplamente interligado, como dito, aos comportamentos

de consumo excessivo dos produtos da natureza, desrespeitando seu tempo de renovação e regeneração, levando a atitudes insustentáveis que agrediram a natureza e os ecossistemas. Ou seja, havia (e ainda existe nos dias atuais) a tendência de se compreender que os recursos ambientais seriam infinitos. Tratava-se, portanto, de ledão engano.

Na verdade, desde o princípio, estava-se diante de uma clara revolução que exigia severas transformações na sociedade e, por consequência, com o surgimento e crescimento das demandas sociais, a atuação estatal passou a tornar-se mais firme, valorizando a importância do armazenamento da água, dado que já se sabia que a sua distribuição efetiva e correta, aliada a uma boa coleta e disposição do esgoto, influenciariam a saúde da população. E uma população saudável, por sua vez, geraria riqueza e renda ao contexto social.

A visão do mundo sobre esse elemento tão impactante foi estimulada, haja vista a real necessidade de saber dispor do líquido e quais reflexos a sua utilização poderia gerar no meio em que se vive. Assim, sobre essa importância do uso da água, Wolkmer e Melo (2012, p. 39-40) fazem esta ponderação:

Ocorre que, conforme se observa da evolução do papel da água diante das necessidades das pessoas humanas, a tutela jurídica de referido bem ambiental necessita, nos dias de hoje, de uma visão que possa transcender a singela (porém notável à época) hipótese de se regradar juridicamente canais, galerias ou mesmo encanamentos destinados a conduzir a água de um lugar para outro, tendo como destinatários uma população e principalmente uma economia, que em nada lembra a complexidade contemporânea.

Ademais, é salutar destacar que o ciclo da água e toda sua rotina mantêm uma relação intrínseca com o meio ambiente, e que ela, por si só, é insubstituível para a manutenção da vida. Portanto, a busca incessante pela água não é simplesmente uma mera questão de escolha, mas um ato de relevância vital, um gesto que objetiva alcançar uma vida digna e saudável, dentro de padrões de higiene e conforto.

Afinal de contas, a água está intrinsecamente vinculada a diversos processos produtivos da economia, como a agricultura, indústria, energia elétrica, navegação, pecuária, mineração e turismo. Isso demonstra uma de suas importantes facetas para a sociedade, pois eleva sua imprescindibilidade ambiental e gera riquezas e rendas para a população. Daí saber utilizá-la com consciência é uma medida que se impõe, visto que seu desequilíbrio pode levar a mudanças climáticas, que, por sua vez, resultam em reações naturais bem conhecidas, como a presença de secas severas ou de enchentes impactantes, implicando terríveis prejuízos e afetando a qualidade de vida de todos.

Dessa forma, chama a atenção a observação de Pedrosa (2021, p. 15), de que a incerteza do atendimento às demandas hídricas torna a vida cotidiana difícil e desestimula os desenvolvimentos social e econômico. Assim, um conjunto de ações são planejadas e executadas para melhorar o equilíbrio entre a demanda e a oferta hídrica. A ampliação da oferta e o controle da demanda, acompanhados da boa gestão do risco, são capazes de reduzir os impactos da escassez hídrica, que ameaçam a vida humana, as atividades econômicas e os ecossistemas.

Nota-se quão importante é a adoção de práticas para administrar, preservar e distribuir a água, bem como respeitar os processos de tratamento, coleta e dispersão do esgoto, a fim de garantir uma vida digna e longa à sociedade. Além de conhecer toda a sua história e sua evolução ao longo dos tempos, seu progresso nas diversas civilizações e reconhecer efetivamente como um direito fundamental à vida digna, deve-se encarar e defender o elemento água como uma nova cultura. É assim que o mundo contemporâneo vem enfrentando essa tendência.

Há exemplos de países latinos que, de maneira efervescente, adotam a política do “bem viver” como estilo de vida, completamente ligados à água. Ao estudarem e compreenderem o líquido precioso não apenas como mero produto natural, mas também adotarem-no como método de vida e respeitarem a relação com a “mãe natureza” e os ancestrais, esses países suscitam e pulverizam na sociedade latina um verdadeiro direito humano à água.

Pode-se citar o exemplo da Constituição do Equador, de 2008, ressaltada por Pedrosa (2021, p. 19), ao mencionar que, para fazer frente a esse desafio, inúmeros movimentos sociais mobilizam-se para defender uma nova cultura da água, em diversos países, como, por exemplo, no Equador. Fundamentou-se, nesse país, a mudança através de uma visão plural e de um Constitucionalismo emancipatório, declarando em sua Constituição de 2008 o Direito Humano à Água, como um direito fundamental: “[...] *de manera que podamos construir un nuevo acercamiento fundamentado en tradiciones pasadas, políticas actuales e imperativos futuros de gestión de un futuro hídrico común. Las contribuciones para construir dicho entramado [...] son urgentes*” (Black, 2005 apud Pedrosa, 2021, p. 7). A água não é como os demais recursos naturais, pois não pode ser substituída. É o elemento mais importante para garantir a nossa sobrevivência, “em raras ocasiões somos conscientes de que a água é um alimento essencial para o nosso corpo e nossa mente” (Black, 2005 apud Pedrosa, 2021, p. 13). Prova disso é que, “em maior ou menor medida, somos feitos de água: 70% de nossos tecidos e 55% de nosso sangue é água” (Black, 2005 apud Pedrosa, 2021, p. 13).

Eis, assim, uma análise inicial, porém ampla, sobre a água, sua importância e como as civilizações antigas, até o mundo contemporâneo, trataram o assunto, modificaram e moldaram sua definição e seus objetivos, chegando a este destacado momento da história que valoriza a água, fomentando sua preservação, respeitando seus limites e tendo consciência dos reflexos que sua utilização (benéfica ou maléfica) pode gerar em seu povo.

2.1 A SEGURANÇA HÍDRICA E O DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA DIGNA

Conforme mencionado, a sociedade atual necessita urgentemente de conscientização e da implementação crescente de políticas públicas de saneamento, visando garantir que a disponibilidade de água sirva às gerações presentes e se mantenha assegurada também para as futuras gerações. A crise hídrica é um mal que precisa ser combatido e estudado, e que só será vencido com a união de forças, ações, planejamento, investimentos e mudança de mentalidade tanto governamental quanto social. Isso é necessário para preservar e planejar a sustentabilidade do sistema de saneamento para o futuro.

Soares Neto e Pedrosa (2018, p. 17-18), sobre a debilidade ou sobre a crise hídrica, mencionam a seguinte informação:

A crise hídrica afeta o desenvolvimento econômico e social de quatro formas: a) Secas e inundações afetam negativamente a qualidade de vida, causam mortes, provocam êxodos e destroem ativos das pessoas, da sociedade e das empresas; b) Sendo a água um vital fator de produção, sua falta reduz a quantidade de bens e serviços produzidos, podendo ocasionar queda do produto interno bruto (PIB) regional ou mesmo nacional; c) Secas e inundações causam doenças e subnutrição, prejudicam a qualidade da educação – especialmente das crianças –, desestruturam e inibem a atividade econômica, e diminuem o capital humano; d) As secas acirram os ânimos entre países, regiões e estados que dividem a mesma água, tornando a cooperação econômica e social mais complexa e difícil.

É válido retroceder ao momento histórico para melhor compreender como a dinâmica das sociedades se comportou, influenciou e gerou reflexos ao longo do tempo, o que impacta nos ideais de segurança hídrica abordados. Merecem ser suscitados 3 (três) grandes movimentos históricos, a saber:

- (i) A evolução das ideias de armazenamento e de transporte da água para atender às necessidades humanas básicas e produtivas;
- (ii) A evolução do conhecimento sobre os cursos de água, do ciclo hidrológico e, mais recentemente, dos ecossistemas; e

- (iii) O estudo sobre o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do manejo e o regramento voltado à compatibilização dos usos e a conservação das águas.

Diante de relevantes observações, é fundamental trabalhar diuturnamente em um conjunto de atos e ações complexas que envolvam diversos setores da sociedade, centrando-se o olhar sempre na preservação e na defesa de uma vida digna e de um meio ambiente equilibrado, conforme preconiza a Carta Magna de 1988, em seu artigo 225.

No atual momento social, não se pode desvincular do tema proposto com o advento do novo marco legal do saneamento, visto que o mesmo trouxe a previsão de políticas públicas, dentro do contexto de segurança hídrica, ao prever, por exemplo, a importante e relevante ação de cobrar dos municípios e dos blocos regionais de saneamento seus respectivos planos de saneamento básico, nos quais devem estar previstas metas, cenários atuais e futuros, definição de objetivos, tudo incluído em um complexo de ações, projetos e programas que visem resguardar a segurança hídrica do sistema, estendendo-se as áreas interligadas.

A legislação nacional, desde a implementação da importante política que definiu as diretrizes nacionais do saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/2007) e com os ajustes impactantes feitos pelo novo marco legal (Lei Federal nº 14.026/2020), já destacava a real importância de impor o planejamento de ações e a articulação de políticas sociais como mola propulsora do desenvolvimento sanitário.

A esse respeito, vê-se o que preveem os artigos 2º e 19 da Lei Federal nº 11.445/2007:

Art. 2º. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

[...]

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, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante

Art. 19. 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 (Brasil, 2007).

Diante da forma como o saneamento se apresenta no país e do cenário de dificuldades implementado, faz-se necessária a união de forças entre os entes federados no sentido de impor políticas públicas, ações coordenadas e interligadas, planos de saneamento que garantam a segurança hídrica perseguida para as gerações presentes e futuras, harmonizando-se o sistema e imprimindo, cada vez mais, a perspectiva de vida digna e saudável à população.

É assim que Oliveira e Granziera (2022, p. 488) mencionam, ao destacarem que o planejamento não pode ser compartimentado, seguindo apenas o manual de competências e atribuições de cada ente federativo. É preciso ir além e considerar a necessidade de governança – articulação prévia, sistemática, periódica e organizada não apenas no aspecto político, mas também e, principalmente, no aspecto técnico entre os atores incumbidos da elaboração dos diversos planos relacionados com a água.

A compatibilização entre planos depende de uma harmonização, de chegar em acordo e considerar os planos já existentes. Apenas um processo contínuo, integrado e informado de planejamento permitirá compatibilizar a proteção do meio ambiente – nesse caso, dos recursos hídricos – com o desenvolvimento, com o acesso universal ao saneamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas relações particulares em cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico.

Voltando-se um pouco no tempo, a ideia de segurança hídrica e sua vinculação com a garantia constitucional de uma vida digna foram discutidas mais profundamente durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Água, ocorrida em Mar del Plata em 1977. Esse importante evento foi destacado como o primeiro fórum internacional dedicado exclusivamente à água, com objetivos que incluíam avaliar o estado dos recursos hídricos, garantir acesso à água de qualidade para atender às necessidades socioeconômicas globais, aumentar a eficiência do uso da água e adotar medidas, tanto nacionais quanto internacionais, para prevenir uma crise hídrica global até o final do século XX.

Toda essa preocupação internacional estava ligada à análise de medidas, ações e planejamentos destinados a minimizarem as deficiências na disponibilidade de água, garantindo-se seu uso racional, mapeando-se melhores práticas de reservação, de preservação de bacias hidrográficas e promovendo-se legislações que reforçassem ainda mais a proteção ambiental, proporcionando, por consequência, o direito fundamental a uma vida digna.

Nesse sentido, abordagens foram debatidas na conferência, que continuam a ter impacto global até hoje, como a exploração de áreas temáticas específicas, incluindo a avaliação do uso da água, controle de riscos naturais, impactos ambientais, saúde e poluição, mudanças climáticas, políticas públicas, planejamento e gestão, informação, formação, treinamento e pesquisa, além de cooperação regional e internacional.

Como resultado, ressurgiu no mundo e na consciência social a importante noção do direito humano à água, da segurança hídrica e da garantia desse recurso vital para as gerações presentes e futuras. Essa dimensão foi formalizada no âmbito das Nações Unidas durante a Assembleia Geral com a adoção da Resolução nº 64/292, em 2010, liderada na época pelo Embaixador da Bolívia, que reconheceu explicitamente o direito humano à água e ao saneamento, destacando que sua implementação é essencial para a realização de todos os direitos humanos.

Wolkmer e Melo (2012; p. 58), sobre a mencionada resolução da Organização das Nações Unidas (ONU), citam que ela pede aos Estados e às organizações internacionais a disponibilizarem recursos financeiros, com transferência de tecnologia, por meio de assistência e cooperação internacionais, prioritariamente aos países em desenvolvimento. Efetivamente, com essa resolução, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu o direito humano à água potável e ao saneamento como fundamental para a realização integral do direito à vida.

Nota-se quão importante é garantir a segurança dos recursos hídricos, por se tratar de uma medida de relevância ímpar para a sociedade e para o planeta, dado que produz imensos reflexos em inúmeras variáveis sociais. A dignidade humana, ligada aos princípios do direito ambiental, tende a caminhar junto, uma vez que qualquer falha nessa relação tende a causar sérios prejuízos.

É por isso que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, consagra expressamente a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental e *status* edificante do Estado Democrático de Direito, sendo, portanto, fonte e ponto de partida para a legitimação de toda a ordem estatal. Assim, a dignidade humana, muito além de um valor constitucional, configura-se, juntamente com o respeito e a proteção da vida, como o princípio de maior hierarquia da Constituição Federal de 1988 e de todas as demais ordens jurídicas que a reconhecem.

Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 48-49) afirmam que a dimensão ecológica da dignidade humana abrange a ideia em torno de um bem-estar ambiental indispensável a uma vida digna, saudável e segura, patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização

da vida humana em níveis dignos. A vida e a saúde humanas só são possíveis dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, em um ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se completa, do som que se escuta, entre outras manifestações de dimensão ambiental.

Outrossim, o que a segurança hídrica deve proporcionar, em respeito ao princípio da dignidade humana, é a garantia de um padrão de desenvolvimento sustentável, de forma a distribuir tais serviços (recursos naturais) da maneira mais igualitária possível à população, sem distinções sociais, geográficas e econômicas. Ou seja, cabe ao Estado e à sociedade a adoção de medidas que garantam suprir os eventuais obstáculos à distribuição justa dos recursos naturais ou às condições ecológicas adequadas a uma vida digna e saudável. Isso é também conhecido como estado de justiça ambiental, com a ideia de expurgar da sociedade, ou dos governantes, práticas que fragilizem os direitos dos mais pobres, dos vulneráveis da sociedade.

Tal temática foi profundamente estudada pelo professor português José J. Gomes Canotilho, mencionado por Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 175-176), ao afirmar que o Estado de Justiça Ambiental envolve proibição de práticas discriminatórias que tenham a questão ambiental de fundo, como decisão, seleção, prática administrativa ou atividade material referente à tutela do ambiente ou à transformação do território que onere injustamente indivíduos, grupos ou comunidades pertencentes a minorias populacionais em virtude de raça, situação econômica ou localização geográfica, assim como afeta de forma mais intensa os cidadãos vulneráveis em termos socioeconômicos, os quais já possuem um acesso mais restrito aos seus direitos sociais básicos (água, saneamento básico, educação, saúde, alimentação etc).

Por fim, merece-se ponderar também sobre o respeito à segurança hídrica no que é pertinente ao valor econômico atribuído à água, como medida necessária para controlar o seu consumo e evitar o desperdício. Como é de conhecimento popular, tudo o que é de graça, gasta-se sem controle, o que pode levar a efeitos calamitosos por essa irresponsabilidade.

Não se menciona o caráter econômico da água como se fosse uma moeda, pois isso recairia na mensagem anteriormente discutida de que a discriminação social nas políticas públicas marginaliza os vulneráveis e prejudica o desenvolvimento sustentável. Não é isso que se está enfatizando. O que se está sendo afirmado é que a água é um produto que possui

valor, preço e custo, e que essa quantificação é crucial para preservar a segurança hídrica, evitando-se o uso irresponsável e descontrolado.

Sobre a importância do valor da água, Kemper (1997, p. 44) menciona que os usuários são estimulados a usarem a água de forma eficiente quando ela tem um preço. Se ela for gratuita, eles usarão mais do que necessitam, reduzindo a disponibilidade de água para todos e aumentando a escassez e a competição pelo recurso. Se o preço for correto, os usuários terão incentivos para usar menos água e para introduzir tecnologias que ajudam a economizá-la, liberando mais água para outros usuários.

Portanto, é crucial dar a devida importância aos assuntos estudados neste tópico, porque eles servem de base para garantir a segurança hídrica tão propalada, resguardando-se a preservação dos recursos hídricos na distribuição à sociedade da maneira mais justa possível, com dignidade para a pessoa humana e a natureza. Isso requer a urgente adoção de precificação da água, a fim de evitar desperdícios e valorizar o uso racional.

2.2 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DA ÁGUA E SUA VINCULAÇÃO AO SANEAMENTO

Todo esse processo de transformação da água e a evolução de sua importância ao longo dos tempos serviram para fomentar na sociedade e naqueles que se dedicam ao seu estudo a ideia de preservação e uso racional do líquido. Além disso, evidenciam que os ecossistemas têm vida própria, mas também sofrem severas limitações provocadas pelo homem.

Não há como pensar nos dias atuais em uso ou disposição sem limites dos recursos naturais, uma vez que o poder de regeneração e recuperação da natureza não acompanha a mesma velocidade consumista da sociedade. Esse déficit é o grande responsável por severos problemas que se testemunha no mundo. Como mencionado, não só gera um desequilíbrio no saneamento básico, mas também impacta vários outros fatores, como mudanças climáticas e suas catastróficas consequências.

Por isso, quando se fala em uso racional da água, é necessário interligá-lo à sua política de gestão. Esse projeto consiste em um conjunto de ações sistematizadas que objetiva primordialmente abraçar 3 (três) importantes vertentes relacionadas à água, quais sejam: (i) desenvolvimento sustentável do recurso hídrico; (ii) a importância de seu monitoramento; e (iii) a possibilidade de melhorar a alocação do produto. Não há preservação dos recursos hídricos sem passar por um processo de ações organizadas e coordenadas, visando-se

maximizar seu uso de maneira que não comprometa a sustentabilidade dos ecossistemas. Trata-se de uma missão difícil, mas não impossível, quando se tem o dever de responsabilidade ambiental e uma visão de mundo voltada para o futuro.

Em sua obra sobre gestão de serviços públicos de distribuição de água e saneamento, Pinto (2008, p. 23-24; 130) faz um estudo comparado entre Brasil e França, com uma rica e complexa abordagem sobre o tema, explorando as características, legislações, doutrinas e jurisprudências dos dois países e de como ambas as nações encaram os problemas advindos da água e do saneamento básico.

A autora enfrenta a temática das competências e de como as nações, dentro de suas políticas de gestão, abordam a natureza dos serviços como públicos, comuns ou privados.

Atesta, ainda, uma evolução no tratamento da matéria, quando, em um largo momento do tempo, o tratamento, o uso e a exploração da água pouco causavam preocupação com a temática ambiental, passando, depois, com destaque para segunda metade do século XX, ao elevar a importância da preservação ambiental e sua relação com os serviços de saneamento. Sobre a mudança de visão da gestão da água, a autora chega a apresentar a seguinte afirmação:

A segunda metade do século XX assistiu uma mudança de paradigma no que diz respeito ao direito da água: se anteriormente se destinava principalmente a regular a propriedade estatal e os diferentes usos econômicos do recurso, está agora imbuído de disposições ambientais. A consciência da escassez de água determina o novo domínio público desta área.

Isso não deixa de ter consequências para o regime jurídico dos serviços públicos de distribuição e saneamento. As obrigações de não poluir, apesar dos crescentes índices de poluição dos recursos hídricos, bem como as exigências de qualidade da água destinada ao consumo humano tornam mais complexas as técnicas e etapas do processo de distribuição de água e saneamento; as principais fases desse processo surgem como missões destacáveis, capazes de serem consideradas serviços públicos autônomos, conferindo aos serviços públicos de distribuição de água e saneamento o caráter de serviços segmentados. A saúde pública e a proteção ambiental também sustentam o caráter obrigatório de tais serviços.

A ameaça e as questões relacionadas com o acesso à água potável, em quantidade e qualidade satisfatórias, realçam ainda mais a natureza da água como um recurso vital. Os serviços públicos de água devem, portanto, ser considerados como serviços públicos essenciais.

Para isso, sobre a gestão e a importância da água, a autora defende a ideia de que há de levar em conta alguns princípios que se aplicam ao tema, tais como o princípio de que a água paga pela água, ou seja, o uso da água deve ser garantido pela fomentação de sua cobrança, como forma de garantir uso racional do líquido. Sobre a temática do princípio citado, ela faz ainda a seguinte complementação:

O princípio segundo o qual ‘a água paga pela água’, frequentemente mencionado pela doutrina francesa, significa que a gestão da água *lato sensu*, abrange a gestão da distribuição da água e do saneamento; implica também que qualquer quantia arrecadada no contexto da gestão da água *lato sensu*, somente a ela se destina. Esse princípio, consagrado na França pela Lei de Águas de 1964, se espalhou pelo Brasil em 1997 (com a aprovação da Lei Brasileira de Águas), depois na Europa com a diretiva-quadro da água de 2000. Todos esses sistemas estabeleceram um sistema de gestão por bacia hidrográfica, baseado na cobrança de taxas. Os princípios do ‘poluidor-pagador’, do ‘usuário-pagador’ e de ‘recuperação do custo dos serviços ligados ao uso da água’, estão articulados ao princípio de que a água paga pela água. O último, determinando tanto a origem quanto a alocação dos valores necessários para o gerenciamento da água, é mais amplo que os outros três, porque, por um lado, abrange os dois primeiros, por outro lado diz respeito aos serviços relacionados ao uso da água, mas também, qualquer atividade ligada ao uso da água, como esportes aquáticos, por exemplo.

Eis uma visão comparativa da importância da utilização de políticas de gestão da água para proteção ao meio ambiente, para defender o uso equilibrado, proporcionando bem-estar social e equilíbrio ecológico.

Neste contexto, surgiu na sociedade e nos governos um ideal fundamental para a manutenção de todo o sistema hídrico e de saneamento, que é a possibilidade de cobrar pelo uso da água e pela disponibilidade dos serviços de saneamento básico. Esse elemento é de fundamental importância para a manutenção do sistema, considerando-se o custo elevado para gerir todas as ações e os reais investimentos necessários para garantir a evolução e o progresso do saneamento.

Não é necessário ser especialista no assunto para compreender que a fragilidade no fornecimento de água e na prestação de saneamento básico gera consequências terríveis na economia, sociedade, indústria, geração de emprego e renda. A água sempre foi um componente fundamental para o progresso do mundo e um elemento vital para o alcance de um estado de justiça ambiental desejado por todos. A título de exemplo, diversos órgãos internacionais que promovem políticas públicas de gestão de água, como o Banco Mundial, sempre alertaram para a importância dessa gestão, por se tratar de um verdadeiro fator de produção.

Portanto, restrições no suprimento de água reduzem inevitavelmente o crescimento econômico. Devido à escassez hídrica, algumas regiões do mundo, conforme informações do banco mencionado, podem ter sua taxa de crescimento diminuída em até 6% (seis por cento) do produto interno bruto (PIB) até o ano de 2050, resultando em perdas na agricultura, indústria, saúde, salários e propriedades (World Bank, 2016). Em outras palavras, a gestão inadequada das águas pode agravar os efeitos adversos das mudanças climáticas enquanto boas práticas de gestão podem neutralizá-los a longo prazo.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017 apud Soares Neto; Pedrosa, 2018, p. 50; 54-56), atualmente, cerca de 4,5 (quatro vírgula cinco) bilhões de pessoas convivem com precários serviços de saneamento. As condições insatisfatórias desses serviços ameaçam a saúde pública mundial. Estima-se que mais de 340 (trezentas e quarenta) mil crianças morrem anualmente – quase 1.000 (mil) crianças por dia –, nos cinco continentes, antes de atingir os 5 (cinco) anos, vitimadas por doenças ocasionadas pelas precárias condições de saneamento, pelos inadequados hábitos de higiene e pela água com qualidade abaixo do padrão mínimo de potabilidade.

Da mesma forma, enquadram-se os serviços de esgotamento sanitário, pois quando prestados de maneira ineficaz também causam sérios problemas, como o lançamento de efluentes sem prévio tratamento nos corpos d'água. Isso acarreta danos à saúde humana e animal, além de impactar as fontes hídricas para outros usos e degradar o ecossistema.

Sobre a importância do saneamento, Soares Neto e Pedrosa (2018) ponderam ainda que a implantação de rede de esgoto reflete positivamente na saúde e na qualidade de vida do trabalhador, gerando o aumento da sua produtividade e renda. E, com base no estudo apresentado pela Fundação Getúlio Vargas (2017), os referidos autores trazem a informação de que, no Brasil, por ano, 217 (duzentos e dezessete) mil trabalhadores precisam se afastar de suas atividades devido a problemas gastrointestinais ligados à falta de saneamento. A cada afastamento, perde-se 17 (dezessete) horas de trabalho em média. A probabilidade de uma pessoa com acesso à rede de esgoto faltar às suas atividades por diarreia é 19,2% (dezenove vírgula dois por cento) menor que uma pessoa que não tem acesso à rede. A universalidade ao acesso à água é apenas um dos lados da moeda. Também é fundamental reduzir o risco de desabastecimento de água e garantir a modicidade tarifária.

Ademais, a Agenda ONU 2030 contém 17 (dezessete) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 (cento e sessenta e nove) metas. Os 17 (dezessete) objetivos são integrados e indivisíveis, e as ações para ampliar a segurança hídrica brasileira estão em sintonia com a Agenda 2030, especialmente o objetivo nº 6, embora também tenham desdobramentos em outras metas.

O citado objetivo nº 6 estabelece que, até 2030, é preciso melhorar a qualidade da água, reduzir a poluição, eliminar o despejo e minimizar a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzir pela metade a proporção de águas residuais não tratadas, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez, apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais para melhorar a gestão da água e do

saneamento, reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água, aumentar substancialmente a reciclagem e reutilização de água, entre outras. Essa é a linha de ação do conceito de segurança hídrica e gestão.

A aplicação do objetivo nº 6 impulsiona o novo marco legal do saneamento a se alinhar aos ideais propostos, causando gigantescos impactos no aspecto organizacional de todo o sistema de saneamento do país. Para buscar o atingimento dos objetivos citados, a nova lei do saneamento estipulou metas de universalização do sistema até 31 de dezembro de 2033, com 100% (cem por cento) de água encanada e 90% (noventa por cento) de esgoto coletado e tratado em todo o Brasil.

Para isso, como mencionado, há um custo enorme de investimentos a ser feito, de reorganização dos prestadores de serviços, da imposição de tarifas módicas aos consumidores e de uma política socioambiental contundente, de modo a proporcionar perspectivas extremamente positivas ao setor e à sociedade.

A título exemplificativo, de quão contundentes são os critérios para atingimento das metas de universalização, o que se reflete no custo da água e do sistema como um todo, há uma exigência legal (lei e decreto) da necessidade de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de saneamento para atingir as metas de universalização. O novo marco, além de impor metas, também impõe a comprovação, por parte dos prestadores de serviços, da manutenção das condições financeiras para suportar a pressão de buscar o atingimento das metas, sob pena de privatização do setor.

Para isso, é importante realizar um estudo de viabilidade consistente que preveja o custo global dos investimentos, o plano de captação de recursos financeiros necessários para realizar os investimentos, as metas a longo e curto prazo de investimentos, tudo isso visando o atingimento dos objetivos da lei.

Vê-se o que diz o artigo 10-B da Lei nº 14.026/2020 e os artigos 1º e 7º do Decreto nº 11.598/2023 a esse respeito:

Art. 10-B (lei). Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei.

Art. 1º (decreto) Este Decreto regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água

potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.

Art. 7º Os estudos de viabilidade de que trata o art. 6º deverão:

I - Apresentar a estimativa de:

- a) investimentos necessários ao atingimento das metas de universalização para cada Município com contrato ou com prestação em vigor de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário; e
- b) investimento global;

II - Demonstrar o fluxo de caixa global esperado para o prestador e o fluxo de caixa para cada Município com contrato ou com prestação em vigor de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, já adaptados às metas de universalização de serviços; e

III - ser compatíveis com os demais documentos a serem apresentados pelo prestador, inclusive com as condições previstas em minuta de termo aditivo que contemple a anuência do titular do serviço.

[...]

§ 2º Os estudos de viabilidade poderão prever, dentre outros elementos:

I - Repactuação tarifária, desde que haja manifestação oficial favorável do titular do serviço e que o prestador tenha protocolado o pedido de repactuação junto à entidade reguladora competente, de acordo com as normas aplicáveis; e

II - Aporte, contraprestação pecuniária ou subsídio de ente público, desde que compatíveis com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, vedada a previsão de prestações em valor crescente, se plurianual.

§ 3º Os estudos de viabilidade não poderão prever:

I - Amortização de recursos de capital de terceiros ulterior ao prazo do contrato;

II - Amortização de investimentos em bens reversíveis ulterior ao prazo do contrato; ou

III - indenização por valor residual de investimentos em bens reversíveis ao final do contrato, exceto se já prevista no contrato vigente até a data de publicação deste Decreto.

Vê-se quão complexas e exigentes são as metas legais para se alcançar a universalização, demonstrando que os prestadores de serviços, de fato, precisam organizar-se internamente para atender às exigências legais. Aliado a esse fato, traz-se à tona, dentro do âmbito do custo da água, a importância da imposição de tarifas módicas (tema extremamente delicado), de modo a harmonizar os custos da manutenção do sistema de saneamento, dos investimentos que são fundamentais para o progresso dos serviços, sem que isso venha a punir a sociedade com valores elevados de tarifas.

Trata-se de mais uma faceta da política de gestão que envolve 3 (três) eixos, a saber: econômico, financeiro e social – entre eles, há ainda o princípio do subsídio cruzado – sem causar impactos desordenados na população, sendo necessário que ambos caminhem em sintonia, pois, do contrário, caso haja desequilíbrio, este afeta todo o encadeamento de propósitos.

Sobre a importância desse custo, e ainda ressaltando as características do estudo de viabilidade na área do saneamento básico, é bom mencionar que, para calcular esse custo, dentre outros fatores, leva-se em conta o estudo de viabilidade técnica e econômica (EVTE)

dos municípios. Ou seja, a população residente em cada município é uma informação essencial para a elaboração do estudo, dado que é pela agregação das populações dos municípios integrantes que se faz o cálculo dos custos, por exemplo, de uma microrregião de saneamento básico. A partir disso, são mensuradas as quantidades de usuários a serem atendidos, as demandas/vazões (água e esgotamento sanitário), os custos, os investimentos primordiais, as receitas e, assim, a viabilidade econômica.

O novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020) estabeleceu metas de expansão do atendimento dos serviços de saneamento básico em prazos limites (2033 ou 2040), que podem ser atingidas por meio de metas graduais, e permitiu a consideração de métodos alternativos e distintos da área urbana na prestação dos serviços em áreas rurais, remotas ou núcleos urbanos informais consolidados. Todos esses fatores influenciam o valor a ser cobrado pela água e por todo o sistema de saneamento, respeitando as individualidades de cada região ou microrregião de saneamento, mas pensando sempre no conjunto, sem isolar as áreas de forma individualizada por municípios, imersos em um processo puro de gestão.

Na verdade, a gestão em si é sinônimo de planejamento, e este, por sua vez, requer a participação de vários atores no caso, a fim de criar uma verdadeira prática de governança na água e no seu tratamento, exigindo atuação conjunta, saindo daquela ideia arcaica de que só o Estado ou até mesmo o mercado (economicamente falando) resolve os problemas. A sociedade precisa estar inserida nessa transformação e a evolução crítica do saneamento no Brasil passa por essa análise.

Daí decorre a máxima de que a água, quando estruturada em um modelo de gestão, deve ser considerada e associada a 2 (dois) conceitos, quais sejam: (i) da gestão propriamente dita, que regula a captação, controle, aproveitamento e mitigação dos extremos; e (ii) da gestão integrada da água, que está ligada à integração dos componentes da água, com outros recursos naturais e ecossistemas, análise pelos usuários e simbiose com os desenvolvimentos econômico, social e ambiental.

Tudo o que foi mencionado deve se aliar ao saneamento básico, fazendo dele um conjunto centrado de ações para gerar efeitos na sociedade, na saúde da população e nos progressos econômico e ambiental.

Por isso, ao citarem Jacobi, Castro e Heller (2013, p. 543-544) destacam a seguinte ideia sobre a gestão da água:

Um dos temas de maior atualidade é a governança da água (Ribeiro, 2008), no qual a gestão integrada que o transcende o caráter setorial torna-se fundamental, na medida em que a qualidade do meio ambiente é socialmente construída. Em outros termos,

essa governança é resultado da ação de múltiplos atores, dentre os quais o Estado, sem dúvida, é o mais importante, mas nem sempre o mais incisivo.

O conceito de governança não pode ser entendido, apenas, como uma construção ideológica, mas como exercício deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas cujo o foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre Estado, sociedade civil e mercado. Existem diversas abordagens que se contrapõem nas suas premissas. [...]

Pode-se, portanto, entender governança como um processo que envolve tomadores de decisão e não tomadores de decisão, com um objetivo comum: o problema a ser enfrentado e o desenho da gestão para a água, em que a participação descentralizada e corresponsável sejam a tônica. Tal processo pressupõe atuação em rede, atuação integrada e o ganho de poder dos atores envolvidos na gestão, interagindo com os tomadores de decisões relativas aos recursos hídricos.

Assim, percebe-se a importância de ressaltar que a gestão da água não é responsabilidade exclusiva dos governos e de suas políticas públicas no setor, mas também depende da conscientização da sociedade sobre a utilização desordenada da água. Encará-la como um recurso infinito certamente causará enormes estragos no ecossistema. Portanto, o uso racional e responsável da água é um dever de todos, uma vez que não adianta usufruir de um direito se o recurso associado a ele não estiver mais disponível.

2.3 OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS APLICÁVEIS AO SANEAMENTO

É fundamental destacar, neste estudo dos princípios, a sua relevância como grande fonte do direito e verdadeiro instrumento de apaziguamento de celeumas jurídicas. Ao longo do tempo, os princípios ganharam extremo destaque no universo jurídico, o que fez com que fossem efetivamente reconhecidos na Constituição Federal de 1988, inspirando-se no gigantesco conjunto de qualidades que lhes são impregnadas no Direito Internacional.

Na verdade, o Direito Internacional sempre tratou os princípios com verdadeiro *status* de norma jurídica, e foi com sua vinculação constitucional que diversos ramos do direito passaram a dedicar-se a essa simbiose interpretativa. Neste sentido, o Direito Ambiental foi o grande pioneiro, refletindo conseqüentemente no Direito brasileiro e no estudo do saneamento básico, aos quais se aplica.

Ainda sobre a importância dos princípios para o mundo do direito, Canotilho (1941, p. 1161) diz que os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos. Eles permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à “lógica do tudo ou nada”), consoante seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes.

Como mencionado, a Constituição Federal de 1988 atribuiu significativa importância a esta fonte do direito ao mencionar no primeiro Título a epígrafe ‘Dos Princípios Fundamentais’, demonstrando claramente a relevância do tema, aplicável a diversas áreas e preservando os princípios estruturais e imperativos originários do âmbito internacional.

Sobre os princípios, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 19) apresentam a seguinte afirmação:

A grande maioria dos princípios gerais do Direito Ambiental encontra-se positivada na legislação ambiental (nacional e internacional). Nesse aspecto, sempre houve uma influência preponderante da legislação internacional ambiental, pelo menos desde a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), em face das legislações domésticas, que, ao longo dos anos, foram sistematicamente incorporando os princípios que se consagravam no plano internacional.

A própria lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (Lei nº 6.938/1981) já trouxe em seu artigo 2º¹ uma ideia de como se deve tratar o direito ambiental nacional e quais princípios servem de base na defesa de um meio ambiente equilibrado e justo.

A doutrina, por sua vez, não menos importante, abraça a ideia e apresenta também os mais destacados princípios que se coadunam com o direito ambiental e, por via reflexa, com o sistema de saneamento básico. Pontua-se adiante apenas alguns deles, a fim de não tornar enfadonha a abordagem.

De início, tem-se o princípio do direito ao meio ambiente equilibrado, que defende a ideia de que é necessário buscar sempre a conservação das propriedades e funções da natureza, de modo a permitir a existência, a evolução e o desenvolvimento das espécies e dos ecossistemas. Há, portanto, um direito implícito na sociedade de que o meio ambiente não seja desequilibrado. Para isso, é crucial convergir para um estado socioambiental que integre agendas relevantes, como as sociais e as ambientais, todas dentro de um mesmo sistema de ações e comportamentos.

¹ Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (Brasil, 1981).

Adiante, tem-se o princípio da dignidade da pessoa humana ou o direito à saudável qualidade de vida, que menciona que não basta apenas viver e conservar a vida, mas também é necessário preservar elementos que garantam uma qualidade de vida digna à população. Como é sabido, a pobreza e a miséria frequentemente acompanham a degradação ambiental, o racismo e outras violações que comprometem aspectos básicos para desfrutar da dignidade.

Portanto, é fundamental assegurar a tutela compartilhada e integrada dos direitos sociais e ecológicos, criando-se condições mínimas para a preservação da qualidade de vida.

Sobre a temática, Machado (2012, p. 70) afirma que a saúde dos seres humanos não existe somente em uma contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se avaliar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos. Esta ótica influenciou a maioria dos países, e em suas Constituições passou a existir a afirmação do direito a um ambiente sadio.

Vê-se como tudo isso se aplica às políticas de saneamento básico no país, por se tratar de um serviço essencial e fundamental para uma vida digna. A própria Lei nº 6.938/1981, de PNMA, no artigo 2º, ressalta que tais preceitos têm por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no país condições para o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

Tem-se ainda o princípio da solidariedade extraído das mensagens cristalizadas pela Constituição Federal de 1988, destacadamente do artigo 225, que suscita uma abordagem especial ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente para as gerações presentes e futuras, fomentando a ideia de que os deveres de solidariedade na tutela ambiental, muito além do Estado, são atribuídos também aos particulares, ligando-se diretamente ao saneamento básico no país com o fim de que não basta somente ao poder público imprimir suas políticas de saneamento, mas também é necessário buscar a conscientização da população para evitar comportamentos criminosos que levam à poluição ambiental desenfreada, alterando todo o sistema.

Tanto é assim que o § 4º do artigo 225 da Constituição Federal veio a aprimorar o regime jurídico até então vigente, estabelecendo a tríplice responsabilidade (administrativa, civil e penal) do poluidor pelo dano ambiental: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (Brasil, 1988).

Em decorrência disso, chega-se ao princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador, sendo o primeiro a tradução literal da relação uso e custo dos produtos da natureza, ou seja, quem utiliza o recurso natural deve necessariamente suportar os custos para tal, evitando impor ao poder público esse ônus que não foi por ele gerado, imprimindo práticas de consumo para o uso racional e sustentável deles, como por exemplo, o uso de tecnologias limpas no âmbito dos produtos e serviços de consumo, a exigência de certificação ambiental dos produtos e serviços, compensação ambiental etc.

Por sua vez, o princípio do poluidor-pagador, na visão de Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 85-86), apresenta-se da seguinte maneira:

O princípio do poluidor-pagador objetiva internalizar nas práticas produtivas os custos ecológicos, evitando-se que os mesmos sejam suportados de modo indiscriminado por toda a sociedade [...] em outras palavras, coloca-se a necessidade de vincular juridicamente o gerador de tais custos ambientais, independentemente de ser ele o fornecedor ou mesmo consumidor, com o propósito de o mesmo ser responsabilizado e, conseqüentemente, arcar com tais custos ecológicos, exonerando-se a sociedade desse encargo.

O referido princípio traduz a seguinte ideia: quem causa poluição ou dano ao meio ambiente deve arcar com os custos para corrigir ou até mesmo prevenir. Não seria justo deixar o poluidor impune, pois isso seria premiar quem causa impactos negativos na natureza em detrimento de quem jamais contribuiu para isso.

Adiante, tem-se o princípio do desenvolvimento sustentável que já começa com uma antinomia em seu termo, considerando-se que, friamente, sabe-se que a expressão “desenvolvimento” é contrária a “sustentável”, pensando na máxima de que “tudo o que se desenvolve, destrói algo”. Ao longo do tempo, o Direito Ambiental sempre buscou harmonizar esses interesses, alcançando um meio-termo, sem deixar de lembrar que a matéria ambiental, historicamente, foi desrespeitada pela sociedade e pelas políticas implementadas no mundo, priorizando-se as evoluções econômica e social sem dar a devida importância à preservação ambiental.

Isso gerou uma crise e um déficit ambiental proveniente do capitalismo e do coletivismo industrial, que promoveram um modelo de produção extremamente agressivo ao ambiente. Isso começou a ser modificado nos anos 1970, quando se obrigou a uma tomada generalizada de consciência sobre os limites do crescimento econômico e a esgotabilidade dos recursos naturais. Ou seja, criou-se uma onda de harmonização dos interesses, de sustentabilidade na essência, vinculando a proteção do ambiente ao uso racional dos recursos naturais, evitando-se a degradação e o esgotamento.

Por isso que o conceito do princípio em análise representa uma conjugação de fatores. Nesse sentido, Candeira (2006, p. 985-1000) ressalta que o princípio do desenvolvimento sustentável é uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intrageracional).

Como se vê, há pilares que são defendidos no princípio em voga, que são social, econômico e ambiental; a ideia é buscar sempre a compatibilização, permitindo-se o trabalho perene da livre iniciativa, do uso da propriedade privada, ligados à proteção ambiental e à justiça social, inclusive no saneamento básico que lida, em demasia, com toda essa abordagem.

Ademais, destaca-se o princípio da prevenção, um dos mais antigos, que tem por finalidade antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem, evitando que ele venha a ocorrer.

A irreversibilidade de certos danos ambientais, como, por exemplo, a extinção de espécies da fauna, da flora e a poluição de um manancial, reforça a relevância de se adotarem medidas preventivas, impedindo-se e proibindo-se a adoção de práticas que destruam o ecossistema. A prevenção trabalha com o fato de que é necessário conhecer por completo determinada ação ambiental, medir suas consequências e seu potencial lesivo, aplicando normativos que previnam o prejuízo.

Como bom exemplo, pode-se citar o estudo de impacto ambiental, por se tratar de um instrumento administrativo que identifica a ocorrência de danos ambientais de forma antecipada, tornando possível a adoção de medidas preventivas e mitigando seus possíveis efeitos ao meio ambiente, sendo totalmente aplicável ao saneamento básico.

Paralelamente a isso, tem-se o princípio da precaução, frequentemente chamado de “prevenção qualificada”. Ou seja, neste caso, diante da dúvida e incerteza científica a respeito da segurança e das consequências do uso de determinada ação ambiental, opta-se por uma postura precavida, com responsabilidade e visão macro, de modo a tutelar bens jurídicos caros, a saber: vida, saúde e qualidade ambiental digna, para as gerações presentes e futuras. No âmbito do saneamento, é muito utilizado quando se trata da técnica de água de reuso industrial, que pode causar severos impactos ao meio ambiente se não for tratada de maneira adequada.

Sobre ele, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 164-167) fazem a seguinte ponderação:

A ausência de conhecimento científico adequado para assimilar complexidade dos fenômenos ecológicos e efeitos negativos de determinadas técnicas e substâncias empregadas pelo ser humano, podem levar a situações irreversíveis do ponto de vista ambiental; p.e., degradação de ecossistemas inteiros.

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento das medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. [...] o princípio da precaução representaria, em termos substanciais, uma prevenção qualificada ou agravada, que atuaria sempre a favor do ambiente na ausência de certeza científica, proibindo qualquer atividade cujo efeito ambiental é desconhecido ou legitimando uma intervenção tendente a evitar um determinado efeito mesmo quando não se tem a certeza, sequer, se pode haver lesão. (*in dubio pro natura*).

Ademais, dando continuidade, menciona-se o princípio da não discriminação e acesso equitativo aos recursos naturais, no qual se entrelaçam temas, como racismo ambiental, muito relacionados ao saneamento básico e todos os déficits causados pela má distribuição do sistema no país. Aqui, defende-se a ideia de que há uma flagrante injustiça na sociedade, uma vez que a população mais necessitada não apenas tem seus direitos sociais violados, mas também o direito de viver em um ambiente saudável, equilibrado e seguro, ou seja, uma vida minimamente digna.

Assim, a ausência de acesso igualitário aos recursos naturais e ambientais e, conseqüentemente, ao saneamento básico adequado, compromete o respeito pela vida e pela dignidade, especialmente dos grupos sociais vulneráveis, de modo que os custos sociais do desenvolvimento recaem de modo desproporcional sobre a população carente, e os custos ambientais, no mesmo âmbito, oneram injustamente a população. Por isso, fala-se em justiça ambiental com a finalidade de equilibrar essa relação, equalizando direitos e deveres ambientais, de modo a assegurar acesso isonômico a todos.

Por fim, suscita-se o princípio da proibição de retrocesso ambiental, que imprime um modelo progressivo nos processos decisórios ambientais, visando garantir a defesa da qualidade de vida da população, aliando-se às políticas socioambientais, sem admitir retrocessos nessa relação, intimamente conectada aos ideais de preservação e uso racional dos recursos presentes nos ecossistemas nacionais, evitando seu esgotamento.

E é dessa forma que Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 195-197) continuam ponderando, inclusive exemplificando com o âmbito do saneamento básico a ideia de que a sustentabilidade está na razão de ser da proteção do ambiente, já que manter o equilíbrio ambiental implica o uso racional e harmônico dos recursos naturais, de modo a não os levar ao seu esgotamento e à sua degradação.

Até por uma questão de justiça entre gerações humanas, a geração presente teria a responsabilidade de deixar como legado às gerações futuras condições ambientais idênticas ou melhores do que aquelas recebidas das gerações passadas, estando a geração vigente, portanto, vedada a alterar em termos negativos as condições ecológicas, até por força do princípio da proibição de retrocesso socioambiental e do dever de melhoria progressiva da qualidade ambiental. Exemplo verificado no caso do direito ao saneamento está no artigo 3º, inciso II (Lei nº 11.445/2007), que, por meio do objetivo da universalização das políticas públicas para o setor, deve-se contemplar a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico; assim, no tocante às medidas legislativas e políticas públicas levadas a cabo para efetivação do direito fundamental ao saneamento básico, típico direito fundamental de feição socioambiental, deve o legislador atentar-se para a garantia constitucional da proibição de retrocesso socioambiental.

Desta feita, em suma, o que o citado princípio impõe é a bandeira da defesa do retrocesso ambiental, evitando o afrouxamento das normas, das decisões, coibindo práticas poluidoras ao meio ambiente e mantendo equilíbrio ambiental para futuras gerações.

De outro lado, tem-se o princípio da proporcionalidade, mesclando-se com a razoabilidade, de modo que eles exercem papel de destaque ao permitirem o uso da ponderação quando do envolvimento de vários interesses (sociedade, governo etc.); ou seja, há que se trazer à tona, quando desses embates, um meio termo, de modo a garantir ou evitar os excessos do Estado na restrição aos direitos fundamentais e evitar a proteção insuficiente ao gozo de um meio ambiente sadio, digno e distributivo.

Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 182), citando Canotilho, trazem a seguinte afirmação a respeito da proporcionalidade:

Proporcionalidade para Canotilho costuma ser desdobrado em três elementos: (i) **adequação ou conformidade**: controle de viabilidade de que seja em princípio possível alcançar o fim almejado por aquele determinado meio; (ii) **necessidade**: opção pelo meio restritivo menos gravoso para o direito objeto da restrição; (iii) **proporcionalidade em sentido estrito**: manutenção de um equilíbrio entre os meios utilizados e os fins colimados.

Portanto, colisões entre princípios devem ser solucionadas pelo sistema de precedência, prevalecendo aquele que primeiro produziu efeitos no mundo do direito, sem necessariamente ter que eliminar o outro; já as regras, elevam à dimensão de validade, de modo que, quando há conflito, uma deve anular a outra quando se digladiarem.

2.4 NOVOS CONCEITOS DO SANEAMENTO E SUAS ABORDAGENS

Ao abordar e estudar a temática do saneamento básico como um dos instrumentos fundamentais ao progresso social, faz-se necessário entender novos conceitos e temas a ele atribuídos, imerso em um relevo ambiental que o embasa e todo o conjunto de ações que o alicerçam, destacadamente compreendendo a necessidade de manutenção de um meio ambiente equilibrado.

Quando esse encadeamento de ideias se desalinha, naturalmente causa descontrole na natureza, a exemplo das tão atuais abordagens de mudanças climáticas e todos seus importantes reflexos (chuvas, inundações, secas severas etc.). Analisar as políticas públicas, estabelecer temas centrais para preservação dos ecossistemas, fomentar a educação ambiental e os investimentos no setor são desafios dos governantes e da sociedade, a fim de minimizar o racismo ambiental no meio social e os desequilíbrios causados.

Ora, quando se fala em meio ambiente equilibrado, rememora-se a histórica Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972) que, dentre tantos temas de destaque, consolidou a real necessidade de incluir as variáveis ambientais em patamar de primeira linha na relação com as atividades humanas, ou seja, estabeleceu-se um complexo de normas e regramento que serviram para estruturar a legislação ambiental no mundo, combatendo os danos irreparáveis que são causados pelas atividades econômicas, ou seja, a atividade de degradação do homem sempre foi mais rápida do que o poder de regeneração dos recursos naturais.

Por isso se pensou em novos conteúdos de abordagens, tais como, desenvolvimento sustentável, proteção da biodiversidade, combate a poluição e a pobreza, planejamento e investimentos. Humanizar o meio ambiente é um dos motes a se obter o equilíbrio ambiental.

Sobre a importância do meio ambiente, Granziera (2011, p. 36) ressalta que o meio ambiente de qualidade como um *direito humano* é o que estabelece o Princípio 1, que fixa, do mesmo modo, a ‘obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras’. Esse princípio inspirou o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que trata do ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’ como direito de todos, ‘impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações’.

Como se vê, é de crucial importância a defesa do meio ambiente equilibrado, perpassando, bem como, pelo direito ao saneamento básico ofertado de maneira justa e, principalmente, pelo direito fundamental à água incluindo este, praticamente, como um novo

direito que harmoniza os anseios e as necessidades humanas com o que a natureza nos oferece.

Essa visão mais moderna do direito à água tem por origem o estado do *bem viver*, que surgiu como reflexo de bandeiras de destaque de alguns países latino-americanos, a exemplo das Constituições boliviana e equatoriana. Adiante, mais precisamente em julho de 2010, a ONU reconheceu a água potável e o saneamento básico como um Direito Humano fundamental, em suas resoluções, apresentando-se como uma verdadeira mudança de paradigma, projetando uma nova visão do Direito ambiental, nesta seara.

Esse tema é muito importante e abrange várias facetas na órbita do Direito, conforme mencionam Wolkmer e Melo (2012, p. 54-58), ao contextualizarem:

Enquanto direito humano, superou-se a visão mercantil da água, instituindo-se como um direito da cidadania, ficando o Estado obrigado a elaborar políticas públicas para tornar efetivo esse direito. No entanto, o direito humano à água não se restringe ao ser humano, tendo em vista que, na cosmovisão andina, a Pachamama é uma totalidade que integra o conjunto dos seres vivos e a natureza. Ora, no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, desde a Convenção de Viena em 1992, prevalece o entendimento da realização integral de todos os direitos humanos. Nesse sentido, o direito à água é multidimensional e está intimamente relacionado a uma vida digna.

[...]

Apesar dos avanços obtidos, com o Comentário Geral 15 (ONU, 2002), sem dúvida o reconhecimento mais significativo em relação ao direito humano à água, no âmbito das Nações Unidas, ocorreu na Assembleia Geral, com a Resolução 64/292, em 2010, encaminhada pelo Embaixador da Bolívia, afirmando explicitamente o direito humano à água e ao saneamento, destacando que a sua efetivação é essencial para a realização de todos os direitos humanos. Essa resolução exorta aos Estados e às organizações internacionais a disponibilizarem recursos financeiros, com transferência de tecnologia, por meio de assistência e cooperação internacionais, prioritariamente aos países em desenvolvimento. Efetivamente, com essa resolução, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu o direito humano à água potável e ao saneamento, como fundamental para a realização integral do direito à vida.

Resta demonstrada a mais pura visão da novel abordagem ambiental ao elevar a um patamar diferenciado a relação entre vida digna, direito a água e justiça social.

Imersos no contexto explicitado, se faz condizente adentrar no reconhecimento e nas consequências que o elemento água pode causar na natureza, produzindo, inclusive, mudanças climáticas. Ora, são vários problemas que assolam a humanidade no que diz respeito à água, dentre eles pode-se citar: contaminação, poluição, escassez, uso desregrado, perdas etc. Todo esse conjunto de ações causam impacto direto na natureza, ocasionando alterações no nosso clima o que leva a mudança drástica à população com efeitos nefastos, a exemplo, de secas longas, chuvas intensas, inundações, poluição das bacias hidrográficas, calor excessivo.

Não só se pode atribuir às mudanças climáticas a fatos naturais ou as respostas da própria natureza; há que se levar em conta a temida ação do homem, o progresso econômico (consumo excessivo) que cobra da sociedade avanços, mas que crava com ele prejuízos ao ecossistema, através da presença de fenômenos meteorológicos extremos, elevando, em níveis altíssimos, a injustiça climática e gerando efeitos sociais incompatíveis com a ideia de justiça.

Cabe-se pôr em prática ações de saneamento básico, contudo, por exemplo, não adianta ser feita uma correta coleta de resíduos sólidos urbanos, se a população continuar a destinar parte deste lixo em espaços públicos de forma indevida, no qual acaba por obstruir canais de drenagem ou lança seu esgoto diretamente em córregos ou rios, sem qualquer tratamento ou interligada a alguma rede de esgotamento oficial.

Como forma de enriquecer o debate e demonstrando como a mudança climática e falta de saneamento impactam a sociedade, a Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) divulgou relatório *Crianças, Adolescentes e Mudanças Climáticas no Brasil*, em 2022, ratificando que as crianças e adolescentes são os que mais sofrem com as mudanças climáticas, onde 40 milhões de meninas e meninos brasileiros já estão expostos a mais de um risco climático ou ambiental, impactando garantias de direitos das futuras gerações.

Vê-se o que diz o relatório da UNICEF (2022, p. 76-77):

No Brasil, cerca de 15 milhões de pessoas vivem em áreas urbanas sem acesso a água segura; em áreas rurais, outros 25 milhões de pessoas têm acesso apenas a níveis básicos de segurança na água, e para 2,3 milhões de pessoas, a água disponível para beber e para higiene pessoal não tem qualquer tratamento. Em termos de saneamento, 100 milhões de brasileiros não têm acesso a esgoto seguro; 21,6 milhões usam instalações impróprias; e 2,3 milhões defecam a céu aberto (JMP, 2017). O acesso a água e a saneamento é especialmente deficiente no Norte e no Nordeste, em segmentos mais pobres da população, em terras indígenas e nas favelas urbanas (UNICEF, 2020). Segundo o Censo Escolar (INEP, 2019), quase 40% das escolas brasileiras não têm estrutura básica para lavagem de mãos, 26% não têm acesso ao abastecimento público de água, e quase 50% não têm acesso a rede pública de esgoto. A desigualdade regional é grande, e a situação é mais grave no Norte e no Nordeste: no Amazonas, 81% das escolas públicas não têm acesso seguro ao abastecimento de água.

O citado relatório eleva a atenção para a necessidade de, além de tantas outras ações destacáveis, priorizar as políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, no que diz respeito ao enfrentamento das mudanças climáticas.

Registre-se que a crise climática impacta desde a frequência de chuvas até a amplitude térmica e as ondas de calor; da quantidade e da intensidade de eventos extremos, como ciclones e queimadas, até o prolongamento de secas extremas. Todos

esses fenômenos afetam a vida humana de diversas formas, colocando em risco o bem-estar, o desenvolvimento e a própria sobrevivência de pessoas em todo o planeta. No Brasil isso não é diferente e a realidade do que aconteceu no Rio Grande do Sul é o maior exemplo da atualidade.

Por fim, o Brasil lançou na COP28 (Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2023) o *Plano de Transformação Ecológica*, pelo Ministério da Fazenda, visando promover o desenvolvimento sustentável, repensando a globalização, com custo estimado entre 130 e 160 bilhões de dólares, sendo um verdadeiro estímulo para investimentos de proteção ambiental e redução de desigualdades sociais (Máximo, 2023).

Esse plano possui 6 (seis) eixos centrais, a saber: o 1º eixo é o financiamento sustentável que é composto por algumas ações e seus reflexos, tais como: a) Emissão de títulos soberanos sustentáveis para financiar projetos da transição (Títulos verdes emitidos no mercado internacional no total de US\$ 2 bilhões); b) Criação do Mercado Regulado de Carbono no Brasil, com a instituição do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE) (em tramitação na Câmara dos Deputados); c) Reforma Tributária: imposto seletivo sobre atividades com impacto sobre saúde e meio ambiente e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) com alíquotas diferenciadas conforme impacto ambiental (aprovada a reforma com efeitos postergados para a partir de 2027); d) Crédito do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e de outras fontes para inovação e transição ecológica (Aumento do volume de recursos no Fundo Clima e Adoção da Taxa Referencial + 2% ao ano para ações de inovação nas empresas, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

O 2º eixo consiste em adensamento tecnológico, que versa sobre: a) Nova política para neoindustrialização a partir de missões estratégicas (Missões para o desenvolvimento industrial definidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI); b) Política para o desenvolvimento da biotecnologia, iniciando com o Centro de Bionegócios da Amazônia (CBA) (Conversão do CBA para o modelo de organização social, com ajuste na nomenclatura. Assinatura do contrato de gestão); c) Retomada dos investimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com foco em missões tecnológicas para desafios nacionais (Ampliação significativa de recursos do FNDCT para mais de R\$ 10 bilhões anuais e aprovação do novo plano de investimento no conselho do Fundo, com foco em missões); d) Nova política industrial para fabricação de veículos elétricos no Brasil (a partir de janeiro de 2024, carros elétricos, híbridos e híbridos plug-in

comprados fora do país voltaram a pagar impostos de Importação; as alíquotas serão gradualmente recompostas até chegarem a 35% do valor de importação em julho de 2026; e) Renovação de frota de ônibus e caminhões.

O 3º eixo reflete em bioeconomia com destaque para: a) Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (Segundo relatório do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), taxa de desmatamento na Amazônia cai quase 50% comparada com o mesmo período do ano passado); b) Bolsa Verde: regulamentação dos pagamentos por serviços ambientais; c) Plano Safra com iniciativas de sustentabilidade, dentro do programa de agricultura de baixo carbono; d) Programa para incentivo à produtividade e mecanização na agricultura familiar e na bioeconomia (ampliar a produção de máquinas e equipamentos para agricultura familiar e cooperativas da bioeconomia com redução de juros de 6% para 5% ao ano); e) Concessão de florestas federais e de unidades de conservação federais, apoio técnico a unidades de conservação estaduais; f) Fundo Amazônia e incentivo a reflorestamento concentrado nas áreas de maior desmatamento; g) Fundo internacional para preservação de florestas (Brasil propôs na COP28 megafundo internacional de US\$ 250 bilhões para financiar preservação das florestas).

Já o 4º eixo se destaca com o tema transição energética e suas variantes: a) Aumento da mistura obrigatória de biodiesel em diesel chegando a 15% em 2026; b) Combustível sustentável de aviação (SAF) – PL do Combustível do Futuro; c) Aumento da mistura obrigatória de etanol na gasolina; d) Regras claras para Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono (CCUS); e) Combustível sintético; f) Programa Energias da Amazônia (programa pretende integrar sistemas isolados e promover energia solar em locais afastados; Substituição de geração de energia na Amazônia por fontes renováveis; Conexão de comunidades sem acesso ao sistema elétrico); g) Legislação para eólica *offshore* e a Política Nacional de Hidrogênio Verde; h) Investimento em transporte coletivo (BUS RAPID TRANSIT BRT, metrô, faixas exclusivas) (Programa de Aceleração do Crescimento PAC Seleções: Mobilidade Urbana - Grandes e Médias Cidades); i) seleção de propostas para ações em sistemas de transporte público coletivo urbano, em especial sistemas de média e alta capacidade, com prioridade ao transporte público coletivo, como corredores e faixas exclusivas (Ações serão apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no Novo PAC).

Por sua vez, o 5º eixo fala sobre economia circular, abordando: a) Relançamento do programa Pró-Catador (Decreto nº 11.414, de 13 de fevereiro de 2023. Integração e articulação de ações, projetos e programas federais, estaduais e municipais voltados à

promoção e à defesa dos direitos humanos das catadoras e dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis); b) Regulamentação dos créditos de reciclagem (Decreto nº 11.413, de 13 de fevereiro de 2023; Regulamentação do Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa (CCRLR), do Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral (CERE) e do Certificado de Crédito de Massa Futura); c) Produção de biometano e fertilizantes a partir do lixo urbano (Aprovação de linha de crédito de R\$ 99,8 milhões do Fundo Clima para construção de usina de biometano em aterro sanitário de Porto Alegre; aprovação de linha de crédito de R\$ 93,8 milhões do BNDES para construção de usina de biometano em aterro sanitário em Caieiras (SP); d) Expansão da cobertura de saneamento (água e esgoto) e modernização de estações de tratamento (financiamento pelo Novo PAC, FGTS e OGU).

O 6º e último eixo que aborda a nova infraestrutura e adaptação às mudanças climáticas. Menciona: a) Urbanização de favelas para prevenção de riscos de desastres (ações integradas de aspectos socioeconômicos, habitacionais, ambientais, fundiários, de infraestrutura urbana, de prevenção de riscos de desastres e de acesso a serviços e equipamentos públicos e Recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); b) Resiliência urbana e de infraestrutura, com prevenção de desastres como deslizamento de encostas e inundações.

Ademais, ainda sobre os fenômenos causados na mudança do clima, registre-se que há vários estudos sobre o tema, onde se pode destacar, por exemplo, o de Álvaro A. Sánchez Bravo, que, na obra coordenada de Wolkmer e Melo (2012, p. 14, tradução nossa)², asseveraram pontos principais e comportamentos estratégicos para lutar contra os fenômenos das mudanças climáticas, ao entender como essencial as seguintes ações:

- Garantir a implementação imediata e eficaz das políticas de redução de emissões de Kyoto. Isso inclui medidas relacionadas a mudanças no fornecimento de energia, na política de transporte e na promoção de tecnologias ecológicas;
- conscientização e educação ambiental para possibilitar mudanças nos hábitos dos cidadãos;
- intensificação e direcionamento de pesquisas para aprimorar o conhecimento sobre o clima e seus impactos, e desenvolvimento de estratégias para reduzir e evitar seus efeitos;

² Do original: “Garantizar la aplicación inmediata y efectiva de las políticas de reducción de emisión de gases establecida por Kioto. Dichas medidas son las relativas a la modificación del abastecimiento energético, la política de transportes y la promoción de las ecotecnologías; sensibilización y educación ambiental para permitir la modificación de lo hábitos ciudadanos; intensificar y orientar la investigación para mejorar los conocimientos sobre el clima y sus repercusiones; así como el desarrollo de estrategias de reducción y evitación de sus efectos; cooperación con terceros países, especialmente con los países en desarrollo, para propiciar una adecuada colaboración científica y de tecnologías respetuosas con el clima.”

- cooperação com países terceiros, especialmente países em desenvolvimento, para permitir a colaboração adequada em ciência e tecnologias favoráveis ao clima.

Lembre-se que a grande intensidade e as variações do clima causam riscos evidentes de chuvas intensas, inundações ou, até mesmo, períodos de secas prolongados, imprimindo cenários desafiantes, destacadamente no controle da qualidade da água e no seu armazenamento, refletindo no saneamento básico.

É preciso além de ações, tais como, o uso racional da água, consumo moderado dos produtos da natureza, também, incutir na mente da sociedade uma política forte de educação ambiental, fazendo com o que a população passe a encarar a natureza como algo finito e que precisa ser preservado. Por conta deste fato é que nas políticas públicas de saneamento básico abordam tanto o estudo das perdas de água, do uso regulado e consciente, da preservação das nascentes, do zelo com as bacias hidrográficas, de modo a garantir um clima de segurança hídrica à população, pensando, inclusive, nas gerações futuras.

O citado doutrinador Álvaro A. Sánchez Bravo fala, até mesmo, em “suicídio coletivo” quem não adota práticas ambientais conscientes, quando disse em Wolkmer e Melo (2012, p. 31)³ que não se pode cair em uma atitude conformista ou relaxada, pensando está resolvido. A melhor maneira de se adaptar é evitar as causas dos possíveis desastres na origem. Para isso, é fundamental a ação individual e coletiva para conscientizar de que as atitudes, o modo de vida e a forma de consumo não são apenas inadequados, mas também altamente prejudiciais aos ecossistemas naturais e, portanto, a nós mesmos. A concepção da natureza e de seus mecanismos de funcionamento a partir de um ponto de vista egoísta e antrópico não é apenas estupidez, mas também a negação do fato de que nós e nossas civilizações somos o produto do planeta que nos abriga e nos protege. Destruí-lo, como dito, é suicídio coletivo.

É por isso que quando se fala em meio ambiente equilibrado se considera que ao lado dele está o desenvolvimento sustentável, pois o cuidado com o ecossistema, com as gerações futuras se entrelaçam entre eles, de maneira que todo comportamento humano que interfira no meio ambiente deve levar em conta que os recursos naturais não são permanentes, sendo preciso valorar as ações para que gerações futuras não sejam penalizadas; é o que muitos

³ “Ahora bien, no podemos caer en una postura conformista o relajada pensando que todo está resuelto. La mejor manera de adaptarse es evitando en el origen las causas de los posibles desastres. Para ello, la acción individual y colectiva, resulta imprescindible para ser conscientes que nuestras actitudes, nuestra forma de vida, nuestra forma de consumir no son sólo inadecuadas, sino altamente lesivas para los ecosistemas naturales, y por ende, para nosotros mismos. La concepción de la naturaleza y de sus mecanismos de funcionamiento desde una visión egoístamente antrópica, no es solo una estupidez, sino el obviar que nosotros y nuestras civilizaciones somos el producto del planeta que nos acoge y ampara. Destruirlo a él, significa un suicidio colectivo.”

chamam de resiliência ecológica, ou seja, promover comportamentos conscientes quando do uso dos recursos naturais, compreendendo que eles fazem parte do processo de desenvolvimento de todo o sistema.

Além do que, o estímulo as políticas públicas, a fomentação de investimentos em conjunto com a educação ambiental são armas imprescindíveis para combater, por exemplo, o racismo ambiental.

Em Camardelo, Silveira e Machado (2023, p. 49) explicitam que racismo ambiental é caracterizado pela distribuição desigual das externalidades ambientais por meio de políticas discriminatórias de caráter racista e classista que dificultam a promoção de Direitos Humanos. Aborda uma narrativa histórica do tema ao afirmar que os primórdios do mesmo são oriundos das movimentações sociais pertinentes ao destino dos lixões tóxicos direcionados aos bairros pobres afro-americanos, nos Estados Unidos.

Acrescente-se a explicação dada, aqui no Brasil pode-se, ainda, incrementar com as ações de discriminação praticadas contra indígenas, ribeirinhos, quilombolas, onde se institucionaliza um *apartheid* social ao negar direito ao meio ambiente equilibrado e a vida digna.

Isso se encaixa, também, plenamente no processo de distribuição dos serviços de saneamento básico no país, uma vez que há, hodiernamente, disparidades gritantes entre Estados da Federação, haja vista os projetos de saneamento serem focados, por alguns Estados, em áreas mais nobres do que em outras mais fragilizadas, ou seja, os extremos sofrem, a favelização se amplia e com ela vem os reflexos dos serviços precários, a evidência e o avanço de doenças, da evasão escolar entre os jovens etc.

Camardelo, Silveira e Machado (2023, p. 54-55) continuam a discussão, mencionando que o direito ao meio ambiente é um Direito Humano, aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, que em decisão recente reconheceu claramente a interconexão entre a degradação do meio ambiente e as mudanças climáticas com a crise dos direitos humanos. Assumi-lo como um Direito Humano é um marco para a justiça ambiental, em especial, por reconhecer explicitamente que as populações mais vulneráveis são as mais afetadas pelos efeitos das mudanças climáticas, poluição, perda da biodiversidade e destruição do meio ambiente (ONU, 2021).

O artigo 225 da Constituição Federal brasileira de 1988, ao assegurar que ‘todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a assumir o meio ambiente como um direito fundamental (Brasil, 1988). Colocado como um dever da coletividade e do Estado, a proteção ecológica e o direito ao meio ambiente passam a exigir a estruturação de políticas

públicas ambientais que considerem os referidos preceitos, com o objetivo de ultrapassar as desigualdades sociais que marcam o país como, contraponto da lógica hostil de exploração do patrimônio ecológico. Por isso, a necessidade de compreender o Racismo Ambiental como um raciocínio discriminatório dentro da ordem jurídica constitucional ambiental.

De forma pertinente, abordando os serviços de saneamento básico e a presença do racismo ambiental em todos os processos, Rammê (2012, p. 69-70) observa:

Com relação aos centros urbanos, o fator racial é relevante para examinar quem são os destinatários dos serviços públicos mais essenciais à qualidade de vida. Segundo dados do IBGE, do ano de 2000, cerca de 82,8% dos brasileiros brancos possuíam acesso à água canalizada, enquanto o número é de 67,2% para a população negra ou parda. Com relação ao saneamento básico a disparidade é ainda mais alarmante, já que cerca de 62,7% da população branca contava com acesso aos serviços de esgoto, enquanto apenas 39,6% dos negros e pardos dispõem do mesmo direito, e em regiões do norte do país o percentual chegou a 12,7% para esta população. O Racismo Ambiental, neste ponto, aborda a distribuição desigual do direito ambiental, uma vez que a população branca recebe maior atenção quanto ao acesso à água e saneamento básico que a população negra ou parda, demonstrando novamente a relação de raça e classe, bem como afronta o preceito constitucional de gozo do patrimônio ecológico equilibrado como garantia de todos.

O destaque feito com relação ao saneamento básico é extremamente importante e atual, pois revela claramente uma faceta triste da nossa sociedade com a disparidade dos projetos de saneamento e suas potencializações direcionadas; no entanto, como dito anteriormente, o racismo ambiental abrange vários conflitos socioambientais que resvalam e atingem, de maneira desproporcional, camada da sociedade mais fragilizada ou vulnerável, o que impõe um sofrimento desigual no que diz respeito ao uso e gozo dos produtos da natureza. Isso atinge a dignidade da pessoa humana, viola o meio ambiente ecologicamente equilibrado, fere o direito à saúde, fomentando prejuízos sociais inestimáveis.

Pode-se citar, para reforçar a abordagem posta, a questão do acesso à água e os serviços de saneamento básico, haja vista que não custa lembrar que a disposição do elemento água e dos serviços de esgotamento são mal equilibrados, uma vez que privilegia parte da população (com serviços efetivos) em detrimento de outras, ou seja, no mundo, estar-se imerso em uma elitização do uso de um serviço tão importante, aumentando, cada vez mais, a vulnerabilidade de boa parte da camada social.

Muito se fala em privatização dos serviços de água e esgoto, mas os exemplos que se tem não levam a se considerar como uma boa saída a comercialização ampla e total desses serviços. A título de exemplo, pode-se citar o caso fracassado da privatização dos serviços de água e esgoto da capital da Amazônia, a cidade de Manaus, nos idos de 2000.

Extraindo as informações da tese de Doutorado de Rocha (2019), intitulada: “*A luta pela água na Amazônia: desafios e contradições do acesso à água em Manaus*”, viu-se que havia, à época, um histórico não muito animador nos serviços de saneamento em Manaus, que era prestado pela Companhia Estadual local, a Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA), o que levou, após pressão popular e política, a optar pela venda das ações da Companhia estadual.

O processo de privatização, mediante leilão, gerou uma intensa briga judicial, ora pelas partes licitantes, ora por órgãos ambientais locais, que questionavam itens do leilão, requisitos, metas, fazendo com que todo o processo de construção da licitação fosse postergado.

Adiante, após superadas todas as demandas judiciais, foi levada à cabo o leilão e arrematado pela empresa francesa Suez Ambiental. Todavia, tudo que se prometeu de melhorias e investimentos no sistema de saneamento manauara, ao longo do tempo, não foi cumprido, levando ao descrédito, pressão popular e revolta, no sentido de desfazer a privatização. Sobre este ambiente de instabilidade, Rocha (2019, p. 138-139) destacou:

No final do ano 2000 a empresa ainda não tinha conseguido elevar o nível de qualidade da água em diversas partes da cidade, onde os moradores afirmavam que “a água era amarela, suja e com pedaços de lama”.⁷⁹ Indignados, eles se queixavam das contas, afirmando que eram cobrados consumos maiores, a cada mês, mesmo sem usufruírem do serviço. Este ano também foi marcado por inúmeros rompimentos em importantes adutoras do sistema de abastecimento, causando transtornos, prejuízos e revoltas nos moradores das áreas afetadas. [...]

A evolução do índice de cobertura de esgoto a partir de 2000 indicava que a empresa pouco tinha avançado neste serviço. A Agência Reguladora esclareceu ainda que este avanço não significava que a empresa tinha feito investimentos, mas simplesmente incorporado os sistemas de esgotamento sanitário de conjuntos residenciais construídos pela Prefeitura. Em seu relatório anual, a Agência diagnosticou ainda a impossibilidade do cumprimento das metas contratuais previstas para 2006, tanto na cobertura de água quanto no serviço de esgoto.

Em continuidade, viu-se que o índice de perdas apurado em 2004, em Manaus, ainda atingia patamares altos, em torno de 64% da produção hídrica, forçando a agência reguladora a advertir a empresa, clamando para que ela elevasse seus investimentos na hidrometração das ligações de água, pois este seria um dos principais fatores de diminuição dos índices de perdas.

Nota-se que ficava cada vez mais claro o desrespeito sistemático do contrato de concessão por parte da empresa, destacadamente ao longo dos primeiros cinco anos de atuação na cidade de Manaus, onde a concessionária justificava salientando que a receita

gerada foi insuficiente para cobrir os custos para efetuar e remunerar os investimentos realizados.

Rocha (2019, p. 141-144) continua sua discussão, afirmando que em virtude dos elementos apresentados, vislumbrou-se a inviabilidade da manutenção do contrato de concessão, uma vez que a concessionária não cumpria suas obrigações, os clientes não possuíam renda suficiente para o pagamento das faturas (18% de inadimplência) e o poder concedente não conseguia promover o equilíbrio contratual. O Grupo Suez, para justificar o não cumprimento do contrato de concessão, afirmou que não tinha consciência exata do que havia comprado em 2000, alegando não ter sido facultado pelo Estado todas as informações.

O Estado repassou um patrimônio público ao setor privado e o valor recebido não se reverteu em benefícios sociais: 1) o Estado desembolsou altas somas para preparar as empresas para a venda; 2) o repasse do dinheiro recebido a terceiros, alegando dívidas públicas; 3) os serviços não se tornaram mais eficientes que os anteriores; e 4) o Estado acabou por financiar a compra de suas próprias empresas através do BNDES.

Diante deste cenário, a companhia francesa Suez Ambiental decidiu concentrar os seus investimentos no setor de energia e no mercado europeu, retirando-se do saneamento básico brasileiro. A multinacional negociou as ações da concessionária Águas do Amazonas, transferindo-as para o grupo brasileiro Solução para a Vida (Solvi), que passou a gerir os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Manaus. Ou seja, um verdadeiro *case* de insucesso.

Ainda sobre o tema, destaca Rammê (2012, p. 41) que a privatização da água, nesse contexto, tende a agravar o problema. Barlow e Clarke ilustram bem essa questão ao referir que, nos países do dito Terceiro Mundo, a privatização, na maioria das vezes orquestrada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, é exigida para renegociação das dívidas externas desses países.

As consequências são cruéis: sobretudo a população pobre se torna incapaz de pagar os crescentes custos tarifários referentes à água e ao saneamento básico. Caubet, amparado em dados científicos, apresenta números desse quadro de injustiça relacionado ao acesso à água. Segundo o autor, cerca de 1,1 bilhões de seres humanos vivem sem água potável e 2,4 bilhões não têm acesso a instalações sanitárias.

Cerca de dois milhões de seres humanos, principalmente crianças, morrem nos chamados países do sul, em virtude de doenças relacionadas à falta de redes de distribuição de água e saneamento, sendo que em cada 10 crianças uma morre por causa de diarreia ou

desidratação antes de alcançar a idade de cinco anos. Caubet ressalta, ainda, que 40% da água do planeta são consumidos por apenas 20% da população que vive nos países desenvolvidos.

De outro lado, conhecendo da necessidade de investimentos privados em parceria com o comando da gestão pública no setor de saneamento, há exemplos positivos de parceria público-privada (PPP), que é uma modelagem diferente da privatização total do sistema, onde se alcançaram pontos de extremo avanço nos serviços de água e esgoto, mas com a participação efetiva do ente privado.

Aqui, pode-se citar as PPP feitas pela Companhia Espírito-Santense de Saneamento (CESAN) que, desde 2015, firmou parceria com a empresa Ambiental Serra, evoluindo no índice de implantação de redes de esgoto do importante município de Serra, de 58% para incríveis 92%, tudo em oito anos, chegando bem próximo da universalização planejada pelo novo marco do saneamento.

De acordo com matéria publicada pela Redação do Portal Saneamento Básico (2024) sobre a temática:

Tratamento de esgoto na Serra chega a 92% e se aproxima da universalização. Uma parceria público-privada (PPP) entre as empresas Ambiental Serra e Companhia Espírito-santense de Saneamento (Cesan) permitiu que o índice da cobertura de redes de esgoto na Serra tivesse um avanço de 58% para 92% em oito anos. **Firmada em 2015, a parceria tem o objetivo de universalizar os serviços de tratamento de esgoto na região.**

Em suma o progresso já realizado fez a cidade se tornar uma das 60 do Brasil a ter essa porcentagem. Ademais a qual ultrapassa a média nacional de pouco mais de 50%. [...]

A Ambiental Serra é uma concessionária da Aegea Saneamento que firmou uma parceria público-privada (PPP) com a Companhia Espírito-santense de Saneamento (Cesan), e tem o objetivo de operar e ampliar o sistema de esgotamento sanitário do município da Serra.

A PPP é um contrato firmado entre uma empresa privada e uma administração pública para a prestação de um serviço ou uma obra por um tempo determinado. No caso da Ambiental Serra, o contrato com a Cesan tem validade de 30 anos.

Em suma a parceria começou em 2015, e desde o período, a evolução do sistema de esgotamento sanitário na cidade o fez se tornar referência no país (Gazeta, 2024).

Acrescente-se, ainda, o importante princípio do subsídio cruzado que, diferentemente da ideia da privatização, ele pulveriza justiça social diante do sistema de saneamento básico quando proporciona que os grandes centros urbanos possam (financeiramente) manter os menores centros, ou seja, as cidades grandes superavitárias é quem mantêm as deficitárias, de modo a garantir o acesso justo a todos, sem discriminação. Isso é justiça social, combate ao racismo ambiental, a ideia de privatização ou mercantilização de um serviço essencial que deve, predominantemente, se manter público.

3 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO, A LEI Nº 14.026/2020 E SEUS REFLEXOS

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, o Brasil viveu por muito tempo uma fase de estagnação nos investimentos no setor de saneamento, o que resultou em uma grande defasagem nos serviços essenciais de água e esgoto, todos concentrados nas mãos dos municípios, que possuem titularidade prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 30, inc. V), especialmente em assuntos de interesse local. Ou seja, quando o tema do saneamento se restringe às fronteiras municipais, apenas eles podem gerir, planejar, executar e operar os serviços básicos de saneamento.

No entanto, por ser um serviço tão complexo que sempre exigiu habilidades dos gestores públicos para manter uma estrutura sólida e organizada voltada ao saneamento, muitos municípios quase renunciaram a essa importante responsabilidade devido à fragilidade organizacional e financeira para gerir todas essas ações.

Nos anos 1970, houve o surgimento concentrado de várias Companhias Estaduais devido à atuação do Governo Federal da época, através do Planasa, que criou todas as companhias para assumir os serviços de saneamento, com a aprovação dos titulares, ou seja, os municípios. No entanto, apesar da melhoria e expansão gradual desses serviços públicos, as companhias de saneamento ditavam as regras sem seguir, por exemplo, metas de universalização ou uma política de gestão e planejamento mais robusta.

É sabido que as companhias, dentro de seus domínios, praticamente não enfrentavam concorrência, pois tinham permissão dos municípios para operar. Além disso, a participação privada neste período histórico do país foi praticamente nula ou insignificante em termos de investimentos (1970 - 2007), o que limitou o desenvolvimento do saneamento a prognósticos pouco satisfatórios, reduzindo as perspectivas do setor e destacando a necessidade urgente de uma legislação específica para normatizar o sistema e impor novas regras.

Daí surgiu a Lei Federal nº 11.445/2007, que institucionalizou de maneira mais precisa as diretrizes nacionais para o saneamento, introduzindo temas como universalização, integralidade, adequação ambiental e articulação de políticas regionais. Apesar do reconhecimento da importância dessa legislação mais incisiva em comparação ao cenário anterior, críticas surgiram focadas no fato de que a lei não resolveu o problema da titularidade dos serviços, nem foi suficientemente precisa ao estabelecer metas ambiciosas de universalização. A lei também permitiu, de maneira limitada, a inclusão do setor privado nos serviços.

Esses fatores contribuíram para a estagnação do desenvolvimento no setor, resultando em serviços de saneamento de qualidade limitada, exceto nos grandes centros urbanos. A maioria dos municípios brasileiros ainda sofre com a qualidade e o progresso insuficiente dos serviços de água e esgoto. Assim, surge o novo marco do saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), uma legislação que revisa, melhora e complementa a anterior sem revogá-la.

Assim, Guimarães (2022, p. 14-15) explica:

Sua inovação gira em torno de três eixos temáticos principais. O primeiro diz respeito ao modo de regulação do saneamento. Atualmente, a regulação deste serviço é provida por dezenas de agências reguladoras, entre as estaduais, municipais, intermunicipais e distrital.... acaba gerando uma regulação fragmentada e heterogênea. A nova lei atribui à ANA – Agência Nacional da Águas e Saneamento Básico a competência para editar normas de referência sobre saneamento.

[...]

O segundo eixo temático relaciona-se com a modalidade de contratação destes serviços. Com o advento da nova lei, sua prestação passa a depender unicamente da celebração de contrato de concessão precedido de licitação, eliminando-se o cabimento, para esse fim, de contrato de programa por via de contratação direta entre os titulares (municípios) e entidades integrantes de estrutura administrativa alheia (companhias estaduais, por exemplo).

O terceiro eixo é a regionalização. A nova lei busca induzir a prestação regionalizada do serviço. A ideia é evitar tanto quanto possível que a operação do serviço seja conduzida localmente pelos municípios desconsiderando-se as suas implicações regionais.

Por fim, [...] trata-se da imposição de novas metas universalização e qualidade para a prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

É válido ressaltar, por dever de honestidade com o texto da lei, que o novo marco legal do saneamento contempla o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, bem como a limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais (art. 3º, I, Lei nº 11.445/2007). Todavia, como este estudo é centrado na política de saneamento básico, reduz-se o foco para os serviços importantes de abastecimento, tratamento e distribuição de água, além da coleta, tratamento e adequada drenagem de esgoto, sendo neles que se direciona a atenção na pesquisa.

Já adentrando em alguns reflexos do novo diploma legal, vê-se que a nova lei impõe aos titulares dos serviços a possibilidade de participação do setor privado, mediante a celebração de contrato de concessão, através da necessária participação dos interessados em processo licitatório, para a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidades que não integrem a administração do titular. É vedada a sua regulamentação por meio de contrato programa, convênio ou termo de parceria, conforme previsto no artigo 10 da lei.

É importante mencionar que, antes da nova lei, era possível a vinculação contratual direta entre municípios e companhias estaduais, sem que essa relação fosse precedida de licitação. Trata-se de uma verdadeira mudança de paradigma, posto que a lei agora prevê a obrigatoriedade de concorrência através de licitação para a seleção da proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços de saneamento básico, obrigando as empresas estatais do setor a competir em igualdade de condições com as empresas privadas por esses contratos.

Ao longo do trabalho, explica-se a saída jurídica inovadora e desafiadora adotada pelo Estado da Paraíba, que modificou (mesmo que provisoriamente) o cenário das competências constitucionais do setor de saneamento, possibilitando a manutenção da relação ou a prestação direta de serviços entre as microrregiões de saneamento do Estado e a companhia estadual local (CAGEPA), sem que tal comportamento viole a nova lei, apesar das contestações já presentes no STF (como na ADI 7335). Não há dúvidas de que o espírito da lei, em princípio, parece ser atrair mais empresas privadas para atuar no setor em substituição às estatais.

Além disso, na mesma linha dos reflexos do novo diploma, é importante mencionar que um dos objetivos da norma foi abordar uma finalidade recentemente introduzida, especificamente sobre as normas de referência, visando promover a prestação adequada dos serviços, estimular a livre concorrência, incentivar a cooperação entre os entes federativos e promover a regionalização na prestação dos serviços, entre outros objetivos.

A ideia e a preocupação do legislador foi naturalmente gerar um ambiente de segurança jurídica e regulatória, impondo regras claras e uniformes em todo o país para atrair investimentos para o setor e contribuir para a universalização dos serviços públicos.

No que diz respeito à necessidade e à importância da regionalização dos sistemas de saneamento, no julgamento da ADI 1.842-RJ, no STF, ressaltou-se:

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). (P. 02)

[...]

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 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 (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842, Relator: Min. Luiz Fux, Rio de Janeiro, Data de Julgamento: 06.03.2013, Publicação: 16.09.2013).

O sentido da tão elevada decisão paradigmática do STF foi alertar para o fato de que os ganhos de escala dessa regionalização tornam economicamente viável atender as demandas do sistema de saneamento, no mesmo contrato, para aqueles municípios maiores e com mais recursos, bem como, reflete nos municípios menores e com menos recursos.

Na Paraíba, esses efeitos foram decisivos para a adoção de uma política forte de regionalização do sistema de saneamento estadual, onde, através da edição da Lei Complementar Estadual nº 168, de 22 de junho de 2021, foi oficializada a instituição das Microrregiões de Água e Esgoto do Estado da Paraíba, sendo esta dividida em 04 (quatro) posições microrregionais, a saber, do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança, objetivando realizar o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou contratada, dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais urbanas.

A formatação do sistema paraibano em microrregiões foi idealizado e concretizado tomando por base alguns aspectos, tais como, dados econômicos, geográficos, hidrográficos, populacional, de interligação de sistemas e bacias, formando um conjunto uno (apesar de vasto), de modo a tentar proporcionar uma prestação de serviços mais uniforme, mais distributiva, com visão macro e futura para alcançar a universalização do saneamento, meta maior do novo marco legal, sendo este um dos principais efeitos que a nova lei trouxe às terras paraibanas. Essa mistura de municípios em blocos microrregionais é essencial para o progresso do saneamento.

A respeito dessa formatação regionalizada, arremata Guimarães (2022, p. 40) que ao mesclar municípios mais ricos e mais pobres, segue a lógica de colocar no mesmo bloco os popularmente designados “filé e osso”. Dificilmente, os municípios menores e de baixo poder aquisitivo, separados ou até conjuntamente, terão condição de despertar o interesse do mercado em uma licitação para os serviços de saneamento. Daí a necessidade de misturar os municípios, a fim de viabilizar técnica e economicamente a universalização dos serviços.

Isso se chama de princípio do subsídio cruzado no seu mais alto grau de pureza. Ora, como dito, a regionalização permite a adoção da política de subsídios cruzados para atender a parcelas mais pobres da população, contribuindo para a universalização dos serviços.

Nesse sentido, o novo artigo 31, *caput* e inciso III, da Lei nº 11.445/2007, prevê que os subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos, internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada.

O julgamento da ADI 1842 (STF) destacou que 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 artigo 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 os artigos 3º, inciso II, e 24, da Lei Federal nº 11.445/2007 e o artigo 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

Relevante destacar que, salvo na hipótese de interesse metropolitano (região metropolitana, aglomerações urbanas ou microrregiões), cuja integração é compulsória (art. 25, § 3º da CF/1988), de acordo com a ADI nº 1842-RJ, a adesão às estruturas das formas de prestação regionalizada é facultativa (art. 8º, da Lei nº 11.445/2007). Entretanto, o legislador foi tão contundente que previu a seguinte situação: pode implicar impedimento para recebimento de verbas federais, à ação do município em não se regionalizar.

Assim se diz porque consta do artigo 50 da Lei nº 11.445/2007 que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União serão condicionados na estruturação de prestação regionalizada (inc. VII); e a adesão pelos titulares de serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias, contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada (inc. VIII).

Na verdade, quem vem ditando o tom dessa regionalização, além do novo marco legal, é o próprio STF, pois em dois momentos deixa clara a importância de fomentar essa regionalização:

- de início defendendo a regionalização obrigatória, quando da formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, desde que haja interposição de regiões, ou seja, que haja municípios limítrofes entre si e com compartilhamento de sistemas (ADI 1842-RJ);
- lado outro, dentro da mesma temática, no julgamento da ADI 6573-AL, o STF entendeu, no caso da privatização do sistema de saneamento da grande Maceió-AL, que não necessariamente precisaria da comprovação de regiões limítrofes ou de compartilhamento de sistema de saneamento para deferir ou amparar a instituição da regionalização.

Em suma, segundo a mais alta Corte de Justiça do país, quer sejam por razões técnicas (higiene ou saúde pública), quer sejam por razões econômicas (viabilidade econômica dos municípios menos favorecidos), tal situação é suficiente para legitimar e dar segurança jurídica à instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas ou de microrregiões de saneamento, sem que necessariamente haja a comprovação do compartilhamento de infraestrutura entre municípios.

Todo esse esforço visa a universalização e o rearranjo das instituições envolvidas, da sociedade como um todo, da mudança de mentalidade dos que fazem a gestão pública no Brasil. Afinal de contas, tem-se como pano de fundo o meio ambiente equilibrado e, para que ele aconteça, precisa-se de um saneamento básico eficiente. Ora, a universalização citada enfrenta grandes desafios, o que leva a requerer a participação de todos os atores no processo.

Ela não se resume a um problema ou necessidade apenas de investimento financeiro no setor, haja vista, por exemplo, que o investimento em saneamento em uma região deficitária não geraria retorno algum ao investidor; o foco de toda essa discussão deve estar voltado para os benefícios sociais e ambientais que a universalização está por trazer, refletindo, direta e indiretamente, em áreas como a saúde, a dignidade da pessoa humana e seu bem-estar.

Não custa lembrar, por derradeiro, que um saneamento básico fragilizado impacta na qualidade do meio ambiente, a exemplo do descarte inadequado de esgoto, contaminação das bacias hidrográficas ou dos mananciais, comprometendo a qualidade da água fornecida a população, impondo riscos contundentes a todo o sistema. A atuação dos que fazem o

saneamento nacional deve ser integrada com o aspecto sanitário, mas também, ligada ao planejamento urbano e a gestão dos recursos naturais que, diga-se de passo, são finitos.

O Estado da Paraíba tenta se encaixar em todos esses atributos da nova legislação, reorganizando-se geográfica e economicamente, de modo a permitir a expansão de tais serviços sanitários, de forma mais abrangente possível, gerando mais qualidade de vida e o equilíbrio do meio ambiente.

3.1 O MUNICIPALISMO COMO PIONEIRO NA TITULARIDADE DO SISTEMA

Conhecer o papel dos municípios no cenário do saneamento é de relevância crucial, uma vez que é nele onde se vive, com efetividade, a presença e disponibilização dos serviços de água e esgoto, onde a realidade é sempre presente e viva, onde a sociedade oportuniza seu dever de fala, externalizando seus anseios e estimulando os gestores públicos a institucionalizar políticas públicas assertivas no saneamento e, por tabela, no meio ambiente.

Daí se reconhecer que quando se verbaliza a temática sobre saneamento, deve-se partir da municipalidade e das pessoas (ou nativos), que lá residem, as diretrizes primordiais das ações sanitárias de modo amplo e, principalmente, a vontade política local, pois quem faz o município é sua gente.

Sobre a municipalidade, diz Ribeiro (2024, p. 1-2):

Equívoco comum é confundir o Município com um território ou com uma concepção jurídica abstrata. O exemplo dos antigos gregos é efusivo para demonstrar que o essencial, no Município, são as pessoas. Como registra José Ribeiro FERREIRA, “a pólis era o concreto dos cidadãos, todos, e não o Estado como entidade jurídica abstrata”, pelo que “o aglomerado urbano e o território apareciam apenas como o local em que os homens construíram uma comunidade de hábitos, normas e crenças. Daí admitir-se que a pólis seja transferível para outro sítio”.

O traço mais marcante do Município é a autonomia política, que, para Massimo Severo GIANNINI, reside “no fato de o órgão fundamental dos órgãos locais territoriais ser o povo em corpo eleitoral e de, conseqüentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa não do Estado-nacional, mas da própria comunidade.

No caso brasileiro, dos eleitores do Município se originam o Prefeito Municipal e os Vereadores, todos escolhidos pelo mesmo corpo que, portanto, governa a si mesmo. Isso também significa que a orientação política do Município pode ser diferente, inclusive divergente, da orientação hegemônica no nível regional ou nacional e, no que se referir aos assuntos que a Constituição Federal reconhece como de competência municipal, esta posição divergente prevalece, do que se conclui que o Município possui o direito de pensar diferente.

O resguardo dessa independência municipal foi embasado desde o modelo português, onde se vangloriava a necessidade de preservar a autonomia municipal como eixo principal de uma sociedade politicamente livre.

Por isso que a Constituição Federal de 1988 permitiu aos municípios se organizarem através de Leis Orgânicas, grande condutora dos desígnios da edilidade, no entanto, não se deve esquecer que se vive em uma Federação, onde a ligação entre os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deve sempre prevalecer, complementando-os, quando preciso, resguardando a unidade.

É válido destacar que a Constituição Federal previu dois tipos de competências para legislar, referenciando cada um dos entes do nosso Estado Federado, a saber: (i) a União goza de competência privativa e concorrente; (ii) os Estados e Distrito Federal têm competência concorrente e suplementar; (iii) e os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse locais e para suplementar os normativos federais e estaduais, quando necessários.

Mas, como dito, vive-se em uma Federação e seus entes devem conviver entre si em harmonia e entrelaçando seus interesses para o bem da nação, uma vez que o federalismo ele não se restringe a somente reconhecer as autonomias, mas ele é imbuído em compreender essas autonomias e a necessidade delas de inter-relacionar.

Sobre o federalismo, Wahlfendorf *apud* Machado (2012, p. 441-442) diz que o fundamento de toda ordem federal, comunitária, reside no reconhecimento de que a sobrevivência das partes constituintes de uma Federação é, de alguma maneira, a razão de ser da ordem federal – de onde decorre uma dupla obrigação: de um lado, para as partes integrantes, no seu próprio interesse, em virtude de um *enlightened self-interest*, de fazer aquilo que for indispensável para a Federação, para que ela possa cumprir seu papel; de outro lado, existe a obrigação para a própria Federação de velar para o bem daqueles que a compõem, porque, em caso contrário, a legitimação, a legitimidade da Federação cessaria de existir.

Quer dizer que a ligação e a aliança entre os entes federados (Estados, Municípios e Distrito Federal), que originam a União, conseqüentemente, externaliza um relacionamento de fidelidade (federalismo quer dizer aliança) entre eles. Portanto, é salutar destacar que as competências não são reconhecidas pela Constituição Federal para cada ente da Federação, inclusive para a União, como algo que deve atender apenas ao seu respectivo interesse.

O pleno exercício das competências deve respeitar o conjunto dos interesses da Federação, onde cada ente federativo deve agir com fidelidade à Federação. Disso deriva o

dever de se abster de certas práticas e, também, o dever de cooperar, auxiliando e atuando em harmonia com os demais entes.

Assim, superada a importante noção de federalismo, retornando a competência municipal sobre saneamento, é bom mencionar que quando se fala em competência municipal na temática do saneamento, leva-se em conta a noção de interesse local, uma vez que nada mais apropriado do que o próprio município, seus gestores e seu povo para conhecer suas particularidades e necessidades ambientais, sanitárias; as adversidades geográficas de sua terra; as necessidades, também, de fomentação econômico-financeira da população, de modo que a garantia dessa autonomia sempre foi de extrema importância ao desenvolvimento municipal.

Isso prevaleceu por muito anos e foi quem orientou, de início, as importantes políticas públicas do saneamento nacional, tendo, naquele momento, a municipalidade como pioneira no avanço das políticas sanitárias nacional.

Ao elevar o destaque da autonomia municipal, incrementou Ribeiro (2024, p. 20) ao mencionar texto de João Barbalho e de Almqüio Diniz, que dizem que se reconhecia a liberdade dos municípios se constituírem, fazendo cada um deles mesmos sua lei orgânica, respeitadas a Constituição federal e do Estado e garantindo-lhes esta o poder de promoverem e zelarem, conforme mas conveniente entendessem, tudo quanto se refere à sua vida econômica e administrativa, sem dependência alguma de estranha autoridade, salvo a Judiciária, por via de recurso ou mediante denúncia ou queixa, nos casos permitidos por lei.

No mesmo caminho, na defesa da municipalidade, disse Meirelles (1961, p. 63) que serviços e obras há que, por sua natureza e individualidade, transcendem as fronteiras de um Município, e por seu custo se colocam fora das possibilidades econômicas de uma só comuna. Mas nem por isso deixam de ser da competência municipal, nem se desgarram do peculiar interesse local.

Pois bem, quando se retoma ao debate sobre a importância do interesse local dos municípios, rememora-se a história do municipalismo na Constituição brasileira, das fragilidades que ele enfrentou ao longo do tempo, até chegar a Constituição Cidadã de 1988 que, efetivamente, ressuscitou a democracia no país e deu grau de relevância ímpar aos municípios, garantindo autonomia local, enquadrando-se como um princípio constitucional.

Garantiu-se aos municípios a capacidade de se auto organizar e de fazer valer a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, considerando o município como ente componente da Federação, confirmada no art. 30, I⁴, da Constituição de Federal de 1988.

E não para aí. Passeando pelo texto constitucional de 1988 localiza-se vários dispositivos que enaltecem a autonomia municipal, a saber: arts. 1º, 18, 23, 24, 29, 29-A, 30, 39, par. 8º do 144, 156, 165, 182, 198 e 211⁵. Vê-se que a autonomia municipal foi efetivamente ratificada e solidificada com a nova ordem constitucional, considerando-se um princípio fundamental do Estado.

Ocorre, porém, que fazendo a vinculação da autonomia municipal com a titularidade do sistema de saneamento básico no país, há de se reconhecer que esta última foi profundamente modificada, buscando-se uma visão contemporânea de titularidade que ultrapassasse os limites do município e um olhar mais coletivo, solidário e que leve em conta o compartilhamento de sistemas, bem como, de políticas públicas.

E não só a lei do saneamento (Lei nº 11.445/2007 e o novo marco, Lei nº 14.026/2020), mas a própria Constituição Federal menciona a possibilidade de prestação, por exemplo, regionalizada ao atribuir aos Estados federados, em seu artigo 25, § 3º que eles 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.

⁴ “Art. 30, I,: Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local.” (Brasil, 1988).

⁵ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos; [...] Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição; [...] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre; [...] Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos; Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior; Art. 30. Compete aos Municípios; [...] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas; [...] Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. [...] Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre; Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão; [...] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes; [...] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (Brasil, 1988).

Quando se fala em saneamento básico, o conceito de interesse local passa a ser relativizado, escapando da exclusividade dos municípios o direcionamento das políticas a serem implementadas na localidade, efetivando uma nova modelagem de coletividade da temática, mediante a institucionalização, como dito em outra parte, da prestação de caráter regional, onde o próprio STF, já dentro dessa visão de regionalismo ou de pavimentação de uma nova ordem sanitária no Brasil, manifestou-se defendendo essa tese, a exemplo do que decidiu, de forma paradigmática, na ADI 1842-RJ.

Sobre o tema, destaca Guimarães (2022, p. 13-14) que, historicamente, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem se ressentido de um problema de origem: o interesse local. Sem adentrar a discussão acerca da ausência de assertiva do texto constitucional quanto à distribuição desse serviço aos entes locais, fato é que, a partir do julgamento da ADI nº 1842/RJ, pelo STF, a sua titularidade é quase um consenso doutrinário e jurisprudencial – pelo menos no que diz com a prestação restrita ao âmbito municipal. E o reconhecimento da titularidade local deste serviço tem gerado, ao longo dos anos, a necessidade de, por meio de arranjos interfederativos, contornar a ausência de capacidade técnica e institucional dos entes locais para bem geri-los. Foi isso que deu origem a um desenho jurídico-institucional, forjado à época do PLANASA, em que, por delegação dos municípios, os estados passaram a prestar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por meio da criação das chamadas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CEB).

Na verdade, a Constituição Federal não pacificou, de maneira explícita, a titularidade aos municípios para gerir o saneamento básico. O que se vê no texto constitucional são disposições que remontam ora para a competência municipal para organizá-los e prestá-los (art. 30, V), ora para a competência estadual (art. 25, §§ 1º e 3º), ora, ainda, para atuação conjunta dos entes da federação em prol da sua prestação (como é o caso do art. 23, IX).

Foi preciso o STF, quando do julgamento da ADI 1842-RJ, abrir os olhos de todos para a questão da regionalização, gerando importância para a reforma legislativa de 2020 (novos contornos do saneamento), mesmo preservando o interesse local municipal, mas estimulando, também, a composição de arranjos regionais, visando à prestação regionalizada.

Complementa Guimarães (2022, p. 71-72) dizendo que a Lei do Saneamento Básico, por um lado, na sua nova redação, definiu os serviços públicos de saneamento básico de interesse local como as funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município (art. 3, XV). Atrelou o conceito de interesse local à circunstância da infraestrutura de suporte à exploração do serviço estar organizada de forma

a atender exclusivamente a um município. Ou seja, os destinatários do serviço prestado com base em certa infraestrutura devem estar localizados em um único município.

Por outro lado, reconheceu que a prestação dos serviços também pode ser estruturada de forma regionalizada, sendo até mesmo incentivada para gerar ganhos de escala e garantir universalização e viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços (art. 2º, XIV). Ela necessariamente abrange mais de um município (contíguo ou não) e tende a garantir maior racionalidade (técnica e econômica) no planejamento, na prestação, na fiscalização e na regulação dos serviços prestados. É estimulada pela LSB porque é condição para alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União (art. 50, VII) (2022, p. 71-72).

Assim, passou-se a vislumbrar uma nova estrutura de competências para exploração dos serviços de saneamento no Brasil, com o estímulo da formação de gestões compartilhadas, preservando o interesse dos municípios limítrofes e que compartilham suas estruturas, deixando apenas a cargo exclusivo dos municípios essa política, quando se tratar de municípios com isolamento reconhecido, ou seja, àqueles onde o sistema sanitário local não se comunga com outras cidades.

Como dito anteriormente, no Estado da Paraíba, essa vinculação dos municípios foi concretizada através da edição da Lei Complementar Estadual nº 168, de 22 de junho de 2021, que criou as Microrregiões de Água e Esgoto do Estado da Paraíba, sendo esta dividida em 04 (quatro) posições microrregionais, a saber, do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral, alterando o panorama local do saneamento básico.

E essa moderna modelagem de competências é de extrema importância aos desígnios do saneamento, uma vez que visa a implementação, cada vez mais, de políticas mais assertivas, que gerem ganho de escala, que proporcionem a população um saneamento básico mais eficiente, mais distribuído, preservando o meio ambiente.

Inclusive, sobre o caráter regional da prestação de serviços, é bom que se diga que para nova legislação, a regionalização pode se apresentar, aos municípios, como uma saída obrigatória ou facultativa, da seguinte forma:

- a regionalização compulsória tem previsão na Constituição Federal de 1988, em seu art. 25, §3º quando afirma que 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; bem como, aqui há um total incentivo da legislação federal para que os Estados busquem a regionalização, por exemplo, como condição de acesso a verbas oriundas do OGU (Orçamento Geral da União); basta a edição da

Lei complementar estadual para que o exercício das competências municipais mude de regime: ao invés do isolamento, por apenas um Município, a competência passa a ser exercida de forma colegiada, por um conjunto de Municípios (ao qual costuma se prever também a participação do Estado-membro);

- Por sua vez, a regionalização pode ser voluntária, justamente quando envolver serviços públicos, regida pelo art. 241 da Constituição Federal, que diz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Portanto, eis o cenário atual das competências municipais no país e da mudança de rumo implementada pela Constituição Federal de 1988 e, recentemente, confirmada pelos posicionamentos da nossa Corte Suprema, objetivando a regionalização dos sistemas de saneamento como método mais eficaz a se alcançar a universalização dos serviços, em defesa do que consta no art. 225 da Carta Magna, qual seja, meio ambiente equilibrado para todos e, para isso, é sempre preciso trabalhar e fomentar boas práticas sanitárias a fim de alcançar elevado patamar.

3.2 A CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS DE SANEAMENTO E A MUDANÇA DE PERFIL DA TITULARIDADE COM O NOVO MARCO LEGAL

Antes de adentrar na temática sobre a criação das empresas estatais, é interessante reforçar as consequências que o novo marco trouxe ao cenário do saneamento e a real necessidade de que o setor estava de pugnar por mudanças, objetivando alcançar a universalização, mas sem deixar de reconhecer a importância da história das companhias estaduais na prestação dos serviços essenciais de saneamento básico em todo o país, ao longo do tempo.

Vale destacar que, atualmente, há a flagrante necessidade de fomentar os projetos de saneamento que tenham por finalidade expandir os serviços citados cada vez mais à sociedade (das camadas sociais mais fragilizadas, as mais abonadas) e, para isto, é importante ter a ajuda do setor privado, uma vez que isso potencializa a prestação dos serviços, acelera os investimentos sempre com o olhar para o subsídio cruzado.

Até porque, trata-se de um serviço complexo, prestado em um país de dimensões continentais, não se podendo olhar para o Brasil como um espaço uniforme ou igual; ele é extremamente diversificado, pois não se pode tratar os desiguais de maneira como os iguais,

onde por exemplo, 04 (quatro) estados do Sudeste tem formas diferentes de universalização, todavia o consenso é oportunar aos demais (os que mais precisam) os pretendidos serviços.

Pois bem, a importância das companhias estaduais no processo de iniciação das políticas de saneamento do país e toda essa evolução histórica pode ser dividida em três consideráveis momentos (jurídico-institucionais), a saber:

- Em 1970, com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) que se destacou em criar as companhias estaduais, fortalecer aquele nicho do serviço público essencial, bancados por recursos federais;
- O advento da Lei nº 11.445 de 2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, já realça o novo momento sobre a titularidade dos serviços, bem como, mesmo que de forma acanhada, permite a participação do ente privado, deixando, ainda, as companhias estaduais no protagonismo, mediante formalização de contratos programa;
- Mais recentemente, adveio o novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020) que reformula, de maneira contundente, o sistema de saneamento, eclodindo novos temas como por exemplo, a ideia de regionalização, as políticas de gestão de ativos nas empresas, a possibilidade de privatizações ou de participação bem mais efetiva do ente privado, a extinção dos contratos programa, etc.

Eis, de fato, a cronologia das companhias estaduais dentro do ambiente citado que, como mencionado, tem uma grande importância ao longo da história do saneamento. No entanto, vale ressaltar, que no início dos mencionados serviços, a conotação que se dava era predominância municipal no comando dos serviços sanitários, ou seja, de exploração dos serviços de água e esgoto pelos municípios.

No Brasil, sempre foi concebido que os municípios eram os grandes condutores das principais políticas de desenvolvimento econômico-social e, neste aspecto, pensava-se muito no lado urbano, no que se poderia ofertar à comunidade, a exemplo de calçadas, pontes, iluminação pública, transporte coletivo, limpeza pública etc. E o saneamento também estava inserido neste contexto, por se tratar de um serviço eminentemente municipal e para isso, precisava de organização.

Assim, em meados de 1942, o governo federal entrou no circuito de maneira mais incisiva, de início criando o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) que adveio oriundo de convênio com o governo norte-americano; em 1960, o SESP foi transformado em fundação (Fundação SESP); depois Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM), até dá origem a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Esta última sempre estimulou parcerias com os municípios viabilizando o funcionamento dos serviços municipais de saneamento básico.

Essa relação da FUNASA com os municípios era fomentada através de convênios, onde cada município dispunha de sua entidade municipal para tal, os chamados Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE).

Registre-se que há, ainda, outra figura importante no saneamento, que foi a criação do Departamento Nacional de Obras do Saneamento (DNOS), criado em 1940 (pelo Decreto-Lei nº 2.367/1940) com atribuições de estudar, planejar, executar e fiscalizar obras de saneamento do governo federal; bem assim, de impedir lançamentos de materiais que prejudicassem a salubridade da água. Adiante, em 1959, pensando no fortalecimento e expansão do saneamento de maneira regionalizada, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que dentre tantas atribuições sociais e econômicas, estimulava os Estados da Federação a criarem suas companhias estaduais de saneamento para ajudar os municípios na promoção e viabilização das ações sanitárias, surgindo, por exemplo, daí:

- CASAL – Companhia de Saneamento de Alagoas (1962);
- AGESPISA – Águas e Esgotos do Piauí S.A (1962);
- SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná (1963);
- CORSAN – Companhia Rio-Grandense de Saneamento (1965);
- CAEMA – Companhia de Água e Esgotos do Maranhão (1966);
- CAGEPA - Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (1966).

Ainda dentro da linha temporal da temática posta, em 1964, em pleno regime militar, o DNOS passou a sofrer severas intervenções, em especial de como se geria o fundo específico atrelado a ele – Fundo Nacional de Obras do Saneamento (FNOS) –, editando o Decreto-Lei nº 52/1966 que disciplinava a aplicação dos recursos em saneamento, ou seja, criava uma precisa política de financiamento do setor. Em 1967, surgiu a Política Nacional de Saneamento Básico (Decreto-lei nº 248); adiante a promulgação da Lei nº 5.318/1967 que originou o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE).

Sobre o citado conselho, dizem Castro e Heller (2013, p. 471):

O CONSANE congregava representantes governamentais, mas, também, dos municípios (Associação Brasileira de Municípios) e da sociedade civil (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, Federação Nacional de Odontologia, dentre outras). O CONSANE dividia-se entre o Conselho Pleno e a Comissão Diretora, composta por sete membros: um presidente, designado pelo Ministro do Interior, e dois representantes do Ministério do Interior, do Ministério da Saúde e do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Era à Comissão Diretora que se reservava o poder, bem ao estilo tecnocrático que tanto caracterizou o regime militar. Vejam-se as atribuições previstas para essa comissão pelo art. 7º da Lei nº 5.318/67: a) elaborar e expedir o Plano Nacional de Saneamento, observadas as normas gerais do planejamento governamental; b) fixar critérios para a delimitação dos campos de atuação dos órgãos executores do Plano Nacional de Saneamento; c) orientar a

elaboração orçamentária dos órgãos executores do Plano Nacional de Saneamento; d) incentivar as providências necessárias ao estabelecimento dos convênios de saneamento; e) promover o aperfeiçoamento da tecnologia nacional no campo do saneamento e incentivar o treinamento de pessoal especializado, cooperando na criação de cursos de formação e aperfeiçoamento de pessoal de nível médio e superior que possa atender às necessidades das Regiões, Estados e Municípios; f) estabelecer critérios de prioridade para obras de saneamento básico, que serão preferencialmente financiadas pelo regime de empréstimo; g) colaborar com os Estados e Municípios na criação de entidades estaduais de saneamento e órgãos municipais autônomos que assegurem a operação e administração dos serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários.

É de se notar que a partir daí é que surge o PLANASA totalmente oriundo das ideias do CONSANE, deixando claro que o plano de saneamento expressava, por completo, a participação e controle do governo federal, através do Ministério do Interior, na política sanitária brasileira. Tratava-se de um conjunto de normas instituídas pelo regime militar amparada, resumidamente, em cinco eixos essenciais:

- Estipulava a criação de companhias de saneamento, uma para cada Estado da Federação; fundindo as que já existiam de maneira esparsa;
- Orientava pela delegação dos serviços pelos municípios às companhias estaduais, através da formalização de convênio ou contrato;
- Centralização das decisões de investimentos nas mãos do Ministério do Interior, apoiado no BNH (Banco Nacional de Habitação);
- Vultoso volume de investimentos, com recurso do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço);
- Criação de fundos estaduais para gerir o uso dos recursos.

Ainda sobre o PLANASA, ratificam Trindade e Issa (2021, p. 27) que ele foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 949/1969, que autorizou o Banco Nacional de Habitação (BNH) a utilizar recursos próprios e do FGTS para o financiamento de operações de financiamento para saneamento, assim consideradas aquelas relativas à implantação ou melhoria de sistema de esgotos que visem o controle da poluição das águas.

O desenho geral de tal programa pode ser assim sintetizado no que toca à atuação aos atores envolvidos na sua implementação: (i) à União competia a centralização das iniciativas de financiamento, bem como a definição das diretrizes e das políticas tarifárias das iniciativas de aprimoramento e expansão dos serviços de saneamento básico; (ii) aos Municípios que aderiram ao programa coube a tarefa de delegar às companhias estaduais de saneamento (CESB) a prestação de tais serviços; (iii) às empresas estaduais cabiam a ampliação e aprimoramento das ações de saneamento básico, de acordo com o financiamento e as diretrizes e políticas tarifárias definidas pela União.

A CESB eram peças fundamentais na engrenagem deste programa, o que levou ao crescimento de tais entidades no período das décadas de 70 e 80, em virtude das facilidades na

obtenção de financiamento federal e do grande número de concessões municipais obtidas. Com relação a essas, concessões municipais, basta mencionar que 75% total dos Municípios existentes à época concederam a prestação de serviços de saneamento às companhias estaduais criadas no âmbito do PLANASA.

Não restam dúvidas que o PLANASA proporcionou uma verdadeira revolução no setor, à época, uma vez que houve significativa ampliação da cobertura de água e esgoto no Brasil.

Só para enriquecer o debate, a título de números, explanam Castro e Heller (2013, p. 474) que o censo de 1970 informava que apenas 26,7 milhões de brasileiros, ou 50,4% da população urbana, eram abastecidos com água potável e 10,1 milhões ou 20% eram servidos com redes de esgoto. Quinze anos depois – em 1985 – a Pesquisa Nacional de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – assinalava que 82,8 milhões de brasileiros ou 87% da população urbana eram abastecidos com água potável.

Mais adiante, Melo (2021, p. 23), com números mais próximos da atualidade, comprova a informação dizendo que o Brasil tem no ano de 2018, de acordo com o IBGE, 5.570 municípios com uma população total de 208,5 milhões de habitantes. Segundo dados do SNIS, no ano de 2018 o país apresenta um contingente de população urbana atendida com redes de água igual a 160,7 milhões de habitantes, com um índice de abastecimento de 92,8%. Com relação ao atendimento por redes de esgotos, o contingente de população urbana alcança 105,5 milhões de habitantes, com o índice de atendimento de 60,9%.

Há de se constatar, portanto, que o PLANASA trouxe pontos extremamente positivos, todavia, com ele também vieram impregnados os negativos. A título de positividade pode-se citar: aumento do nível de cobertura com as empresas estaduais (expansão das redes de água e esgotos); treinamento e aperfeiçoamento dos profissionais que atuam na área; já no aspecto negativo, cita-se centralismo das ações nas regiões mais ricas (Sul e Sudeste), em detrimento das demais; falta de integração dos municípios; exagero de gastos e confecções de projetos e o afastamento da sociedade.

De maneira simbólica, considera-se eliminado o PLANASA com o advento da Lei nº 11.445/2007, Lei do Saneamento Básico (LNSB) e surgimento de novas ideias que deveriam ser implementadas na área, a exemplo da política de regionalização do sistema, da participação mais efetiva da iniciativa privada e extinção dos contratos programa (que fomentam e dão vida às empresas públicas de saneamento).

Já adentrando na temática da mudança do perfil da titularidade do sistema de saneamento, é bom que se diga que com a lei de 2007 foram estabelecidas as novas diretrizes

no setor com destaque para a atração do ente privado para fomentar as políticas de saneamento; validação dos contratos programa que ligam municípios e Estados, através das companhias estaduais; no entanto, há de se reconhecer que a participação privada no saneamento é apequenada, fragilizando os investimentos e deixando praticamente somente no comando as companhias estaduais, deixando distante o sonho da universalização.

Daí advém, em 2020, a Lei nº 14.026 (novo marco legal do saneamento) pretendendo revolucionar o setor, facilitando a participação das empresas privadas, acabando com a figura do contrato programa, justamente, como dito anteriormente, instrumento essencial para manter a ligação da relação Município – Estado (companhias estaduais); na verdade, houve uma quebra das vantagens que as companhias estaduais gozavam, de um protagonismo outrora quase sem concorrência, mas que teve mudado o cenário.

Sobre esse novo momento, afirma Zimmer (2024, p. 216-220) que o Poder Constituinte Originário sinaliza que a nova ordem jurídica estabelecida devolve o protagonismo desta política pública para os municípios. Na prática, isso não significou uma ruptura com o modelo em funcionamento desde os anos de 1970 (Planasa), que direcionava para as companhias estaduais a operação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa possibilidade deixou margem para a cogitação de uma transferência de titularidade do município para os Estados quando constituídos esses arranjos coletivos. De fato, essa discussão teve continuidade, encontrando um relativo consenso com a versão atualizada da Lei nº 11.445/2007 e um conjunto de decisões do STF.

Na realidade, essa complexa teia normativa alimentou o debate por bastante tempo, pois era preciso identificar o núcleo duro do conceito de interesse local, para então delimitar-se a abrangência da titularidade municipal em relação a determinadas modalidades de serviço público.

Nas palavras da Lei Federal nº 11.445/2007, artigo 8º, inciso II, exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento o Estado, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. E mais, o artigo 8º, § 1º, considera que o exercício dessa titularidade poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal, diante de determinadas condições.

Todavia, nenhum dos projetos obteve aprovação no Legislativo. Por sua vez, o STF debruçou-se sobre a matéria na ADI nº 1.842. Nela, o Partido Democrático Trabalhista (PDT)

questionou a constitucionalidade de alguns artigos da Lei Estadual nº 2.869/1997 do Rio de Janeiro, que criava a Região Metropolitana e a Microrregião dos Lagos, atribuindo ao Estado as funções executiva e administrativa de ambas naqueles interesses que poderiam ser considerados metropolitanos e comuns, o caso do serviço de saneamento; o entendimento fixado, depois de mais de uma década de controvérsias, foi o de que, nas regiões metropolitanas, a gestão dos serviços de saneamento seria compartilhada entre estado e municípios, embora a lei imponha condições para esse compartilhamento (que haja instalações operacionais compartilhadas). Se existe mesmo um interesse comum, as decisões dependerão de um colegiado, ou seja, integrar uma Região Metropolitana não transfere a titularidade desses serviços para o Estado.

Assim, a intenção da norma foi ainda manter o município como titular do sistema, desde que se resume a questões de interesse local. Ele sozinho, quando faz parte, por exemplo, de uma região metropolitana, não pode, em seu território, gerir as funções públicas de interesse comum de forma unilateral, ignorando os municípios restantes e o Estado.

Na linha de entendimento do STF (ADI 1842-RJ), o Novo Marco Legal do Saneamento passou a tratar o tema da seguinte forma, em seu art. 8º: exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Vê-se uma simbiose de titularidade única (aos municípios quando se tratar de assuntos de interesse local) e titularidade compartilhada (quando houver compartilhamento de sistemas entre municípios).

3.3 EIXOS PRINCIPAIS DA NOVA LEI E SUA RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DO SUBSÍDIO CRUZADO E A UNIVERSALIZAÇÃO

O novo marco legal do saneamento, como já mencionado ao longo da pesquisa, adveio com objetivo de remodelar o sistema de saneamento nacional diante do cenário não muito animador, pertinente a prestação de serviço em si, com destaque para os serviços de água e esgoto e os impactos que vem causando, ao longo do tempo, no meio ambiente.

Na verdade, o retrato nacional é de literal desigualdade social na prestação desses serviços, onde de um lado há estados da Federação que apresentam números e missões bem

avançadas e de outro, a grande maioria (com destaque para as regiões Norte e Nordeste) apresentam uma realidade bem diferente.

Não custa lembrar que a má prestação de serviços, por exemplo, reflete negativamente em vários setores da sociedade. Pode-se citar a seara educacional e o desempenho dos discentes inseridos nesse precário ambiente. A respeito do tema exemplificado, ressalta Schwyter:

A falta de saneamento também afeta o rendimento escolar e a produtividade no trabalho. De acordo com censo escolar realizado pelo INEP (2018), de 182 mil escolas de educação básica, 16% não contam com banheiro no prédio da escola e 49% não estão ligadas à rede de esgoto. Em estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil (2017) com dados originais da PNAD (IBGE, 2016), verifica-se uma significativa diferença de evolução escolar entre os alunos de áreas com acesso aos serviços de saneamento e os que são de áreas sem saneamento. Esse problema avança até o ENEM, pois as notas desse exame também são influenciadas pela falta do saneamento básico. O estudo do IBGE apontou diferenças de desempenho no teste ENEM entre estudantes de regiões com ou sem saneamento básico. Uma escolaridade menor significará perda de produtividade e remuneração do trabalho. O acesso ao saneamento, além de ter influência na qualidade de vida e saúde da população, também eleva o potencial da produtividade e remuneração futura dos nossos estudantes (Trata Brasil, 2017; Schwyter apud Guimaraes; Vasconcelos; Hohmann, 2021, p. 83.).

Assim, dentro dos objetivos do novo marco, nota-se qual seria o papel da regulação nesse importante setor. Ela foi pensada, de início, para apenas regular de maneira branda a relação do Estado com a sociedade, uma vez que no início do saneamento a participação privada era quase nula. A partir do momento que houve ênfase à participação privada no setor fez-se necessário dar uma maior importância à regulação.

É bom lembrar que havia (e ainda há) no país uma pulverização de normas locais de regulação, por municípios ou Estados, onde cada ente regula seus próprios serviços, o que impõe dificuldade na organização do sistema (pluralidade de soluções). Portanto, promover a uniformização regulatória é sim um grande objetivo do novo marco, atribuindo à ANA essa tarefa com o intuito de editar normativos padronizados nacionais.

Isso ficou bem claro com as alterações que foram feitas na Lei nº 9.984/2000, alterações estas realizadas pela Lei nº 14.026/2020 (novo marco do saneamento), definindo de forma ampla as atribuições da ANA⁶, onde as mesmas devem ser implementadas de maneira

⁶ “Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe: I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; II – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos; III – (VETADO) IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União,

progressiva. Até porque, um dos maiores objetivos do novo marco do saneamento é buscar a uniformidade da regulação, dando segurança ao sistema regulado, ofertando ao pretense investidor a garantia da organização e respeitabilidade aos padrões normativos impostos, evitando conflitos regulatórios.

Quer dizer que essa nova dimensão regulatória visa tornar o ambiente de investimentos mais seguro, mediante a implementação de um modelo regulatório padronizado em uma agência reguladora federal que tem por fim melhor posicionar a coluna dorsal da regulação, tendo como visão a organização normativa do setor de saneamento, produzindo normas que proporcionem a população um saneamento básico mais eficiente, gerando, cada dia mais, um meio ambiente equilibrado.

Sobre o tema, Bustamante (2016; p. 19) diz que as competências deferidas à regulação do setor não podem se limitar a coibir falhas de mercado ou somente manter o seu

observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º; V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União; VI - elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei no 9.433, de 1997; VII – estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica; VIII – implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; IX – arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei no 9.433, de 1997; X –planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios; XI - promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos; XII – definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas; XIII - promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; XIV - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; XV - estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos; XVI - prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos; XVII – propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos. XVIII - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação. XIX - regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes. (Redação dada pela Lei nº 12.058, de 2009) XX - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); (Incluído pela Lei nº 12.334, de 2010) XXI - promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens; (Incluído pela Lei nº 12.334, de 2010) XXII - coordenar a elaboração do Relatório de Segurança de Barragens e encaminhá-lo, anualmente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de forma consolidada. XXIII - declarar a situação crítica de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos nos corpos hídricos que impacte o atendimento aos usos múltiplos localizados em rios de domínio da União, por prazo determinado, com base em estudos e dados de monitoramento, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, quando houver; e XXIV - estabelecer e fiscalizar o cumprimento de regras de uso da água, a fim de assegurar os usos múltiplos durante a vigência da declaração de situação crítica de escassez de recursos hídricos a que se refere o inciso XXIII do **caput** deste artigo.”

equilíbrio, mas devem avançar para assegurar o atingimento dos objetivos postos nas políticas públicas setoriais, exercendo um significativo conteúdo de regulação social.

A dimensão da importância da ANA para o mercado regulatório é tamanha, servindo de grande balizador na relação usuário e prestador, quando, por exemplo, no art. 4º, § 1º da lei do novo marco ela cria normas de referência de extrema importância ao setor e ao meio ambiente, abordando a regulação tarifária visando eficiência dos serviços; proteção ao equilíbrio econômico-financeiro; padronização dos modelos contratuais que regem os entes envolvidos; impõe metas para universalização e redução de perda de água; cria padrões de contabilidade regulatória; ventila a utilização de água de reuso, dentre outros.

Na parte da relação contratual entre os atores envolvidos (usuários, municípios, prestadores privados, Estados) também há forte alteração no critério de contratação imposta pelo novo marco, como o fim da possibilidade de existência dos contratos programa, que antes pactuavam as relações, permitindo a contratação direta com os Estados (através das companhias públicas de saneamento); possibilidade de licitar os serviços de saneamento permitindo, decisivamente, a entrada do setor privado no setor; efetivou, ainda, o modelo regionalizado de prestação de serviços, alterando a titularidade do setor para essas regiões.

Cumprir dizer que em números aproximados, tem-se 70% dos serviços de saneamento sendo capitaneados pelas companhias estaduais, onde há sim exemplos positivos nessa entrega dos serviços, mas também há vários pontos negativos, o que culminou com uma defasagem ao longo do tempo no Brasil, forçando a essa mudança legislativa, cultural e sistêmica do saneamento básico.

Pois bem, com a proibição dos contratos programa e de suas renovações para o futuro, alterando o panorama da titularidade dos serviços, aos municípios restam duas saídas: aqueles que não pretendem explorar diretamente os serviços ou licitam ao ente privado ou se vinculam aos novos arranjos regionais ou de prestação regionalizada, potencializando a proteção do meio ambiente com os serviços mais bem distribuídos. Essa regionalização veio justamente para desfocar unicamente dos municípios a titularidade dos serviços, fazendo com que se pense mais no coletivo, nos municípios vizinhos e interligados por sistemas, do que somente olhe para si próprio, para os interesses locais.

E, obviamente, todo esse cenário desenhado com o novo marco legal tem um objetivo primordial que é a universalização. Loureiro e Moreira (2022, p. 238-239) afirmam que a primeira providência imposta pelo novo marco do saneamento básico é a exigência de universalização dos serviços de saneamento básico, sobretudo de água e esgotamento sanitário, como verdadeiro princípio (mandamento de otimização) setorial.

Em realidade, o novo marco elegeu-o como o mais importante entre tantos, a ser realizado no maior grau possível, de tal sorte que a universalização se torna a principal métrica ou o parâmetro para avaliar o mérito de quaisquer ações, públicas e privadas, no saneamento, inclusive a privatização de companhias estatais.

O que se justifica em vista do fato de que o novo marco do saneamento básico visa a assegurar direitos fundamentais dos usuários de serviços de água e saneamento, em regime de igualdade, em termos nacionais, como medida de atendimento a temas básicos da cidadania. A positivação geral e abstrata do princípio de universalização está nos arts. 2º, I e 3º, III, da Lei nº 11.445/2007 (com as alterações do novo marco do saneamento básico).

Portanto, não restam dúvidas da importância do novo marco almejando melhoras no setor de saneamento, o que gera diversos reflexos no seio social e no Estado da Paraíba. Lembrando e reforçando que esse novo ambiente do saneamento, dentre tantos temas, ressalta, como dito ao longo do texto, a regionalização ou prestação dos serviços regionalizados como um grande condutor de avanços na implementação de políticas públicas de abastecimento e expansão do setor de água e tratamento de esgoto.

A regionalização do saneamento, conforme citada, consiste na formação de blocos de municípios que busca contribuir para a viabilidade econômico-financeira, a criação de escala e a eficiência da universalização dos serviços do setor. Tem como objetivo garantir a oferta de saneamento básico em regiões com menor potencial econômico ou condições para a rentabilidade do serviço.

Desde a promulgação do marco legal do saneamento, diversos estados brasileiros avançaram na regionalização, com destaque para o Estado da Paraíba, onde já tem definida e aprovada, mediante lei, suas 4 (quatro) microrregiões de saneamento, através da edição da Lei Complementar Estadual nº 168, de 22 de junho de 2021, que criou as Microrregiões de Água e Esgoto do Estado da Paraíba. A adesão desses entes federativos a esse mecanismo é fundamental para ganhos de escala no abastecimento de água e no esgotamento sanitário no país.

A regionalização utiliza com princípio fundamental o subsídio cruzado, que integra municípios com maior e menor potencial de viabilidade econômico-financeira, de modo que todo o bloco avance na universalização dos serviços. Dentro desse espectro, vê-se que o princípio do subsídio cruzado é medida de extrema importância na seara econômica do sistema, tornando-o um elemento crucial para sustentabilidade do setor.

O subsídio cruzado é financiado pelas receitas em determinados mercados com o propósito de estimular investimentos em saneamento nas regiões com maior dificuldade para

a viabilidade econômico-financeira dos projetos. Assim, com a formação dos blocos regionais, parte dos ganhos em cidades com maior mercado e melhor infraestrutura compensam investimentos em municípios com menor potencial econômico. Nesse sentido, são levadas em consideração características geográficas e de disponibilidade hídrica desfavoráveis para a rentabilidade dos serviços nestas localidades.

Quase todos os estados brasileiros já definiram ou encaminharam para aprovação de suas assembleias legislativas a composição de seus respectivos blocos. Por serem de longo prazo, os projetos e contratos de concessão estabelecem o equilíbrio econômico-financeiro dos projetos com base no princípio de tarifa justa.

Há quem imponha críticas a tal princípio, a exemplo de Motta (2006) ao dizer que esse tipo de subsídio cruzado é fruto da estrutura iniciada no PLANASA, em que uma parcela dos municípios pode pagar um valor acima do custo de produção, ao passo que a outra é subsidiada por esses e paga um valor aquém do custo de produção. Isso pode gerar um conflito em que os municípios superavitários podem ter interesse em assumir para si os serviços e reduzir a carga do subsídio cruzado.

Por sua vez, para Kelman (2003, p. 71-78) o desafio consiste em criar subsídios que induzam as companhias concessionárias de serviço de saneamento a atender também os mais pobres, observando-se que o esperado de uma empresa econômica é que ela persiga o lucro. Isso só é possível se elas forem submetidas a regras que a condicionem a atuar nessa direção.

Além do mais, o fato de as empresas no setor de saneamento serem monopolistas em suas áreas de atuação permite que elas pratiquem discriminação de preço. No entanto, tal comportamento não visa maximizar os seus lucros, uma vez que a grande maioria são as companhias públicas e são devidamente reguladas por agentes, mas tem o intuito de atender à população com a melhor qualidade possível e ao máximo de cidadãos, o que se traduz em universalidade de acesso.

Nota-se que a intenção do mencionado princípio é garantir que aqueles que possam pagar mais subsidiem os menos favorecidos, tornando o sistema como um viável, destacadamente no aspecto do alcance da justiça social, garantido a prestação de serviços mais espalhada possível, aprimorando os complexos serviços e preservando o meio ambiente.

4 CONTRIBUIÇÕES DO NOVO SANEAMENTO BÁSICO AO ESTADO DA PARAÍBA E AS ALTERAÇÕES LOCAIS

É interessante destacar, de início, que para se conhecer a relevância do novo saneamento nacional e no Estado da Paraíba, é importante fazer uma abordagem prévia da necessidade de organização das cidades, a fim de integrar alguns temas em conjunto de modo a facilitar a compreensão do texto.

A pesquisa realizada, de maneira ampla, visa justamente pontuar as mudanças e os avanços que o novo marco legal imprime no Estado da Paraíba, objetivando deixar clara a sensação de mudança não só no aspecto legal, mas também, geográfico, econômico e, principalmente, nos impactos reflexivos causados na sociedade paraibana, ao compreender que a chegada dos desafios do novo marco legal foi salutar para revisitar o que estava instalado no saneamento paraibano.

Adiante, foi preciso, ainda, reestruturar o saneamento para adequação ao que pede a lei e, conseqüentemente, ofertar ao Estado da Paraíba uma nova e instigante política sanitária que abraça o grande tripé da nova lei que é a necessidade de regionalização do sistema, a potencialização da regulação local e a manutenção de políticas de subsídio cruzado, já abordada ao longo estudo, mas que pretende fazer com que os sistemas de maior volume econômico-financeiro mantenha os menos abonados ou mais deficitários, gerando o equilíbrio social essencial para o futuro das gerações e preservação do meio ambiente.

Assim, quando se fala no novo marco legal do saneamento nacional e na Paraíba pode-se remeter ao caráter urbanístico dessa interpretação e de como o progresso do saneamento paraibano estaria alinhado com as políticas e os investimentos públicos e privados no setor, alinhando-se com os projetos sanitários, com o planejamento da expansão urbana e a gestão de recursos naturais.

Sabe-se que a história do Brasil e, por consequência, na Paraíba, o progresso econômico passou como “rolo compressor” na sociedade, onde da mesma forma que alcançou avanços, ele marginalizou, também, diversos setores ou camadas sociais, proporcionando condições de vida precárias, favelização, debilidades e desastres.

Rocha (2019, p. 52) ao analisar, por exemplo, criticamente a evolução histórica do Brasil, bem como, as políticas outrora implementadas, afirma que:

Ao serem adotadas no Brasil, as políticas de orientações neoliberais acarretaram significativos impactos sociais e econômicos, tais como o reduzido crescimento econômico. De fato, até as décadas de 1970 ocorrera um crescimento notável da

economia, alcançando uma média de 7% ao ano, enquanto ao longo das chamadas “décadas perdidas” houve uma queda significativa do crescimento econômico, atingindo uma média de 1,3% nos anos 1980 e 2,1% nos anos 1990. Faz parte também deste período de ajuste estrutural capitalista, o aumento do desemprego e a retração do investimento público em políticas sociais. As três políticas urbanas estruturais – transporte, habitação e saneamento – foram ignoradas ou tiveram um rumo errático, com baixo investimento (MARICATO, 2015).

Estas políticas de promoção da desigualdade e da segregação social estão implícitas também nas definições das fronteiras entre o legal e o ilegal no planejamento urbano. Trata-se de perceber a forte expansão dos bairros irregulares, ignorada pelo planejamento urbano, gerando o fenômeno da exclusão urbanística. Segundo Rolnik (2015), a legislação urbanística dos países periféricos tem servido não somente para definir as terras mais valorizadas da cidade e garantir os investimentos visando os interesses do mercado imobiliário, mas também para promover a exclusão territorial das camadas mais pobres, à medida que uma comunidade não reconhecida implica invisibilidade em termos administrativos e, conseqüentemente, falta de serviços públicos na dimensão necessária (Rolnik, 2015 apud Rocha, 2019, p. 52).

O que quis dizer o autor é que a exclusão urbana, a ocupação ilegal do solo e a total ausência de educação ambiental levaram o Brasil a um plano urbanista deficiente, precário, refletindo na prestação dos serviços de saneamento, o que também é visto na Paraíba.

Portanto, é essencial compreender que o novo marco do saneamento deve estar sempre alinhado com os ideais urbanistas, com o progresso das cidades, vivendo sempre em interconexão, uma vez que o saneamento não pode ser idealizado, diagnosticado, projetado dissociado do planejamento das cidades, sob pena de fomentar o regresso social, a exemplo do que se viu, mais recentemente, no Estado do Rio Grande do Sul e toda catástrofe climática lá cometida.

Para contribuir com a temática e diante da gravidade do que ocorreu no sul do país, em nota técnica lançada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, através do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (ProfÁgua UFRGS), constatou-se que a catástrofe natural pela qual o Estado do Rio Grande do Sul enfrentou já se coloca como algo sem precedentes na história. Os volumes de chuva registrados no período de 20 de abril a 3 de maio de 2024 foram superiores a 800 mm em algumas cidades gaúchas e causaram inundações que atingiram 417 municípios. Praticamente 90% do estado foi impactado.

Vê-se que os reflexos dos problemas causados não param, que é preciso mudanças e preparação não só dos gestores públicos, mas também da sociedade, o que leva a premente necessidade de potencializar políticas públicas que abracem o planejamento urbano como um referencial e que haja forte investimento nos planos de adaptação climática.

Agora, após o intróito, retomando a situação do saneamento paraibano e de como melhor explorá-lo, há de se garantir a importância dos elementos constitucionais estaduais,

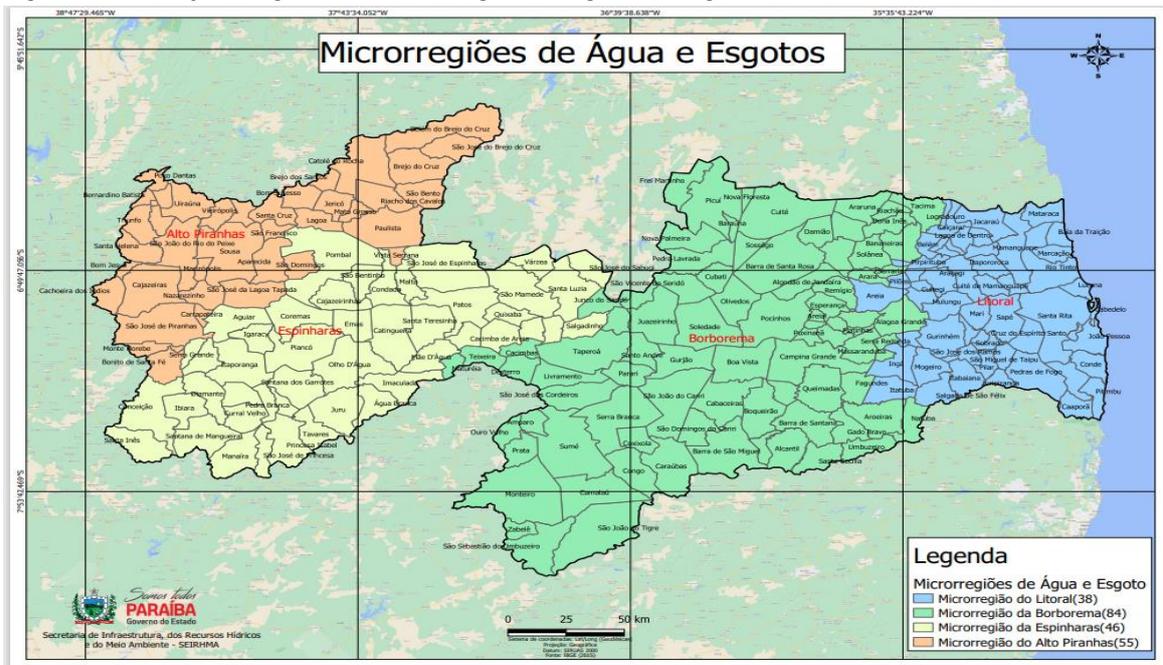
bem como, uma breve passagem pela origem do saneamento na Paraíba, fazendo um paralelo com os desafios impostos pelo novo marco legal e a realidade atual do sistema.

É sabido que os Estados da Federação estão se reinventando no que diz respeito aos seus sistemas de saneamento, ante as profundas mudanças impostas pela Lei nº 14.026/2020, que alterou substancialmente a Lei nº 11.445/2007, o grande arcabouço legislativo que rege a matéria no âmbito nacional. E no Estado da Paraíba isso não foi diferente, uma vez que permitiu se organizar com novas facetas geográficas, econômicas e sociais, no intuito de remodelar todo o sistema de saneamento básico estadual.

Cumprir dizer que com a edição da Lei Complementar Estadual nº 168, de 22 de junho de 2021, oficializou-se na Paraíba a instituição das Microrregiões de Água e Esgoto, dividida em 4 (quatro) posições microrregionais, a saber, do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança, com a finalidade de realizar o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou contratada, dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais urbanas.

Nota-se como se apresenta atualmente o mapa do saneamento no Estado da Paraíba e suas novas microrregiões:

Figura 1 – Ilustração imagética das microrregiões de água e de esgotos na Paraíba



Fonte: Secretaria de Infraestrutura dos Recursos Hídricos do Meio Ambiente.

A regionalização mencionada tem como fundamento legal o artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, que disciplina as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, contemplando um novo arranjo jurídico-institucional para os projetos até então realizados.

Não custa lembrar que o STF corrobora esse entendimento, destacadamente quando do julgamento da ADI nº 1.842/RJ, a qual, entre outras, estabeleceu como característica das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões a adesão compulsória dos municípios e o exercício compartilhado da titularidade dos serviços de interesse comum entre o Estado e os municípios que a integram, além da necessidade de uma gestão compartilhada, por meio de governança interfederativa, que não sobreponha a vontade de nenhum dos entes federativos aos demais.

Voltando ao fato histórico paraibano, é bom que se diga sobre o saneamento local, que ele teve suas origens, segundo Viana (2023, p. 26) da seguinte forma:

O Saneamento na Paraíba confunde-se com a colonização do Brasil e com a própria colonização da Parahyba, podendo ser dividida em duas fases: A colonização do Litoral e a Colonização do Interior. Em ambos os casos, a existência de água tornou-se o fator determinante para que essas conquistas fossem levadas a efeito, como testemunha o primeiro recenseamento demográfico, realizado em 1872 pela Diretoria Geral de Estatística do Brasil, criada pelo Lei 1.829/1871 e regulamentada pelo Decreto nº 4.676 do mesmo ano.

Segundo esse recenseamento, a Província da Parahyba do Norte contava na época com 24 municípios que, com o passar do tempo, evoluíram para os atuais 223. As primeiras áreas conquistadas foram as do Litoral, onde se situavam os municípios de Parahyba (hoje, João Pessoa), Mamanguape e Alhandra. Os demais municípios localizavam-se no interior.

Nota-se que apesar de nesta pesquisa já termos abordado a origem do saneamento no país, cumpre destacar aqui, precisamente sobre o Estado da Paraíba, que o enfoque maior é dado entre o final dos anos 1960 e início do anos 1970, onde houve uma guinada na titularidade do saneamento paraibano, em decorrência da atitude de muitos municípios que preferiram repassar a prestação de serviços de saneamento para o comando da então recente criada CAGEPA, ramificação do Governo do Estado e que passou a gerir os rumos do saneamento estadual até os dias atuais, apenas sendo modificado esse cenário, recentemente, com o advento do novo marco legal, que levou à Paraíba a regionalização do seu sistema.

Melo (2021, p. 28-43) destaca que, historicamente, sobre a origem do saneamento da Paraíba, o mesmo era sempre subordinado ao nível estadual e também atuando em abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, encontrando no início do século XX os primeiros órgãos ou instituições estaduais representando os esforços do Governo do Estado, para implantar sistemas de abastecimento de água nas maiores cidades, sendo

inaugurado o de João Pessoa em 1912, assim como os sistemas de esgotos e drenagem também em João Pessoa, em 1926. Em 1948 o Estado instituiu o Departamento de Saneamento do Estado (DSE), através da Lei nº 266/1948, e em 1959 por meio da Lei nº 2.161 cria o Departamento de Obras Sanitárias (DOSE).

Em 4 de novembro de 1955, através de Lei Estadual – o Governo Estadual foi autorizado a contrair empréstimo para a ampliação do sistema de abastecimento de água e esgotos de Campina Grande, incluindo as obras para aproveitamento das águas do rio Paraíba (barragem Presidente Epitácio Pessoa), assim como constituir a sociedade de economia mista denominada de Saneamento de Campina Grande S/A – SANESA, que foi portanto criada como uma empresa estadual destinada a construir e operar o sistema local da cidade de Campina, assim como, posteriormente a SANECAP em João Pessoa, e daí porque ambas foram em 1972 incorporadas pela CAGEPA.

A CAGEPA é a concessionária da maior parte dos sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários no estado. Criada em 30 de dezembro de 1966 e instalada em 1968, a CAGEPA é responsável (novembro de 2020) pelo abastecimento de água em 200 cidades (sedes de municípios) e 24 distritos do Estado da Paraíba, em um total de 224 localidades atendidas pelas Gerências Regionais do Litoral, Borborema, Brejo, Espinharas, Rio do Peixe e Alto Piranhas.

Pois bem, adentrando na seara constitucional paraibana, é bom que se rememore que a base da Constituição Estadual da Paraíba foi elevada à oficialização com a promulgação, em 05 de outubro de 1989, do texto constitucional estadual, amparada nos anseios da Constituinte de 1988.

Todavia, a Carta paraibana foi germinada em um ambiente conturbado, à época, na relação entre os poderes paraibanos e entre seus gestores o que, na visão dos historiadores, a exemplo de Benevides (2021, p. 293-296), ratificou o sentimento imediatista na Carta Magna Estadual que atendia muito mais aos anseios do momento, do que vislumbrava perspectivas do futuro, narrando da seguinte forma:

Aliás, é patente a existência de um fosso entre os poderes do Estado durante a elaboração da Carta de 1989, traduzido nas sérias e graves divergências entre o Executivo e o Legislativo, e por que não dizer, também o Poder Judiciário, pois dispositivos legais criados em relação a este poder atentavam contra o princípio de sua independência, embora em menor grau de proporção. Por outro lado, para explicar as razões e origem deste quadro, foi necessário recompor a história política da Paraíba de toda uma década para que se tivesse uma ideia clara de que o que se estava vivenciando na época da elaboração do Texto Constitucional Paraibano, tinha precedentes e era resultante das mudanças políticas ocorridas no estado.
[...]

Este imediatismo é o que caracteriza o caso particular da Paraíba [...] e que serve de exemplo para a classe política e a sociedade, no sentido de que um amadurecimento político as pessoas e das instituições, quando inexistentes em determinado momento, acarreta prejuízos econômicos, conflitos políticos desnecessários, principalmente, quando está em discussão um novo Texto Constitucional para o estado, cuja feitura, infelizmente, ao invés de ter se voltado para o futuro mediato, foi instrumento de revide político para se atingir os objetivos imediatos (Benevides, 2021, p. 293-296).

Mesmo diante desse cenário mencionado, especificamente sobre o saneamento, manteve-se, na ordem constitucional paraibana, o alinhamento da Constituição Federal de 1988, mais precisamente quando se previu na Constituição do Estado da Paraíba de 1989, em seu artigo 7º que são reservadas ao Estado as competências que não sejam vedadas pela Constituição Federal, competindo ao Estado, juntamente com a União e os Municípios, dentre outras competências, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O mesmo dispositivo determina, ainda, que compete ao Estado da Paraíba instituir, por Lei, o Plano Plurianual de Saneamento Básico (Lei nº 11.626/2020), estabelecendo as diretrizes e programas para as ações no setor, com as devidas dotações orçamentárias previstas no Plano Plurianual, no Orçamento Plurianual e nos Orçamentos Anuais do Estado (art. 7º, § 3º, inciso XIII, Constituição do Estado da Paraíba).

A título de exemplo, do quão abrangente é o plano acima citado (PPA 2020-2023), pensado pelos gestores paraibanos, ele prevê em determinados programas (de nº. 5003) práticas que se relacionem com o meio ambiente, recursos hídricos e saneamento com uma série de objetivos que se coadunam com os ideais de universalização defendido pelo novo marco, tais como:

- Prover saneamento básico para a população;
- Implementar e integrar a gestão, aprimorar a conservação, a preservação, a defesa e a melhoria da qualidade ambiental;
- Promover a destinação correta dos Resíduos Sólidos;
- Melhorar a qualidade e aumentar a oferta de água na Paraíba;
- Melhorar e modernizar as unidades produtivas e administrativas da CAGEPA quanto à infraestrutura física e lógica;
- Fortalecer a gestão dos recursos hídricos do Estado; e
- Gerenciar o sistema integrado de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos do Estado.

Apesar de não ter, especificamente, previsto um plano plurianual direcionado ao saneamento básico paraibano, nota-se que pelas ações citadas, pelos programas estudados e pelos objetivos lançados no PPA 2020-2023, ele se apresenta como um documento que prestigia a seara do saneamento paraibano.

E o Estado da Paraíba, através de sua Constituição Estadual, já pensava em institucionalizar uma gestão partilhada, paritária, onde o Estado e municípios pudessem andar, cada vez mais, lado a lado, com gestões partilhadas, a exemplo do que prevê o art. 24 da Carta Estadual que diz que o Estado poderá, mediante lei complementar, ouvidos os Municípios a serem integrados, 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, assegurando, paritariamente, a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil na gestão regional (Paraíba, 1989).

Assim, a gestão partilhada objetiva a comunhão de esforços entre Estado, municípios e sociedade civil de modo a proporcionar políticas públicas mais assertivas, de prestação de serviços sanitários mais bem distribuídos, de modo que atendam todos os setores do Estado, com distribuição de água ampla e tratamento do esgoto efetivo.

Por isso a Lei Estadual nº 168/2021, quando prevê as funções das microrregiões paraibanas e dentro dessa visão de paridade, de ajuda, de compartilhamento de comportamentos, assim diz em seus arts. 3º e 4º:

Art. 3º São funções públicas de interesse comum das Microrregiões de Água e Esgoto o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou contratada, dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais urbanas.

Parágrafo único. No exercício das funções públicas de interesse comum mencionadas no *caput*, a Microrregião deve assegurar:

I - a manutenção e a instituição de mecanismos que garantam o atendimento da população dos Municípios com menores indicadores de renda, especialmente pelo serviço público de esgotamento sanitário;

II - o cumprimento das metas de universalização previstas na legislação federal;

III - tanto quanto possível, política de subsídios mediante a manutenção de tarifa uniforme para todos os Municípios que atualmente a praticam.

Art. 4º Cada Microrregião de Água e Esgoto tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas previstas no artigo 3º em relação aos Municípios que as integram e a ela conveniados, dentre elas:

I - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que o integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;

II - apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto no território microrregional;

III - aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais, constantes do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

IV - comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem no território da Microrregião as deliberações acerca dos planos relacionados com os serviços, por eles realizados.

Parágrafo único. A prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve observar o plano regional elaborado para o conjunto de municípios atendidos (Paraíba, 2021).

Ademais, a importância da institucionalização da prestação regionalizada foi aprofundada por estudo técnico da Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia (FUNDACE), instituição criada por docentes da USP (Universidade de São Paulo), capitaneada pelo Prof. Rudinei Toneto Junior, que destacou o principal objetivo da referida lei é garantir o alcance da universalização dos serviços de água e esgoto no país tendo em vista os elevados déficits e as graves externalidades negativas que a ausência desses serviços provoca na saúde pública, educação, meio ambiente e ao desenvolvimento econômico e social.

Diversos estudos mostram que o déficit de atendimento é elevado em todo o país, mas se concentra, principalmente, nos domicílios de menor renda, e nos municípios de menor porte, menor taxa de urbanização e menores renda per capita. Como os serviços de saneamento básico apresentam economias de escala, o atendimento nessas condições tende a apresentar maiores custos de investimento e operacionais com menor capacidade de pagamento. Com isso, a proposta de regionalização busca possibilitar a universalização em todos os municípios e não apenas naqueles mais atrativos em termos populacionais e níveis de renda.

A regionalização (ou divisão regional) como instrumento de planejamento para a provisão de serviços públicos é uma questão de gestão territorial bastante debatida no campo político e por trabalhos científicos de economia, planejamento urbano e gestão pública em geral. Conclui-se que para diversas políticas públicas, os governos obteriam uma escala geográfica mais adequada à implantação dos projetos e ações com a regionalização que poderia levar a economias de escala, maior possibilidade de planejamento, racionalização de investimentos, compartilhamento de custos, entre outros benefícios (Toneto Junior, 2021).

Nota-se que a modelagem do saneamento escolhida pelo Estado da Paraíba consistente na formação de 4 (quatro) microrregiões tentou prestigiar a possibilidade de buscar a universalização dos serviços sanitários mediante a política de compartilhamento de ações, de sistemas, de infraestruturas, de modo a tornar mais palpável o alcance desse ápice de metas legislativas contidas no novo marco legal.

4.1 IMPACTOS DA NOVA LEI DO SANEAMENTO NO ESTADO DA PARAÍBA E A NECESSIDADES DE AVANÇOS

A legislação atual do saneamento impôs aos entes federados metas progressivas para alcançar a universalização dos serviços de água e esgoto. Para que essas metas sejam cumpridas, é necessário que os gestores públicos adotem comportamentos e ações no sentido de implementar políticas públicas que possibilitem o alcance dos objetivos. Além disso, é essencial realizar uma análise interna dos prestadores de serviços ou operadores do sistema (sejam municípios, companhias estaduais ou entes privados), a fim de comprovar sua capacidade econômica e financeira para suportar a pressão da lei e da sociedade, que buscam resultados positivos e avanços contínuos.

Nesse contexto, o objetivo da presente pesquisa é buscar melhoras ao saneamento do Estado da Paraíba, contribuindo para seu avanço e ratificando a necessidade de mudanças graduais do sistema sanitário local, de modo a permitir o alcance das metas da universalização do novo marco legal.

Para isso, tem-se buscado adaptar às exigências legais desde a promulgação da nova legislação, redesenhando o mapa do Estado em relação à regionalização do sistema de saneamento (água e esgoto) e reorganizando sua companhia estadual de saneamento (CAGEPA), para assegurar o cumprimento dos requisitos legais e demonstrar capacidade financeira para atrair investimentos ao setor. A participação privada torna-se crucial para alcançar os objetivos de universalização.

É importante ressaltar que a nova lei de saneamento básico prioriza a prestação de serviços com base em uma abordagem regional, visando ganhos de escala que são fundamentais para alcançar a universalização, viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, além da uniformização dos planejamentos de obras complexas, essenciais para a regulação e fiscalização do sistema.

Portanto, é necessário registrar que a existência de economias de escala nos serviços de saneamento beneficia municípios de maior porte e renda, proporcionando-lhes melhores condições de acesso aos serviços em comparação aos municípios menores e com menor renda. O subsídio cruzado e os ganhos de escala são instrumentos importantes para garantir a universalização do saneamento, inclusive em municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), onde os déficits sanitários são mais acentuados.

Com a regionalização, busca-se uma maior homogeneização e padronização, agrupando municípios com diferentes características e níveis de atratividade para

investimentos, o que possibilita alcançar a universalização dos serviços em condições semelhantes para diferentes localidades.

No já mencionado estudo técnico da FUNDACE, fora destacado, em complemento que o ponto central é conciliar o saneamento básico para todos com a manutenção de uma tarifa módica e uniforme, e, por outro lado, com a prestação dos serviços regular e de mesma qualidade em todos os Municípios do Estado. Tendo essa meta como referência foram realizados diversos estudos para o agrupamento considerando diferentes cenários.

O estudo sempre considerou a necessidade de agrupar municípios de maior porte com municípios de menor porte para que se viabilizasse as economias de escala necessárias para que todos alcancem as metas nas condições mais homogêneas. Além disso agrupou-se municípios com diferentes níveis de atendimento de tal forma que os municípios em melhores condições possam contribuir com aqueles em que o atendimento seja inferior para que haja a convergência do atendimento.

Além disso, frequentemente, a demanda por serviços públicos com altos padrões de qualidade e a necessidade de substituição de infraestrutura obsoleta – como é o caso de alguns serviços de saneamento básico – ultrapassa a capacidade financeira e gerencial dos pequenos municípios. Assim, é improvável que os serviços em âmbito local consigam operar sem subsídios de suportes financeiros e profissionais (Toneto Junior, 2021).

Ademais, ressalva o estudo alguns aspectos negativos de quem não opta pela implementação da regionalização, tendo como principais pontos os seguintes:

- Perdas de economias de escala em função da dispersão de prestadores;
- Solicitação de subsídios pelos prestadores locais (financeiros e técnicos);
- Desigualdades significativas nos atendimentos e na qualidade dos serviços, em geral, associadas às disparidades socioeconômicas regionais;
- Complexidade e opacidade das instituições regulatórias locais na análise e no acompanhamento da provisão;
- Dificuldade de uma regulação direta e única com número maior de prestadores;
- Inexistência de gestão coerente com as bacias hidrográficas na captação de água bruta e nos lançamentos de efluentes domésticos;
- Desinteresse das empresas privadas em concorrer por contratos de concessão dos serviços em pequenas áreas dispersas e não economicamente atrativas.

Lado outro, corroborando com os benefícios da regionalização, pode-se citar algumas características positivas:

- Aumento da eficiência por economias de escala;
- Maior acesso aos recursos hídricos e gerenciamento integrado desses recursos;
- Fortalecimento da capacidade profissional devido à maior escala de operação;
- Acesso ao financiamento e/ou a participação do setor privado;

- Divisão das despesas entre áreas de serviços com altos e baixos custos.

Suscita-se que as ações voltadas para a educação ambiental e a prestação de saneamento básico que são responsáveis por diminuir a proliferação de várias doenças, principalmente infecciosas e que têm insetos vetores – como: dengue, febre amarela, Chikungunya e malária. Com serviços adequados, a população adocece menos, evitam-se contaminações de ecossistemas, dentre tantas outras benesses socioeconômicas e ambientais.

É válido pensar que os desafios sanitários do novo marco são contundentes e que a realidade brasileira e paraibana é desafiadora para se alcançar a universalização dos serviços de maneira ampla e que possa englobar todas as camadas sociais (periferias, loteamentos irregulares ou clandestinos, zonas rurais etc.). Esses desafios de sanear as áreas citadas são de uma complexidade imensa, pois envolvem planejamentos urbanos robustos e questões sociais muito delicadas.

Por exemplo, veja-se quão complicado é implementar políticas de saneamento em áreas compostas por pessoas de baixa renda, com nível educacional prejudicado, com imóveis em posições geográficas de extrema dificuldade, com a violência reinando na rotina da localidade. Em complemento, ainda sobre as temáticas de dificuldades sociais no país, acrescenta Rocha (2019, p. 56):

A crise urbana também evidencia-se pela elevação da violência, a partir do final dos anos 1990. Vinculada à redução dos gastos públicos em políticas redistributivas, a violência impactou na reestruturação física das cidades, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social simbolizadas na criação de espaços privados, fechados e monitorados, destinados à residência, lazer, trabalho e consumo: shopping centers, conjuntos habitacionais e empresariais ou condomínios residenciais. Do lado oposto, encontram-se as periferias e favelas, onde a violência é representada tanto pelos intermediários da distribuição do narcotráfico, quanto pela ação das polícias, milícias e estruturas privadas de repressão contra a classe trabalhadora, principalmente os pobres e os não brancos.

Rolnik também frisa como expressão do problema urbano a questão da habitação, que tem como padrão histórico a autoconstrução em loteamentos precários nas periferias e as ocupações de terrenos públicos ou privados vazios, as favelas. Sofrendo aumento significativo nas décadas de 1980 e 1990, o número e a proporção de moradores de favelas continuam crescendo na década posterior, constituindo, em 2010, as proporções de 11% e 23% das populações dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. A autora destaca, ainda, o crescimento acentuado de ocupações organizadas de terrenos e edifícios vazios, em várias cidades brasileiras, e chama a atenção para o problema dos sem-teto, cada vez mais comum nas cidades.

Nota-se como é difícil a realidade nacional. Por isso, que as políticas públicas de urbanização e de educação ambiental devem caminhar unidas para buscar soluções menos traumáticas para a população, fazendo com que temas como habitação, meio ambiente e

saneamento sejam entrelaçados com finalidade uníssona e isso passa pela efetivação de planejamento e políticas públicas de reposicionamento geográfico e social, onde se possa construir, por exemplo, unidades habitacionais em outros lugares, de forma mais estruturada, com saneamento básico, escolas e postos de saúde. Essa é a mais pura ideia de sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Sobre essa importância educacional, afirma Furtado (2009, p. 342-343), de acordo com Jacobi (2003), a partir da Conferência Intergovernamental sobre a Educação Ambiental realizada em Tbilisi (antiga União Soviética), em 1977, inicia-se um amplo processo em nível global orientado para criar condições que formem uma nova consciência sobre o valor da natureza e para orientar a produção de conhecimento baseada nos métodos da interdisciplinaridade e nos princípios da complexidade. Esse campo educativo tem sido fertilizado transversalmente, e isso tem possibilitado a realização de experiências concretas de educação ambiental de forma criativa e inovadora por diversos segmentos da população e em diversos níveis de formação. Loureiro (2006), fala que as diretrizes definidas foram consensualmente adotadas pelos países participantes de tal conferência, inclusive o Brasil, e permanecem válidas até hoje em defesa de uma abordagem emancipatória.

A década de 80 traz mudanças no cenário sociopolítico do País, com o início do processo de redemocratização. Esse processo tem seu grande momento com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988. O debate em torno das questões ambientais avança no cenário nacional e a nova constituição guarda marcas desse fortalecimento, mencionando explicitamente a importância do meio ambiente para a nação. No entanto, mesmo nessa década, um viés conservacionista altamente influenciado por valores da classe média europeia deu o tom político predominante nas organizações recém-formadas, algo que se refletiu imediatamente no processo de formação da cultura ambiental. Para exemplificar, menciona a própria Constituição de 1988, onde a Educação Ambiental aparece somente no capítulo de meio ambiente, totalmente desvinculado dos aspectos sociais e educacionais.

A educação ambiental serve justamente para se entender que o saneamento básico serve como um direito fundamental a todos, constitucionalmente defendido. Nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, mais precisamente o de n. 6, prevê água potável e saneamento como ponto fulcral à sobrevivência humana.

Assevera a Organização das Nações Unidas (2024), com objetivos até 2030, em especial, o objetivo 6, os seguintes tópicos: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos; alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura; alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar

com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade; melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

Continua com objetivo até 2030, qual seja: melhorar a qualidade da água nos corpos hídricos, reduzindo a poluição, eliminando despejos e minimizando o lançamento de materiais e substâncias perigosas, reduzindo pela metade a proporção do lançamento de efluentes não tratados e aumentando substancialmente o reciclo e reuso seguro localmente; aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores, assegurando retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez; proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos, reduzindo os impactos da ação humana.

É fundamental adotar uma abordagem que considere os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como parte integrante da dignidade humana, em total consonância com a Constituição Federal de 1988 que defende um meio ambiente equilibrado e que seja resguardado, inclusive, para gerações futuras. Para isso o saneamento deve zelar pelo caráter distributivo, imerso em uma prestação de serviços estável, adequada e desprovida de discriminações.

O urbanismo e a educação ambiental também se apresentam com veemência nas cidades, onde se sabe que a grande maioria das edificações enfrentam problemas graves sociais, com avanço das cidades em áreas desordenadas, irregulares, quase sempre se apresentando com moradias sem caixa d'água, sem banheiros e que convivem com racionamento de água constante, em um cenário sanitário aterrador. Isso leva a poluição dos rios e córregos, causando impactos ambientais severos, ante a ausência e infraestrutura. Por isso é deveras importante investir na urbanização dessas localidades, objetivando dissipar as disparidades e gerando progresso social.

Todo esse conjunto de ações merece estar interligados com as políticas de educação e conscientização ambiental, haja vista que ela (a educação) não é somente instrução, coleta de dados, gráficos e informações; é imprescindível semear um processo de aprimoramento de competências de modo a que toda a formação da consciência social sirva de esteio à práticas cidadãs. A sociedade deve cada dia a mais agir, reduzindo índices de degradação ambiental, repudiando condutas nocivas.

A título de esclarecimento e como forma de estímulo aos municípios do país, segundo dados do Instituto Trata Brasil, há a divulgação de uma relação dos melhores municípios em termos de desempenho nas políticas de saneamento nacional, em um universo de 100 (cem) melhores cidades. Nele são levados em consideração indicadores do SNIS, ano-base de 2022, publicado pelo Ministério das Cidades. Desde 2009, o instituto monitora os indicadores dos maiores municípios brasileiros com base na população, com o objetivo de dar luz a um problema histórico vivido no país.

A falta de acesso à água potável impacta quase 32 milhões de pessoas e cerca de 90 milhões de brasileiros não possuem acesso à coleta de esgoto, refletindo em problemas na saúde para a população que diariamente sofre, hospitalizada por doenças de veiculação hídrica. Os dados do SNIS apontam que o país ainda tem grandes dificuldades com a coleta e com o tratamento de esgoto. Comparando os dados do SNIS, anos-base 2021 e 2022, a coleta de esgoto subiu de 55,8% para 56% - aumento de 0,2 p.p. - e o tratamento foi de 51,2% para 52,2%, aumento de 1 p.p. De acordo com os dados mais recentes, mais de 5,2 mil piscinas olímpicas de esgoto sem tratamento são despejadas na natureza diariamente.

O ranking de 2024 levou por base três dimensões: (i) nível de atendimento; (ii) melhoria do atendimento; (iii) e nível de eficiência, cujos destaques seguem na tabela abaixo:

Figura 2 – Ranking de melhores municípios em relação ao saneamento respectivo ao ano de 2024

Quadro 1: 20 Melhores Municípios no Ranking do Saneamento de 2024²

Município	UF	Ranking de 2024	Ranking de 2023	Varição no Ranking	Prestadores	População Total (IBGE)	Indicador de Atendimento Total de Água (%)	Indicador de Atendimento Total de Esgoto (%)	Indicador de Tratamento Total de Esgoto (%)	Investimento Total de 2018 a 2022 (R\$ MM)	Investimento Médio por Habitante (R\$/hab./ano)	Indicador de Perdas na Distribuição (%)	Indicador de Perdas por Ligação (L/lig./dia)
Maringá	PR	1	14	13	SANEPAR	409.657	99,99	99,99	100,00	117,18	57,21	23,39	143,56
São José do Rio Preto	SP	2	1	-1	SEMAE	480.393	100,00	93,00	91,36	324,61	135,14	20,54	154,97
Campinas	SP	3	21	18	SANASA	1.139.047	99,69	95,89	80,32	861,34	151,24	20,19	144,85
Limeira	SP	4	5	1	BRKL	291.869	97,02	97,02	95,94	388,17	265,99	20,19	128,82
Uberlândia	MG	5	3	-2	DMAE	713.224	100,00	98,51	80,29	409,92	114,95	22,84	256,24
Niterói	RJ	6	4	-2	CAN	481.749	100,00	95,50	100,00	210,33	87,32	24,76	357,61
São Paulo	SP	7	7	0	SABESP	11.451.999	99,29	97,31	73,08	12.551,20	219,20	30,07	258,86
Santos	SP	8	2	-6	SABESP	418.608	98,30	95,89	81,92	208,87	99,79	16,81	290,49
Cacaíel	PR	9	10	1	SANEPAR	348.051	99,99	99,99	100,00	313,42	180,10	37,08	244,74
Ponta Grossa	PR	10	11	1	SANEPAR	358.371	99,99	99,99	88,17	231,75	129,34	38,46	240,81
Jundiaí	SP	11	24	13	DAE Jundiaí	443.221	99,63	98,79	98,40	220,40	99,45	31,87	373,36
Praia Grande	SP	12	34	22	SABESP	349.935	96,79	82,54	72,58	1.212,54	693,01	32,62	274,62
Foz do Iguaçu	PR	13	N/A	N/A	SANEPAR	285.415	99,99	99,47	83,42	164,50	115,27	36,76	285,58
Londrina	PR	14	19	5	SANEPAR	555.965	99,99	99,99	89,06	441,18	158,71	33,72	382,53
Franca	SP	15	9	-6	SABESP	352.536	96,95	96,27	97,30	160,64	91,13	25,80	142,08
Montes Claros	MG	16	29	13	COPASA	414.240	85,56	87,79	80,94	576,52	278,35	47,06	256,42
Campo Grande	MS	17	26	9	AG	898.100	99,98	86,24	66,10	796,19	177,31	19,80	114,62
Aparecida de Goiânia	GO	18	52	34	SANEAGO	527.796	93,64	76,46	83,77	1.222,59	463,28	26,28	119,73
Goiânia	GO	19	22	3	SANEAGO	1.437.366	98,41	98,04	73,36	833,94	116,04	17,27	99,41
Piracicaba	SP	20	6	-14	SEMAE	423.323	100,00	100,00	100,00	695,44	328,56	53,93	598,13
Total						21.780.865	98,89	96,08	78,46	21.940,71	201,47	28,34	239,79

Fonte: SNIS (2022). Elaboração: GO Associados. Nota: exceto pela População Total (IBGE) e pelo Investimento Total de 2018 a 2022 (R\$ MM), cujos subtópicos foram calculados somando-se todos os valores, os demais indicadores foram agregados a partir da média ponderada pela população.

Fonte: SNIS (2022).

Segundo o estudo, os 20 melhores municípios apresentaram um investimento anual médio no período de 2018 a 2022 de R\$ 201,47 por habitante, cerca de 13% abaixo do patamar nacional médio para a universalização. Neste caso, contudo, como muitos desses

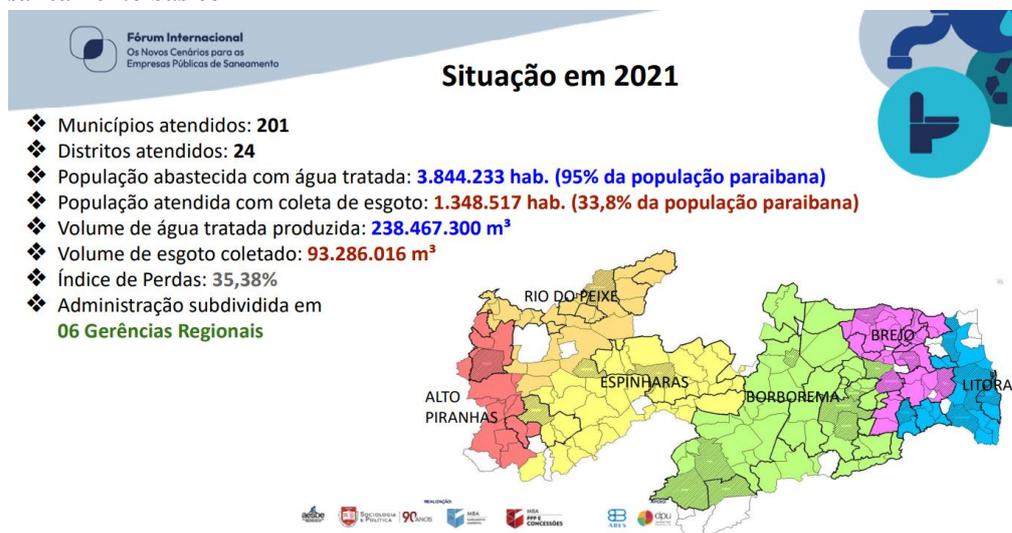
municípios já possuem indicadores em estágios mais avançados de desenvolvimento ou universalizados, eles podem apresentar valores abaixo da média nacional, sem comprometer o atendimento às metas do Novo Marco Legal do Saneamento Básico e da Portaria 490/2021.

Assim, diante desse contexto, transpondo para a Paraíba, desde os primórdios do novo marco legal (junho de 2020), o Estado vem adotando e fomentando uma reestruturação político, econômica, geográfica e social, no intuito de atender os normativos legais, as metas a serem cumpridas, optando-se pela efetivação da regionalização do sistema de saneamento, com vários avanços no setor. Para isso, partiu-se de algumas premissas de extremo relevo, a exemplo, da:

- busca pela preservação da infraestrutura que já existia nos sistemas e saneamento ao longo do Estado (redução de custos);
- necessidade de ampliação da integração dos sistemas com base nos ideais pensados pela Secretaria de Recursos Hídricos paraibana e na ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (aproveitamento dos limites das bacias hidrográficas para melhorar o planejamento do uso da água);
- busca pela manutenção de tarifas módicas com sustentabilidade financeira do setor;
- total alinhamento com as políticas públicas do Estado, inclusive, ambiental;
- uso do PISF - Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

A título de exemplo, apresenta-se o quadro de como se encontrava o Estado da Paraíba, em 2021, antes do seu processo de regionalização, material extraído do fórum internacional sobre os novos cenários para as empresas públicas de saneamento, a seguir:

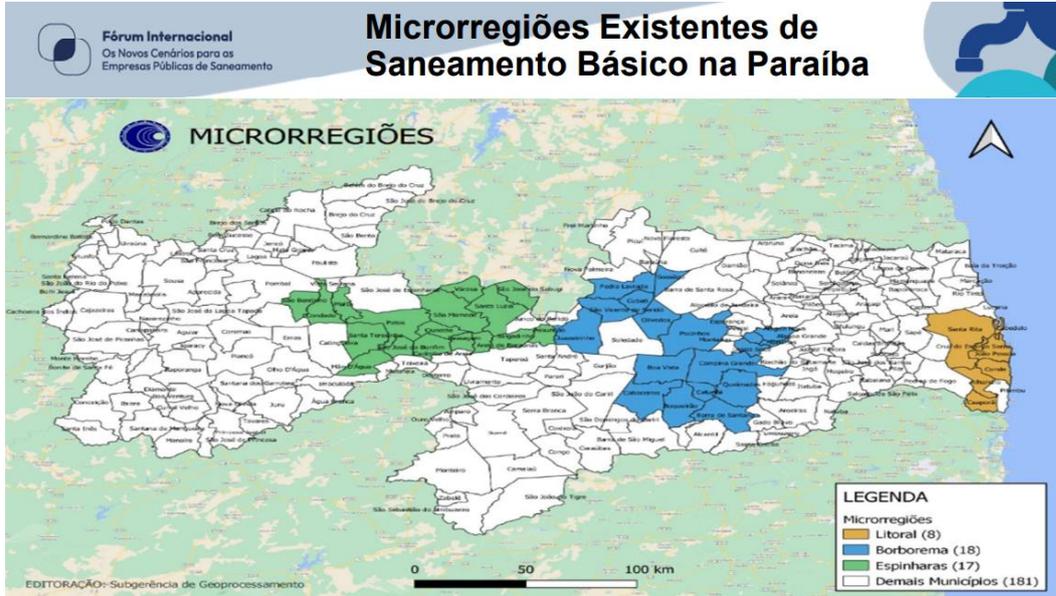
Figura 3 – Ilustração representativa acerca da Paraíba em relação às empresas públicas na agenda de saneamento básico



Fonte: Imagem obtida a partir material de evento acadêmico.

Em seguida, demonstra-se como era tão precariamente dividido o mapa da Paraíba, quanto ao quesito do saneamento, a ponto de deixar a margem do processo 181 (cento e oitenta e um) municípios:

Figura 4 – Ilustração das microrregiões existentes de saneamento básico na Paraíba



Fonte: Imagem obtida a partir de material de evento acadêmico.

E atualmente, após toda releitura do sistema, tomando por base as inúmeras e importantes questões suscitadas nesta pesquisa, tem-se o Estado da Paraíba (no saneamento) se apresentando em 4 (quatro) microrregiões, a saber:

Figura 5 – Ilustração imagética das microrregiões de água e de esgotos na Paraíba



Fonte: Toneto Junior (2021, p. 17).

A título de comprovação dos avanços no Estado da Paraíba no segmento do saneamento, especificamente água e esgoto, ressalta-se dados extraídos do Painel do Saneamento Brasil (2024), em comparação com períodos anteriores ao novo marco (junho de 2020) e em momento posterior, que atestam, em João Pessoa e Campina Grande, o seguinte:

JOÃO PESSOA – ACESSO A ÁGUA

Em 2018 (800.323 mil pessoas);

Em 2022 (833.932 mil pessoas).

COM COLETA DE ESGOTO

Em 2018 (634.692 mil pessoas);

Em 2022 (743.241 mil pessoas).

CAMPINA GRANDE – ACESSO A ÁGUA

Em 2018 (407.472 mil pessoas);

Em 2022 (418.139 mil pessoas).

COM COLETA DE ESGOTO

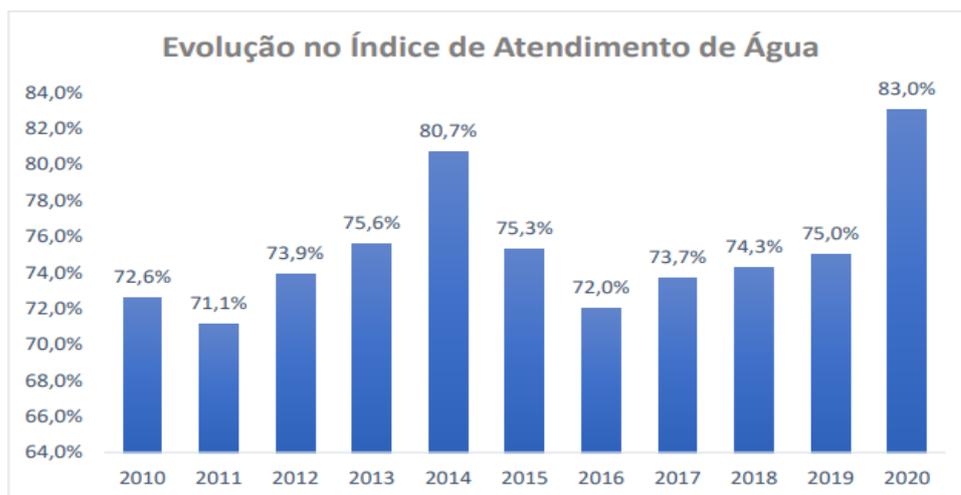
Em 2018 (367.892 mil pessoas);

Em 2022 (394.147 mil pessoas).

O já citado e respeitado instituto Trata Brasil (2020), em sua gama de dados e informações precisas sobre saneamento, atesta a evolução do saneamento paraibano, conforme se pode depreender da figura a seguir.

Figura 6 – Imagem ilustrativa acerca da evolução no índice de atendimento de água

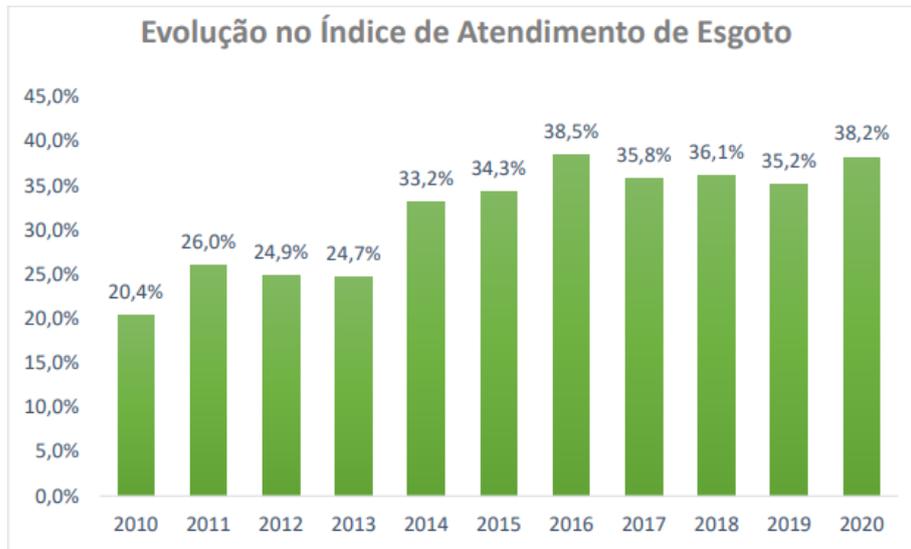
Quadro 1 – Evolução no Índice de Atendimento de Água



Fonte: Trata Brasil, 2020.

Figura 7 – Imagem ilustrativa acerca da evolução no índice de atendimento de esgoto

Quadro 2 – Evolução no Índice de Atendimento de Esgoto



Fonte: Trata Brasil, 2020.

Ainda sobre os avanços, em março de 2022, o Instituto Trata Brasil publicou o 14º Ranking do Saneamento com foco nas 100 maiores cidades brasileiras. Na Paraíba, são duas cidades estudadas, sendo elas: Campina Grande – 16ª colocação; e João Pessoa – 36ª colocação.

O Governo do Estado da Paraíba, com base em dados do mencionado instituto, publicou em suas redes sociais informações importantes sobre a evolução e progresso nos índices de saneamento, quando atestou:

Posição de Campina e João Pessoa no Ranking do Saneamento coloca Cagepa na liderança do Nordeste. A Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa) é a empresa mais bem posicionada do Nordeste no Ranking do Saneamento 2023, pelo desempenho à frente dos municípios de Campina Grande e João Pessoa. As cidades figuram como primeiro e terceiro lugares da região, respectivamente, pela performance no atendimento à população e gestão de perdas. O levantamento é feito anualmente pelo Instituto Trata Brasil e lista os serviços prestados pelas empresas de saneamento nas 100 maiores cidades brasileiras, a partir de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

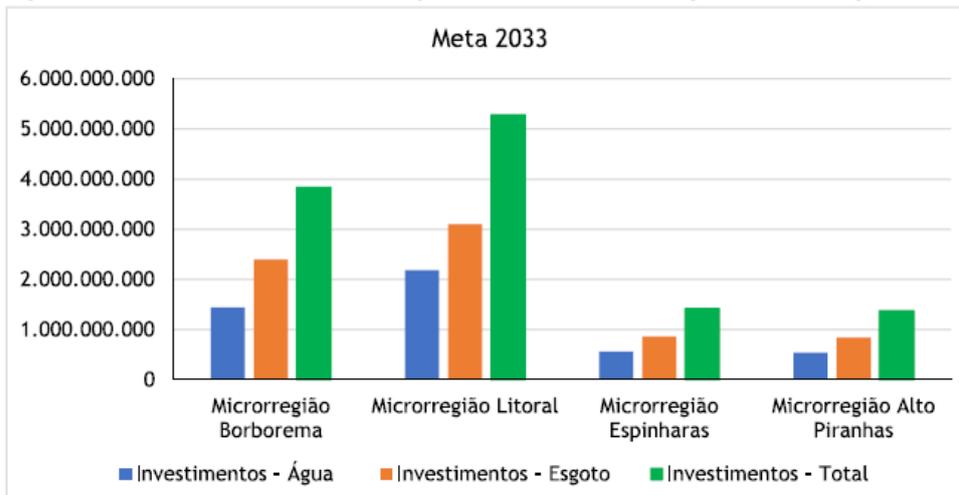
No estudo, que traz dados do ano de 2021, Campina Grande apresenta 100% de abastecimento de água e 94,26% de atendimento de esgoto. O trabalho da Cagepa em João Pessoa também está bem elencada na publicação, em terceiro lugar do Nordeste, ficando atrás apenas de Campina Grande (PB) e Vitória da Conquista (BA). A capital paraibana tem o abastecimento de água universalizado e atende 83,55% na coleta e tratamento de esgotos. “Ano após ano, a Cagepa vem figurando entre as melhores do País, sempre com índices acima da média nacional. O índice de esgotamento sanitário de Campina Grande, por exemplo, é de 94%, média bastante superior à nacional, que foi de 55,81%. No quesito abastecimento de água, estamos com o serviço universalizado nas duas maiores cidades do Estado, sendo destacados pelo Instituto como bons gestores na contenção de desperdício. (...) Menos desperdício - Campina Grande aparece no levantamento como o município do País

que menos registra perdas no faturamento, com 3,74%; índice bem menor do valor usado como parâmetro ideal para o indicador de perdas, que é de 25%. O município também figura entre as 20 cidades com melhor índice de perdas na distribuição, com 27,54%. O índice de perdas por faturamento mede a água produzida e não faturada, levando em conta o volume de serviços. Já o índice de perdas na distribuição se refere à diferença entre a água produzida e a efetivamente consumida, tanto medida quanto estimada. Por exemplo, é o desperdício que acontece quando o hidrômetro está quebrado, assim como o que se perde devido a vazamentos e ligações clandestinas. João Pessoa, primeira entre as capitais nordestinas - A outra cidade paraibana operada pela Cagepa e mencionada no Ranking do Saneamento 2023 é João Pessoa, que aparece como a nona capital do país e a primeira do Nordeste mais bem posicionada no levantamento. Com atendimento universalizado de água e uma evolução no incremento em coleta de esgoto de mais de sete pontos percentuais nos últimos cinco anos, passando de 75,80% para 83,55%, o trabalho da Cagepa em João Pessoa permanece, por mais um ano, sendo destaque no estudo (Paraíba, 2023).

Ainda sobre o estudo realizado pela FUNDACE, destacou-se naquele importante trabalho que apesar do Estado da Paraíba demonstrar viabilidade técnica, jurídica e econômica para alcançar as metas de universalização, prospectou-se para o futuro os números essenciais ao atingimento das mencionadas metas.

A título de exemplo e de melhor compreensão ao leitor, os gráficos e tabela na sequência resumem os investimentos necessários para cumprir, nas quatro microrregiões (ou seja, no estado da Paraíba como um todo), as metas de atendimento total de água e esgoto estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento. Por último, é apontado o reajuste anual necessário para uma tarifa única que viabilize as metas – partindo da tarifa média estadual em 2019 de R\$ 4,81/m³ para a água e de R\$3,85/m³ para a tarifa de esgoto, conforme se pode depreender da figura a seguir.

Figura 8 – Estado da Paraíba: distribuição dos investimentos, segundo microrregiões e metas



Fonte: Toneto Junior (2021, p. 63).

Figura 9 – Estado da Paraíba: investimentos necessários para as metas (R\$) – 30 anos

Microrregião	Meta	Investimento Total - 30 anos (R\$)	Investimento Médio Anual - 30 anos (R\$)
Alto Piranhas	2033	898.074.073	29.935.802
	2040	905.436.220	30.181.207
Borborema	2033	2.283.061.216	76.102.041
	2040	2.305.551.082	76.851.703
Espinharas	2033	922.674.517	30.755.817
	2040	931.398.609	31.046.620
Litoral	2033	3.135.356.292	104.511.876
	2040	3.155.727.164	105.190.905
Estado da Paraíba	2033	7.239.166.099	241.305.537
	2040	7.298.113.076	243.270.436

Fonte: Toneto Junior (2021, p. 64).

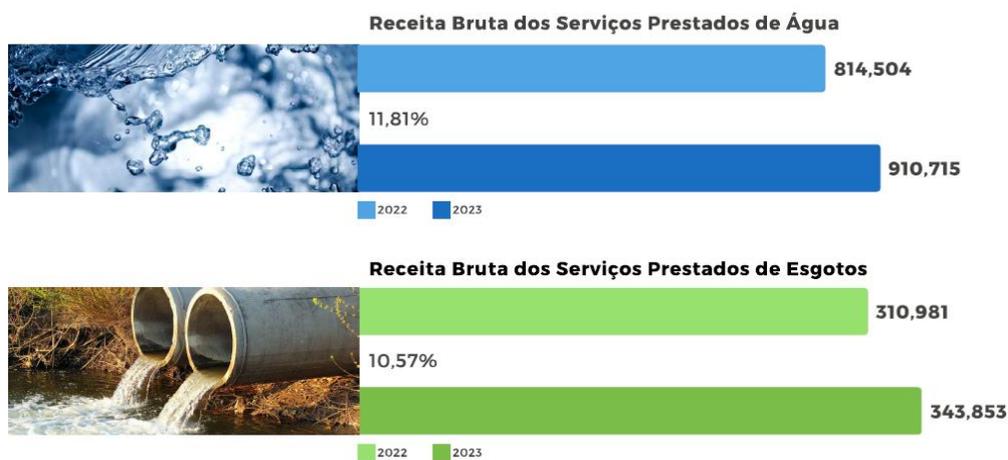
No que diz respeito, ainda, a Companhia de Saneamento Paraibana, a CAGEPA, com base em balanço publicado para ano de 2022/2023, mais precisamente no seu *Relatório da Administração e de Sustentabilidade – 2022/2023*, extraem-se avanços que objetivam alcançar a universalização até 2033 (prazo legal), com as seguintes informações:

- Na Paraíba, quase 98% do seu território está incluído no Polígono das Secas, a maior parte do estado apresenta clima semiárido, com índices pluviométricos baixos;
- A CAGEPA é a implementadora do Projeto de Segurança Hídrica (PSH-PB) do Governo do Estado da Paraíba que firmou o contrato de empréstimo com o Banco Mundial no valor de aproximadamente US\$ 127 milhões (dólares). O projeto tem como objetivo a melhoria da segurança hídrica através do aprimoramento da gestão dos recursos hídricos, do aumento da oferta d'água potável no semiárido paraibano e da otimização dos sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário da grande João Pessoa, dentro desse projeto já está executando a obra da grande adutora do Cariri, que irá captar água do rio São Francisco e levar para toda a região do Cariri, bem como para os municípios de Taperoá e Junco do Seridó;
- Retomara-se a ação das obras da adutora do ramal Curimataú, que irá beneficiar municípios do Curimataú Paraibano, além de uma parte dos municípios da região do Brejo, em uma segunda etapa. No total, serão construídos mais de 700 km de adutoras, sendo que cada uma delas terá, por volta de 350 km, dotando de segurança hídrica, após sua conclusão, as regiões que mais sofrem com a falta de água no Estado;
- A Companhia iniciou o processo de migração para o mercado livre de energia (energia de fontes 100% renováveis) em algumas de suas unidades consumidoras, trazendo benefícios para o meio ambiente e reduzindo custos. Também está em fase de estudos para utilização do biogás na produção de energia, gerando um movimento progressivo e sustentável no qual a CAGEPA está se inserindo. Uma importante conquista buscada em 2022 e alcançada no início de 2023 foi o recebimento do certificado SELO VERDE, concedido pelo Instituto Internacional Socioambiental Chico Mendes, essa certificação qualifica a CAGEPA como uma Companhia de Gestão Socioambiental Responsável;
- A CAGEPA vem experimentando tecnologias de reuso de água através de parcerias com instituições de ciência e tecnologia e organismos internacionais a fim de dominar essas tecnologias criando oportunidades de novos negócios, inclusive já estamos em diálogo com setores agrícolas e industriais para viabilizar esse nicho de mercado;
- Ainda dentro do Projeto de Segurança Hídrica (PSH-PB) tem-se a execução do sistema adutor “TransParaíba”, que trará benefícios a toda população da Paraíba, especialmente as regiões do Cariri e Curimataú, que irão receber água de

- qualidade. O sistema adutor “TransParaíba”, no seu ramal Curimataú, que se encontra em obras, vai beneficiar cerca de 148 mil habitantes de 19 Municípios paraibanos, contará com 350 km de adutoras que captarão a água do açude Boqueirão para abastecer os Municípios de Boa Vista, Soledade, Boqueirão, São Vicente do Seridó, Cubati, Sossego, Baraúna Picuí e Frei Martinho (1ª etapa) e; Juazeirinho, Olivedos, Pedra Lavrada, Nova Palmeira, Cuité, Nova Floresta, Barra de Santa Rosa, Damião, Cacimba de Dentro e Araruna (2ª etapa). O sistema também terá uma estação de tratamento e 21 estações de bombeamento;
- Esta é a maior obra hídrica realizada no Estado, tendo a capacidade de trazer mais desenvolvimento a essa região e qualidade de vida para a população. O Sistema Adutor “TransParaíba” no seu ramal Cariri em andamento, terá extensão prevista de 369,38 km, produzirá uma vazão de água tratada de 410,00 l/s para atender a uma população de 147.930 habitantes;
 - Para contribuir com a redução do índice de perdas, a Companhia investe constantemente na atualização de seu parque de hidrômetros e estudos para aquisição de novas tecnologias voltadas para a modernização do sistema de leitura e fiscalização. No ano de 2022, houve a movimentação de 235.848 hidrômetros, sendo 23.499 de novas ligações, 12.160 de instalações e 200.189 de substituições;
 - Investimentos em tecnologias mais eficientes e limpas, como sistemas de tratamento de água e esgoto que consomem menos energia e geram menos resíduos;
 - Promoção do uso consciente de recursos naturais, como água e energia, por meio de campanhas educativas e tarifas diferenciadas;
 - Gerenciamento adequado dos resíduos gerados pela Companhia incluindo o tratamento adequado de efluentes;
 - Investimentos em pesquisa e desenvolvimento de soluções sustentáveis para o setor de saneamento, como a reutilização de água tratada e a produção de energia a partir de resíduos;
 - INVESTIMENTOS (2022):
 - Os investimentos com recursos próprios somaram R\$ 104,7 milhões, realizados em diversos projetos e obras onde R\$ 63,5 milhões foram investidos em sistemas de abastecimento de água, R\$ 28,0 milhões foram investidos em sistemas de esgotamento sanitário e R\$ 13,2 milhões em bens de uso geral;
 - A CAGEPA também amplia os seus serviços com projetos e obras de implantação e ampliação dos seus sistemas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC/OGU, do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - PAC/FGTS e da Funasa - PAC/OGU chegando em 2022 na ordem de R\$ 6,4 milhões. O Governo do Estado da Paraíba (acionista controlador) investiu R\$ 35,3 milhões com aportes para investimentos com projetos e obras de implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotamento sanitário;
 - O Governo do Estado da Paraíba também firmou contrato de empréstimo com o Banco Mundial no valor de aproximadamente US\$ 127 milhões de dólares que serão destinados à execução do Projeto de Segurança Hídrica do Estado da Paraíba (PSH-PB), onde a CAGEPA é a implementadora. A contrapartida do Governo Estadual no montante de US\$80,2 milhões de dólares é destinada às obras do Ramal Curimataú do Sistema Adutor Transparaíba que estão sendo executadas pela CAGEPA. O investimento total do PSH-PB é de US\$ 207,0 milhões de dólares.
 - INVESTIMENTOS (2023):
 - Em 2023 os investimentos com recursos próprios somaram R\$ 143,1 milhões, realizados em diversos projetos e obras onde R\$ 105,9 milhões foram investidos em sistemas de abastecimento de água, R\$ 15,9 milhões foram investidos em sistemas de esgotamento sanitário e R\$ 21,3 milhões em bens de uso geral. A CAGEPA também amplia os seus serviços com projetos e obras de implantação e ampliação dos seus sistemas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC/OGU, do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - PAC/FGTS e da Funasa - PAC/OGU chegando em 2023 na ordem de R\$ 7,3 milhões;

- O Governo do Estado da Paraíba (acionista controlador) investiu R\$ 124,3 milhões com aportes para investimentos com projetos e obras de implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotamento sanitário. E lembrado que o Governo do Estado da Paraíba também firmou contrato de empréstimo com o Banco Mundial no valor de aproximadamente US\$ 127 milhões de dólares que serão destinados à execução do Projeto de Segurança Hídrica do Estado da Paraíba (PSH-PB);
- Há também firmamento de recursos para saneamento, neste sentido em 2023 a Companhia assinou um contrato de financiamento, com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) para implementação do Programa de Água e Esgotamento do Estado da Paraíba, no valor de €\$50,0 milhões (euros), aproximadamente R\$ 263,0 milhões. Os recursos serão destinados para 24 projetos, dos quais 21 são de abastecimento de água e três de esgotamento sanitário.
- Receita bruta da empresa:

Figura 10 – Ilustração da receita bruta dos serviços de prestação de água e de esgotos



Fonte: Paraíba (2023).

Ainda na temática dos avanços paraibanos em obediência ao novo marco legal, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) (2022), quando do julgamento da mais recente Prestação de Contas Anual (PCA), de 2022, da Companhia pública local de saneamento (CAGEPA), destacou no processo TC 04011/23 os mencionados avanços e as ações que o Estado da Paraíba vem implementando para atingimento das metas de universalização, ao ressaltar que com relação ao ano de 2022, que conforme Relatório de Administração e de Sustentabilidade – 2022:

- a) a CAGEPA aditivou 48 (quarenta e oito) contratos de concessão e de programa mantidos com municípios operados. Em 29/03/2022, houve a aprovação, pela Agência Reguladora do Estado da Paraíba (ARPB), da capacidade econômico-financeira da Companhia, tornando os referidos contratos vigentes e regulares;
- b) o regulamento de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário foi assinado em 29/08/2022 pelo representante legal da Microrregião do Litoral e pelo Presidente da CAGEPA. Com essa regulamentação, e de acordo com a deliberação do Colegiado Microrregional do Alto Piranhas, Espinharas e Litoral, serão atendidos 123 (cento e vinte e três)

- municípios com prestação direta de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, restando 22 (vinte e dois) municípios não operados pela Companhia;
- c) no relatório consta que 78 (setenta e oito) Municípios possuem prestação de serviço regularizada, dos quais 48 (quarenta e oito) mediante contratos de concessão/programa e 30 (trinta) através de prestação direta no âmbito do interesse comum na Microrregião do Litoral. Essa prestação regularizada representa, aproximadamente, 80% (oitenta por cento) da arrecadação da CAGEPA, de modo que os 20% (vinte por cento) remanescentes da arrecadação correspondem aos 123 (cento e vinte e três) municípios que estão em fase de regularização nas Microrregiões. Para 2023, há a previsão de realização das assembleias deliberativas acerca da prestação direta dos serviços nas Microrregiões Alto Piranhas, Espinharas e Borborema, regularizando todas as prestações precárias nos municípios envolvidos;
 - d) o Governo do Estado firmou contrato de empréstimo com o Banco Mundial, no valor de aproximadamente US\$ 127 milhões, destinados à execução do Projeto de Segurança Hídrica do Estado da Paraíba (PSH-PB), o qual tem como objetivo a melhoria da segurança hídrica através do aprimoramento da gestão dos recursos hídricos, do aumento da oferta de água potável no semiárido paraibano e da otimização dos sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário da grande João Pessoa;
 - e) os investimentos totais realizados com recursos próprios da CAGEPA somaram R\$ 104,7 milhões, dos quais R\$ 63,5 milhões em sistemas de abastecimento de água, R\$ 28,0 milhões em sistemas de esgotamento sanitário e R\$ 13,2 milhões em bens de uso geral [...].

Figura 11 – Investimentos com recursos da Cagepa em sistemas de abastecimento de água e de esgoto (2018-2022)

Tabela 5.a - Investimentos com recursos próprios da CAGEPA em sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário – exercícios 2018 a 2022

OBJETO	EXERCÍCIOS				
	2018	2019	2020	2021	2022
Abastecimento de água	49,3	22,6	17,3	48,5	63,5
Esgotamento sanitário	1,9	1,7	3,3	8,3	28,0
Total	51,2	24,3	20,6	56,8	91,5

Fonte: Relatório Inicial da PCA/2021 da CAGEPA (Proc. TC nº 05616/22) e Relatório de Administração e Sustentabilidade de 2022 (fls. 11127/11176 do Proc. TC nº 04011/23).



Fonte: Relatório Inicial da PCA/2021 da CAGEPA (Proc. TC nº 05616/22) e Relatório de Administração e Sustentabilidade de 2022 (fls. 11127/11176 do Proc. TC nº 04011/23).

Fonte: TCE-PB (2022).

Vê-se quão importante tem sido a reestruturação paraibana quando se fala na prestação dos serviços essenciais de saneamento básico, com destaque para o abastecimento de água e o tratamento de esgoto e toda a regionalização implementada, envolvendo todos os municípios paraibanos inseridos no contexto sanitário coletivo, interligado, evitando, por

exemplo, que os serviços de saneamento básico inadequados em um município pudessem afetar as condições de saúde em outro município (recursos hídricos contaminados e deslocamento de vetores).

Assim, o planejamento regional paraibano é de suma importância ao desenvolvimento do Estado, respeitando as ações ambientais, com perspectivas de gerar, cada vez mais, riqueza e renda a sua gente.

4.2 RELEITURA DO SISTEMA DE SANEAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Quando se fala em regionalização de setor ou reorganização de atividades por regiões, pressupõe-se o uso de um instrumento técnico para exploração de determinada atividade com planejamento e gestão territorial que pode abranger facetas sociais, econômicas, culturais, geográficas e até mesmo, de planejamento urbano.

Objetiva-se com ela condensar a polarização e homogeneidade de ações de modo a permitir que certos comportamentos sejam alcançados de forma mais ampla, sem muita disparidade nos resultados. É nesse âmbito que foi pensada a regionalização do sistema de saneamento da Paraíba, trazendo todos estes importantes tópicos para o Estado, estudando seus 223 (duzentos e vinte e três) municípios, com características marcantes em cada um, desde sua origem, até os dias atuais.

Trata-se de um estudo complexo, de difícil ajuste, ante os mais variados municípios, conforme destaca o sítio da Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária (EMPAER) (2021) que diz que se passando quase 70 anos da promulgação da Lei nº 318, muitas das referências geográficas, não mais existem ou não concordam com os elementos da paisagem geográfica atual. Por outro lado, se em 1949 existiam 41 municípios no Estado da Paraíba, atualmente temos 223, muitos desses municípios foram criados por Leis que definiam seus limites sobre as mesmas referências geográficas imprecisas da Lei nº 318, e quase sempre com redações discricionais não padronizadas e de grande dificuldade de interpretação.

As frágeis e muitas vezes confusas leis, que até então definiam os limites dos municípios paraibanos, provocavam uma grande insegurança jurídica na aplicação de recursos públicos por parte das administrações municipais. As incertezas, ou certezas equivocadas, podiam causar severas consequências na aprovação de contas públicas ou na liberação repasse de recursos financeiros, podiam ainda inviabilizar ou atrasar implantação de empreendimentos

privados e levar a questionamentos jurídicos sobre a arrecadação de impostos (EMPAER, 2021).

Foi nesse cenário que se criaram condições para estudar e implementar a regionalização do saneamento da Paraíba, alinhando-se com outros destacados temas, como por exemplo, posição geográfica das cidades, bacias hidrográficas presentes, compartilhamento de sistema já existentes etc.

Registre-se, ainda, que a dita regionalização serve para compatibilizar, também, as racionalidades técnica e políticas que sempre influenciam neste debate, de modo que faça com que prevaleça a potencialização das vantagens da descentralização e da democratização, assim como a maior sensibilidade política e analítica frente à heterogeneidade territorial. A regionalização é, então, um instrumento que define fronteiras e limites para uma ação ou política específica.

A prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico é uma modalidade de provisão integrada de mais de um serviço em um território que contenha mais de um município. Considerando o novo marco legal e a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o “Estatuto da Metrópole”, a prestação regionalizada pode ser estruturada em cinco modalidades, sendo três compulsórias em relação à decisão dos municípios de integrar ou não: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; são instituídas pelos estados por lei complementar, com a exigência de que os municípios sejam limítrofes. No caso paraibano, optou-se pela microrregião de saneamento.

Outras duas formas, regulamentadas pelo novo marco legal e com critérios do Decreto Federal nº 10.588, de 2020, alterado pelo Decreto nº 11.030, de 2022, são voluntárias – ou seja, os municípios podem decidir não as integrar: unidades regionais de saneamento básico e bloco de referência.

É importante ressaltar que o incentivo à prestação regionalizada dos serviços não tem o intuito de negar ou reduzir a autonomia e a titularidade municipal, pois eles continuam sendo os titulares dos serviços. No entanto, o exercício da competência é modificado, uma vez que passará a ser efetivado pelos municípios no interior de um órgão colegiado das respectivas regiões.

É bom lembrar que o novo marco do saneamento (Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007), defende claramente a regionalização e diz o seguinte:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
[...]

XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;

[...]

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...]

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: [...]

VII - à estruturação de prestação regionalizada (Brasil, 2020).

Registre-se que o Novo Marco não obrigou os municípios a aderirem à regionalização, mas criou condições para que a adesão se mostrasse a alternativa mais vantajosa. Mais uma vez o legislador utilizou a técnica *spending power*⁷ ao determinar que o acesso a recursos federais está condicionado à observância de uma série requisitos, dentre os quais destaca-se a estruturação de prestação regionalizada, a regularidade da operação a ser financiada e a observância das normas de referência da ANA.

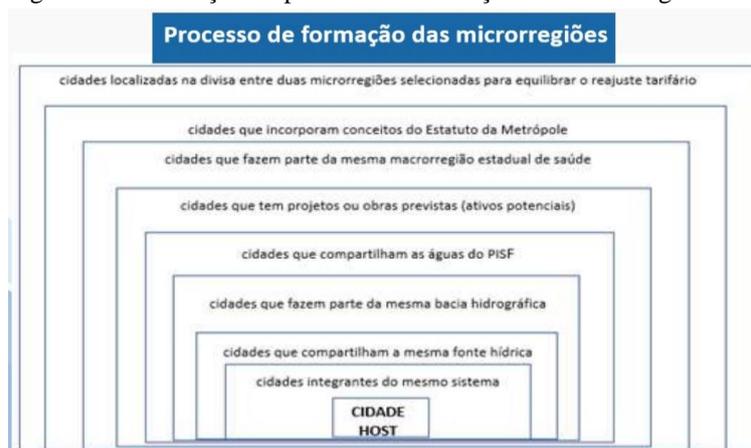
Critérios, como já ventilados, são utilizados para escolha das cidades para fins de agrupamento, como por exemplo: (i) cidades situadas em divisas entre microrregiões; (ii) ligadas aos conceitos do estatuto da metrópole; (iii) ligadas a mesma microrregião de saúde;

⁷ “Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: I - ao alcance de índices mínimos de: a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e b) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; II - à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos mencionados no caput deste artigo; III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; IV - ao cumprimento de índice de perda de água na distribuição, conforme definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional; V - ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa, conforme critérios, métodos e periodicidade estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; VI - à regularidade da operação a ser financiada, nos termos do inciso XIII do caput do art. 3º desta Lei; VII - à estruturação de prestação regionalizada; VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo.”

(iv) cidades com projetos ou obra previstas; (v) as que compartilham água do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF); (vi) que se interagem pelas mesma bacia hidrográfica ou mesma fonte hídrica; (vii) e as integrantes do mesmo sistema.

Abaixo, demonstra-se via ilustração gráfica o cenário mencionado:

Figura 12 – Ilustração do processo de formação das microrregiões



Assim, tomando por base regras de saneamento citadas, de critérios socioeconômico, ambientais, geográficos, definiu-se na Paraíba pela regionalização, via criação de quatro microrregiões (Lei Complementar Estadual nº 168 de 22 de junho de 2021): i) Microrregião de Águas e Esgoto do Alto Piranhas; ii) Microrregião de Águas e Esgoto da Borborema; iii) Microrregião de Águas e Esgoto do Espinharas; e iv) Microrregião de Águas e Esgoto do Litoral, assim subdivididas com seus blocos de municípios:

Figura 13 – Ilustração dos blocos de microrregiões no Estado da Paraíba

Microrregião de Águas e Esgoto do Alto Piranhas
Aparecida; Belém do Brejo do Cruz; Bernardino Batista; Bom Jesus; Bom Sucesso; Bonito de Santa Fé; Brejo do Cruz; Brejo dos Santos; Cachoeira dos Índios; Cajazeiras; Carrapateira; Catolé do Rocha; Jericó; Joca Claudino; Lagoa; Lastro; Marizópolis; Mato Grosso; Monte Horebe; Nazarezinho; Paulista; Poço Dantas; Poço de José de Moura; Riacho dos Cavalos; Santa Cruz; Santa Helena; São Bento; São Domingos; São Francisco; São João do Rio do Peixe; São José da Lagoa Tapada; São José de Piranhas; São José do Brejo do Cruz; Sousa; Triunfo; Uiraúna; Vieirópolis; Vista Serrana
Microrregião de Águas e Esgoto da Borborema
Alagoa Grande; Alagoa Nova; Alcantil; Algodão de Jandaira; Amparo; Arara; Araruna; Areial; Aroeiras; Assunção; Bananeiras; Baraúna; Barra de Santana; Barra de Santa Rosa; Barra de São Miguel; Boa Vista; Boqueirão; Cabaceiras; Cacimba de Dentro; Cacimbas; Camalaú; Campina Grande; Caráúbas; Casserengue; Caturité; Congo; Coxixola; Cubati; Cuité; Damião; Desterro; Dona Inês; Esperança; Fagundes; Frei Martinho; Gado Bravo; Gurjão; Juazeirinho; Junco do Seridó; Lagoa Seca; Livramento; Massaranduba; Matinhas; Maturéia; Montadas; Monteiro; Natuba; Nova Floresta; Nova Palmeira; Olivedos; Ouro Velho; Parari; Pedra Lavrada; Picuí; Pocinhos; Prata; Puxinanã; Queimadas; Remígio; Riachão; Riachão do Bacamarte; Riacho de Santo Antônio; Santa Cecília; Santo André; São Domingos do Cariri; São João do Cariri; São João do Tigre; São José dos Cordeiros; São Sebastião de Lagoa de Roça; São Sebastião do Umbuzeiro; São Vicente do Seridó; Serra Branca; Serra Redonda; Serraria; Solânea; Soledade; Sossêgo; Sumé; Tacima; Taperoá; Teixeira; Tenório; Umbuzeiro; Zabelé
Microrregião de Águas e Esgoto do Espinharas
Água Branca; Aguiar; Areia de Baraúnas; Boa Ventura; Cacimba de Areia; Cajazeirinhas; Catingueira; Conceição; Condado; Coremas; Curral Velho; Diamante; Emas; Ibiara; Igaracy; Imaculada; Itaporanga; Juru; Mãe D'Água; Malta; Manaira; Nova Olinda; Olho d'Água; Passagem; Patos; Pedra Branca; Piancó; Pombal; Princesa Isabel; Quixaba; Salgadinho; Santa Inês; Santa Luzia; Santana de Mangueira; Santana dos Garrotes; Santa Teresinha; São Bentinho; São José de Caiana; São José de Espinharas; São José de Princesa; São José do Bonfim; São José do Sabugi; São Mamede; Serra Grande; Tavares; Várzea
Microrregião de Águas e Esgoto do Litoral
Alagoíinha; Alhandra; Araçagi; Areia; Baía da Traição; Bayeux; Belém; Borborema; Caaporá; Cabedelo; Caiçara; Caldas Brandão; Capim; Conde; Cruz do Espírito Santo; Cuité de Mamanguape; Cuitegi; Curral de Cima; Duas Estradas; Guarabira; Gurinhém; Ingá; Itabaiana; Itapororoca; Itatuba; Jacaraú; João Pessoa; Juarez Távora; Juripiranga; Lagoa de Dentro; Logradouro; Lucena; Mamanguape; Marcação; Mari; Mataraca; Mogeiro; Mulungu; Pedras de Fogo; Pedro Régis; Pilar; Pilões; Pilõesinhos; Pirpirituba; Pitimbu; Riachão do Poço; Rio Tinto; Salgado de São Félix; Santa Rita; São José dos Ramos; São Miguel de Taipu; Sapé; Serra da Raiz; Sertãozinho; Sobrado

Ademais, a título de reorganização da prestação de serviços de saneamento, como já mencionado em momento anterior, ela sai do escopo individual dos municípios, passando a cada microrregião de saneamento, composta, cada uma, de um colégio microrregional com a seguinte estrutura organizacional:

- a) Colegiado microrregional: composto de um representante do Estado da Paraíba (Governador) e um representante de cada município (prefeitos);
- b) Secretário Geral: eleito pelo colegiado entre os membros do comitê técnico;
- c) Comitê técnico: com três representantes do Estado da Paraíba; oito representantes dos municípios;
- d) Conselho Participativo: cinco representantes da sociedade civil escolhidos pela ALPB – Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba; seis representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado.

No que diz respeito ao peso dos votos referentes as votações dentro dos colégios microrregionais paraibanos, como forma de prestigiar a autonomia municipal, pontuou-se que o peso do voto do colegiado (Estado + Municípios) fica com 40% para o Estado e 60% para os municípios de cada microrregião.

Ademais, cada colégio microrregional goza de várias funções, dentre as quais pode-se destacar:

- a) Instituir diretrizes sobre planejamento, organização e execução de função pública;
- b) Deliberar sobre assuntos de interesse regional;
- c) Especificar os serviços públicos de interesse comum;
- d) Aprovar os planos microrregionais e definir a entidade reguladora;
- e) Autorizar, caso decidam, a prestação direta dos serviços pela companhia estadual (CAGEPA);
- f) Autorizar município a prestar serviço isoladamente.

Portanto, resta demonstrado que um fator dos mais importantes do novo marco do saneamento básico foi alçar a regionalização como um princípio da prestação do serviço de saneamento com vistas ao ganho de escala, a garantia da universalização e a viabilidade econômico-financeira dos serviços (art. 2º, inciso XIV, Lei Federal nº 11.445/2007).

Na verdade, a positivação da regionalização como um princípio apenas reforçou a necessidade de uma prestação cooperativa, como outrora preconizado na Constituição Federal de 1988, e que há décadas já vem sendo feita no país. Os altos custos de implantação dos sistemas de água e esgoto sanitário requerem a lógica dos subsídios cruzados, que é aplicada e defendida no setor desde a época do Planasa, nos anos 60/70.

No caso concreto do Estado da Paraíba, a opção para a implementação da estrutura de regionalização, como dito, foi a criação de microrregiões de saneamento básico, com fulcro no art. 25, §3º da Constituição Federal.

O modelo tem como características principais a compulsoriedade de adesão dos municípios, a proximidade geográfica entre eles, de modo a propiciar perspectivas bem positivas para uma melhor prestação dos serviços essenciais, de maneira mais abrangente possível, que garantam reflexos ao equilíbrio ambiental e sanitário da população paraibana, com olhar para o futuro, onde se tem metas a cumprir e a preservação ambiental garantida para as gerações futuras.

4.3 ALTERAÇÕES NA TITULARIDADE DO SANEAMENTO PARAIBANO, A VISÃO DO STF E A POSSIBILIDADE DE PRESTAÇÃO DIRETA DOS SERVIÇOS

Com a edição da Lei Complementar Estadual nº 168/2021 foram criadas e regulamentadas as microrregiões de saneamento na Paraíba, alterando o perfil de titularidade de importante serviço público (afastando a gestão única municipal), previu ainda a possibilidade de prestação direta dos serviços de saneamento por ente integrante dos componentes das microrregiões, mais precisamente em seu artigo 7º, inciso XI, ao dispor:

Art. 7º São atribuições do Colegiado Microrregional:

[...]

XI - autorizar a prestação direta dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - CAGEPA, em razão desta integrar a administração indireta de um dos entes da entidade microrregional (Paraíba, 2021).

Enquanto o novo marco do saneamento previu expressamente a proibição de prestação direta dos serviços, sem que houvesse licitação deles, a legislação estadual paraibana permitiu essa saída jurídica, o que vem sendo combatida no STF (através do ajuizamento da ADI 7335).

Nesta linha de raciocínio, o art. 10 do novo marco do saneamento afirma que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (Brasil, 2020).

Nota-se, nesse âmbito, um confronto de normas do saneamento e que produz sérios reflexos nas políticas públicas de meio ambiente, no âmbito estadual, na economia, na saúde, uma vez que enquanto a nova legislação nacional foca na privatização do sistema, a legislação estadual, por sua vez, busca manter a possibilidade de prestação direta, sem que necessariamente se passe por processo licitatório, prestação esta feita pela Companhia Estadual de saneamento paraibana (CAGEPA), mantendo o protagonismo da gestão pública a frente do comando sanitário estadual.

A hermenêutica paraibana usada para instituir a saída jurídica com a possibilidade de prestação direta por ente estadual, foi feita literalmente pela análise do texto de lei que diz:

- Art. 10 (lei federal nº 11.445/2007): A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária;
- Logo, se o ente integra a administração do titular (ente microrregional: estado e municípios), ele não precisa passar por licitação para atuar (a exemplo da CAGEPA que é instituição vinculada ao Estado da Paraíba, este, por sua vez, ente microrregional).

E assim foi feito, todavia foi contestada pela Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON), através do ajuizamento da ADI 7335 no STF, onde busca evitar a possibilidade de prestação direta dos serviços de saneamento pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA, no âmbito das microrregiões (art. 7º, XI), bem como, combate a previsão de prorrogação do prazo dos contratos para fins de reequilíbrio econômico-financeiro (art. 7º, VIII).

Tal comportamento, na visão do autor da ação, contraria diversos dispositivos do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020), levando a sua inconstitucionalidade por ofensa ao artigo 21, inciso XX (competência privativa da União para estabelecer diretrizes do saneamento básico), e artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal (competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos), reconhecidos pelo STF como fundamentos para a edição da Lei nº 14.026/2020.

Violam, também, o artigo 241 para a edição de normas a respeito da gestão associada de serviços públicos, materializada pela União na Lei nº 11.107/2005, alterada pela Lei nº 14.026/2020.

Segundo a ABCON SINDCON, continua violando os artigos 30, inciso V, 37, inciso XXI, 170, inciso IV, 173, § 4º, e 175 da Constituição Federal, que disciplinam as

competências municipais, estabelecem os parâmetros para as licitações, reconhecem a livre concorrência e determinam que as contratações ou a prestação indireta de serviços públicos se deem sempre através de licitação (art. 175).

Registra-se que, mesmo com revogação posterior específica do item objeto da ADI, pela Lei Complementar Estadual nº 182, de 27 de janeiro de 2023 (art. 7º, incs. VIII e XI, da lei estadual, que previa expressamente à CAGEPA a prestação do saneamento), feita pelo Governador do Estado da Paraíba, a ação continua em tramitação no STF.

Sobre o tema, afirma Guimarães (2022, p. 78-79):

Com a nova regra, empresas estatais estaduais não poderão celebrar novos contratos de programa. Por conta da vedação, a prestação de serviços passará a ser instrumentalizada por contrato de concessão. A dúvida, porém, é se também ficou inviabilizada a celebração direta de contrato de concessão entre ente da administração indireta do estado e município metropolitano.

Segundo o citado art. 10, é exigível licitação prévia caso a contratada “não integre a administração do titular” do serviço. Assim, no caso de interesse local, se certo município não tiver entidade a ele vinculada com capacidade técnica para prestar o serviço – seja com personalidade de direito público (autarquia ou Administração direta) ou privado (empresa estatal) – a escolha do prestador deverá ser precedida de licitação. Caso contrário, se tiver, poderá celebrar contrato de concessão diretamente com a entidade que integre sua Administração.

Assim, todo esse debate vincula-se ao que diz a Constituição Federal em seu artigo 25, § 3º, que dispõe sobre a autorização dos Estados instituírem, mediante lei complementar, as 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. Tal previsão constitucional é utilizada como referência em disposições previstas na Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole).

A questão da titularidade conjunta foi pacificada na nova legislação, estabelecendo que, quando há a ocorrência de interesse comum, o que é o caso das Microrregiões, a titularidade é exercida pelo Estado, em conjunto com os municípios. Com efeito, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que integre a administração do titular não depende da celebração de contrato de concessão, portanto, não há que se falar em obrigatoriedade de licitação, configurando uma exceção à regra contida no artigo 175 da Constituição Federal de 1988.

O titular dos serviços possui a competência de formular a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, dentre outras questões, prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, definindo, em ambas as situações, o ente regulador responsável. Sem deixar de mencionar que essa integração regional é imprescindível para a garantia do

equilíbrio na prestação dos serviços de saneamento básico em todo o Estado da Paraíba, considerando a sua importante extensão, os seus 223 municípios, bem como a complexidade na prestação dos serviços nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Ademais, a descentralização administrativa técnica prevista na Lei Complementar Estadual nº 168/2021 é uma possibilidade legal oriunda, também, da Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, onde dispõe sobre a cotitularidade ou a titularidade conjunta do Estado e Municípios e sobre a não obrigatoriedade de licitação quando o prestador de serviços integrar a administração do titular (art. 8º, inc. II, 9º e 10, da Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020).

Essa descentralização é realizada pelo Colegiado Microrregional que detém o exercício da competência sobre os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, podendo deliberar que a prestação de tais serviços seja realizada da seguinte forma:

- a) por um terceiro, para quem será delegada, atendidos os requisitos previstos em lei (como por exemplo, a prévia licitação) ou;
- b) por órgão ou entidade de um dos entes que integram o próprio colegiado, ato *interna corporis*, como é o caso da Paraíba, o que se ajusta ao que prevê a primeira parte do *caput* do art. 10 da nova redação dada pela Lei nº 14.026/2020.

Além do mais, no julgamento da ADI 7335 no STF, processo este que ainda se encontra sem resultado final, já há manifestação da Advocacia Geral da União nos autos da ADI, corroborando a posição paraibana pela possibilidade de prestação direta, quando afirma:

A autora se insurge contra os incisos VIII e XI do artigo 7º da mencionada norma estadual, que estabeleceu as atribuições do Colegiado Microrregional. Vale transcrever, novamente, as disposições sob invectiva:

Art. 7º São atribuições do Colegiado Microrregional:

[...]

VIII - manifestar-se em nome dos titulares sobre as matérias regulatórias e contratuais, inclusive as previstas no Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021, bem como aditar contratos para preservar o ato jurídico perfeito mediante reequilíbrio econômico-financeiro, especialmente quando o reequilíbrio se realizar mediante dilação ou diminuição de prazo contratual;

[...]

XI - autorizar a prestação direta dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - CAGEPA, em razão desta integrar a administração indireta de um dos entes da entidade microrregional.

Da leitura de tais dispositivos, percebe-se que eles traduzem normas de cunho administrativo, que não possuem o condão de afrontar as normas constitucionais apontadas como parâmetro na peça inicial.

Diferentemente do que alegado na inicial, não se vislumbra qualquer vulneração às regras constitucionais de distribuição de competências, sejam elas as competências locais dos Municípios ou a competência geral da União.

Isso porque, conforme antes enfatizado, os órgãos deliberativos da autarquia microrregional (Colegiado Microrregional, Comitê Técnico e Conselho

Participativo) são integrados por significativa representação dos municípios, o que realiza a desconcentração decisória exigida pela jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal (ADI 1842).

Além de não usurpar as competências municipais, as normas em questão não afrontam as diretrizes gerais traçadas pelo novo marco legal do saneamento básico, tanto no que diz respeito às modalidades de prestação quanto às formas contratuais admitidas pelo marco. [...]

É certo que o novo marco legal exige que as companhias estaduais de saneamento participem dos procedimentos licitatórios destinados à concessão dos serviços públicos de saneamento básico, mas, como deixa claro o dispositivo acima transcrito, isso somente será devido na hipótese em que a entidade não integre a administração do titular.

No caso dos autos, o que se tem é uma autorização para prestação direta dos serviços pela CAGEPA, uma sociedade de economia mista cujo capital pertence majoritariamente ao Estado da Paraíba, cotitular do serviço público de saneamento básico, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes das respectivas microrregiões. Diante disso, não há que se falar em violação ao postulado constitucional da licitação ou ao princípio da livre iniciativa, até porque, conforme registrado no voto do Ministro NUNES MARQUES na assentada em que o Plenário dessa Suprema Corte indeferiu a liminar na ADI nº 6492, a concessão do serviço de saneamento à iniciativa privada é apenas uma opção prevista no novo marco de saneamento. Observe-se, por fim, que a competência do Colegiado Microrregional prevista no inciso VIII do artigo 7º da lei complementar estadual atacada diz respeito a qualquer espécie de contrato, não se tratando de uma previsão específica capaz de permitir a prorrogação indevida de um contrato de programa. De modo semelhante, a mera previsão de autorização à prestação direta dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela CAGEPA não tem o condão de afrontar os ditames do marco legal do saneamento.

Fica evidenciado, portanto, que as normas objurgadas não promovem qualquer espécie de contratação direta ou prorrogação de contrato sem a observância das normas gerais sobre licitação (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7335, Relator: Min. André Mendonça, Paraíba, Data de Julgamento: a ser realizado, Publicação: a ser realizada).

Já a Procuradoria Geral da República, também em manifestação nos autos da ADI, apoiando-se na tese paraibana, porém opinando pela extinção da demanda por perda do objeto, ao afirmar:

A PGR Na situação dos autos, as normas impugnadas foram expressamente revogadas pela LC 182/2023, e, embora alegada, não houve demonstração ou comprovação de tentativa de fraude processual. Pelas informações prestadas pelo Governador do Estado da Paraíba, vê-se que o entendimento pela possibilidade de prestação do serviço por entidade estadual, sem a submissão a procedimento licitatório – que resultou na previsão impugnada – decorreu de interpretação da legislação federal de regência no sentido de que entidades da administração estadual indireta integram a concepção de prestação direta do serviço, como concluído em parecer precedente à edição da norma estadual. A prestação do serviço, nessa hipótese, estaria condicionada à prévia autorização por parte do Colegiado Microrregional. [...]

Com a revogação expressa dos incisos VIII e XI do art. 7º da LC 168/2021, que tratam das atribuições do Colegiado Microrregional nesse campo, não resta norma estadual em vigor que, em abstrato, possibilite a configuração da situação reputada inválida pela requerente e que pudesse ter a sua validade examinada pela Corte.

O exame subsistente seria da validade de situação concreta de prestação de serviços de saneamento pela companhia estadual que haja sido precedentemente autorizada pelo Colegiado Microrregional, ou permitida mediante aditamento de contratos, com base nas normas revogadas.

Entretanto, essa análise é própria das vias ordinárias, se for o caso e houver esse interesse, campo adequado também à consideração da presença de fatores técnicos que poderiam eventualmente justificar a opção pelo modelo de gestão impugnado, a partir do propósito de universalização do serviço essencial, e à averiguação de sua compatibilização com a legislação federal tida como parâmetro (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7335, Relator: Min. André Mendonça, Paraíba, Data de Julgamento: a ser realizado, Publicação: a ser realizada).

Diante desse cenário é necessário extrair premissas de todas as ideias aqui deixadas, uma vez que a Companhia paraibana presta os serviços por ser *longa manus* daquele que exerce a titularidade dos serviços no âmbito do interesse comum, caracterizando uma prestação direta descentralizada e que essa prestação gera diversos reflexos presentes e futuros ao saneamento local e ao meio ambiente.

Outrossim, é bom que se diga que as microrregiões de água e esgotos da Paraíba detêm natureza jurídica de autarquia governamental de regime especial. De acordo com a Lei complementar estadual nº 168/2021, (art. 7º, inc. XI), será atribuição do Colegiado Microrregional – instância máxima da entidade intergovernamental – autorizar a prestação direta “[...] dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela CAGEPA, em razão desta integrar a administração indireta de um dos entes da entidade microrregional”.

Por fim, a prestação regionalizada exercida de forma direta nos moldes supramencionados, que viabiliza também as parcerias públicos-privadas (PPP), possibilitará o atingimento da universalização dos serviços por meio de ganhos de escala, aumento de eficiência e viabilidade técnica e econômico-financeira.

Esta modelagem de prestação de serviço encontra respaldo legal e pode proporcionar o devido acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário não só aos maiores municípios, mas também aos menos favorecidos, o que demonstra o fortalecimento da questão social, da universalização do acesso e da efetiva prestação do serviço, princípios fundamentais constantes na Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020.

4.4 BENEFÍCIOS DA NOVA MODELAGEM DA REGULAÇÃO NO SANEAMENTO E OS REFLEXOS NA PARAÍBA

A regulação é tema de extrema importância para o cenário do saneamento, uma vez que é nela que se normatizam e estruturam as balizas fundamentais para o exercício rotineiro e constante dos serviços de saneamento básico, regando todo o sistema.

Ela está vinculada a um dos grandes temas do Direito Administrativo que é o controle dos atos administrativos, ganhando relevância com a reforma administrativa de 1998 (Emenda Constitucional nº 19/1998) e o surgimento das agências reguladoras (Lei nº 9.984/2000), firmando como estruturas essenciais às atividades regulatórias, sendo disciplinadas pela Lei nº 13.848/2019.

No saneamento, especificamente, tem-se a ANA que com o novo marco legal ficou responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços público de saneamento básico, conforme reza o remodelado artigo 1º da Lei nº 9.984/2000 (alterado pela lei nº 14.026/2020), ao dizer que a lei cria a ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, e estabelece regras para sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos (Brasil, 2000).

Portanto, além dessa nova roupagem da ANA dada pelo novo marco legal do saneamento, faz-se, cada vez mais, a ligação das agências estaduais e municipais aos normativos expedidos pela agência reguladora nacional, almejando institucionalizar uma padronização regulatória a ser seguida e respeitada.

Assim, dentre vários objetivos da regulação, há de se destacar a definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária, permitindo a geração de ganhos de eficiência na prestação dos serviços, possibilitando o compartilhamento dos ganhos de produtividade com a população (usuários), conforme consta no artigo 22, inciso IV, da Lei nº 11.445/2007. Além do mais, cabe as agências reguladoras, dentro do âmbito de suas prerrogativas, editar normativos, buscar sua implementação, fiscalização e, até mesmo, a punição.

Na mesma linha de raciocínio, disse Pereira:

Na generalidade dos casos, a competência da ANA destina-se a disciplinar a utilização de recursos federais, estabelecendo os parâmetros para implementação da política pública da União nesse setor. Este é o campo das normas de referência de adoção voluntária, vinculadas à competência administrativa federal e ao *spending power* da União, previstas pelo art. 4º-A, §§1º e 3º, da Lei nº 9.984. O regime se aplica inclusive a previsões como as dos incs. VI e VII do §3º, que outorgam à ANA a competência para o estabelecimento de parâmetros e critérios objetivos a serem adotados pelos titulares dos serviços.

Porém, determinadas atribuições da ANA refletem a competência regulamentar derivada da competência legislativa federal para a edição de normas gerais. Sob esse ângulo, trata-se da produção de normas de caráter obrigatório e vinculante, que vão além das normas de referência de adoção voluntária.

É o caso do art. 22 da Lei nº 11.445, alterado pela Lei nº 14.026, ao tratar da regulação local, prevê que cabe ao regulador local “estabelecer padrões e normas

para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA” (inc. I) (Pereira, 2022, p. 132).

Ademais, fica claro que o campo de atuação das agências reguladoras também deve respeito às normas hierarquicamente superiores, sob pena da edição de normativos desarrazoados ou desproporcionais, que não sirvam para beneficiar a evolução do saneamento básico, o que leva a ter sua autonomia, neste aspecto, mitigada.

Quando do julgamento da ADI 4874, no STF, a Ministra Relatora Rosa Weber, sobre o tema, citando obra do professor Binbenbojm, disse que a circunstância de as agências reguladoras gozarem de um acentuado grau de autonomia não tem o condão de subverter a clássica hierarquia existente entre os atos legislativos e atos administrativos. Em última análise, todo e qualquer ato emanado de órgão ou entidades da Administração Pública está sujeito ao princípio da legalidade, inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição da República (Binbenbojm, 2006, 23-24).

É válido dizer que, mesmo diante das mudanças no perfil da titularidade do sistema de saneamento, há de se reconhecer que, perante a Constituição Federal, o poder concedente do saneamento é originariamente encabeçado pelos municípios. No Brasil, tem-se mais de 5.500 municípios, o que dá uma ideia da edição de vários normativos de regulação completamente heterogêneos, o que dificulta a organização do setor.

Justamente por conta dessa observação, reconhece-se o trabalho destacado da ABAR – Associação Brasileira de Agências Reguladoras, fundada em 8 de abril de 1999, cujo objetivo é promover a mútua colaboração entre as associadas (atualmente vinculadas a 60 agências) e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica, contribuindo para o avanço e consolidação da atividade regulatória em todo o Brasil, uniformizando o sistema do saneamento.

Como forma de estimular o aprimoramento e a assertividade das diretrizes da regulação no saneamento, a ABAR criou, por exemplo, o projeto “ACERTAR” (‘A’ de auditoria; ‘CERT’ de certificação; ‘AR’ de agências reguladoras) como uma alternativa para melhorar a qualidade da informação sobre o saneamento básico no Brasil.

O SNIS, administrado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), é o maior e mais importante sistema de informações do referido setor. No entanto, são os prestadores de serviços que o alimentam, sendo essas informações autodeclaradas.

Ele propõe a execução padronizada, por parte das agências reguladoras, da auditoria e certificação dos dados extraídos do SNIS, de modo a credibilizar e solidificar os dados e as

informações, fazendo com que as atividades regulatórias venham a transferir conhecimento, com ações que objetivem a melhoria do sistema, implementação de determinadas metodologias, capacitação e qualificação dos quadros técnicos, contribuindo para o avanço da regulação.

Não custa lembrar que um dos importantes objetivos do novo marco legal é incentivar a adoção efetiva da regulação uniforme, prevenindo conflitos regulatórios a partir da compreensão da multiplicidade de centros de poder existentes no setor de saneamento, como os titulares dos serviços, isoladamente ou conjuntamente, e as correspondentes agências reguladoras estaduais, regionais ou municipais.

O novo marco ao modificar a competência da ANA para incluir entre as suas funções a de editar normas de referência dos serviços públicos de saneamento básico (art. 1º, Lei Federal nº 9.984/2000), foi justamente resolver esse problema, trazendo uma uniformidade regulatória ao setor e mais segurança jurídica aos prestadores e usuários (art. 4-A, § 7º, Lei Federal nº 9.984/2000) e, desse modo, garantir um padrão mínimo de qualidade no serviço prestado em âmbito local e regional.

Segundo Tojal, Villela e Spinardi (2021, p. 246), a almejada uniformidade regulatória tem, ainda, o intuito de promover mais segurança e previsibilidade, reduzindo os custos de transação das empresas estatais e privadas que atuam ou pretendem atuar no setor, o que certamente será decisivo para atrair investimentos, estimulando a competitividade.

Somente para se ter conhecimento da dimensão da atuação da ANA, cita-se adiante os temas que são abordados pela agência reguladora, conforme reza o art. 4º-A, da Lei nº 9.984/2000), a saber:

Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

- V - critérios para a contabilidade regulatória;
- VI - redução progressiva e controle da perda de água;
- VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;
- VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;
- X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;
- XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;
- XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico (Brasil, 2000).

No Estado da Paraíba quem fez as vezes da regulação local é a Agência de Regulação do Estado da Paraíba (ARPB) que é uma autarquia de regime especial, criada pela Lei Estadual nº 7.843, de 2 de novembro de 2005, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 26.884, de 26 de fevereiro de 2006.

Compete à ARPB, essencialmente, zelar pelo cumprimento da legislação e dos contratos de concessão dos serviços públicos que lhe cabe fiscalizar. Com esse objetivo, a agência, ao fiscalizar os serviços, ao dirimir ou prevenir conflitos, ao orientar os concessionários e os consumidores, trabalha em busca do desejável equilíbrio que deve haver entre o poder concedente, o concessionário e os consumidores.

Na área do saneamento paraibano, foi editada, ainda em 2010, a Resolução de Diretoria nº 002/2010, que estabelece as condições gerais de observância na prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, prevendo e regulando o seguinte:

- OBJETIVO;
- COMPETÊNCIA DOS PRESTADORES;
- PEDIDO DE LIGAÇÃO DE ÁGUA E DE ESGOTO;
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO E DOS PRAZOS;
- INSTALAÇÃO DAS UNIDADES USUÁRIAS DE ÁGUA E ESGOTO;
- LOTEAMENTOS, GRUPAMENTO DE EDIFICAÇÕES, RUAS PARTICULARES E OUTROS;
- HIDRÔMETROS, DOS LIMITADORES DE CONSUMO E DO VOLUME DE ESGOTO;
- REDES DISTRIBUIDORAS DE ÁGUA E COLETORAS DE ESGOTOS;
- RESERVATÓRIOS PARTICULARES;
- HIDRANTES;
- INFRAÇÕES E SANÇÕES APLICÁVEIS AOS USUÁRIOS;
- CLASSIFICAÇÃO E CADASTRO;
- INTERRUPÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO;
- SUPRESSÃO DA LIGAÇÃO;

- RELIGAÇÃO;
- COBRANÇA DOS SERVIÇOS E DAS TARIFAS;
- DETERMINAÇÃO DO CONSUMO;
- FATURAS E DOS PAGAMENTOS;
- INFRAÇÕES E SANÇÕES APLICÁVEIS AOS USUÁRIOS;
- OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SAA E DO SES;
- ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS;
- RESPONSABILIDADES DOS CONCESSIONÁRIOS OU DOS SERVIÇOS AUTÔNOMOS DE ÁGUA E ESGOTO MUNICIPAIS;
- RESPONSABILIDADE AMBIENTAL;
- ENCERRAMENTO DA RELAÇÃO CONTRATUAL;
- COMPENSAÇÕES DO FATURAMENTO.

Além do que, resta afirmar que a ARPB tem também uma norma regulatória sobre o serviço público de saneamento básico. Trata-se da Norma de Procedimentos nº 001/2012, aprovada pela Resolução de Diretoria da ARPB nº 001/2012. A norma traz de maneira bastante detalhada todas as hipóteses de infração e divide as sanções entre passíveis de advertência ou passíveis de multa.

Apenas a título exemplificativo, pois a norma traz diversas hipóteses de infrações, é passível de advertência (art. 2º) o prestador do serviço, seja ele público ou privado, não apresentar o resultado do monitoramento integral da qualidade da água produzida em cada estação de tratamento ou deixar de manter as estações elevatórias de esgoto em perfeitas condições de conservação e limpeza.

Já as infrações passíveis de multa são divididas em três categorias, conforme determina o art. 1º, inciso II, da NP nº 001/2012: infração de natureza leve, infração de natureza média ou infração de natureza grave. Os art. 3º, 4º e 5º trazem, respectivamente, o rol taxativo de cada uma dessas infrações.

Destacam-se algumas hipóteses de infração de natureza grave:

- Provocar interrupções ou permitir a sua propagação no sistema de fornecimento de água e esgotamento sanitário em decorrência de falha de planejamento ou de execução da manutenção ou operação de suas instalações;
- Não realizar as obras necessárias à prestação de serviço adequado, assim como não manter e operar satisfatoriamente as instalações e os equipamentos correspondentes, nos termos do contrato, dos planos e metas, bem como de suas posteriores revisões e alterações, assegurado, neste caso, o equilíbrio econômico-financeiro;
- Não efetuar, nos prazos estabelecidos, reparos, melhoramentos, substituições e modificações, de caráter urgente, nas instalações;
- Não comunicar à ARPB e às autoridades competentes de meio ambiente, gestão de recursos hídricos e sanitárias, imediatamente após comprovada ciência, os acidentes de contaminação e as alterações de padrão que afetem a qualidade da água;

- Não comunicar de forma imediata aos usuários qualquer anormalidade no padrão de qualidade da água potável que possa colocar em risco a sua saúde;
- Não realizar controle de qualidade da água tratada distribuída à população, de acordo com as disposições do Ministério da Saúde;
- Interromper o fornecimento de água por atacado ou reduzi-lo em volume inferior ao ajustado contratualmente pelas partes, sem aviso prévio aos contratantes.

Ainda sobre sua atuação na Paraíba, a agência local (ARPB), em 30 de março de 2022, após detida análise, aprovou a comprovação da capacidade econômico-financeira da CAGEPA para gerir os rumos do saneamento com vistas nas metas estabelecidas pelo novo marco legal.

O sítio da CAGEPA na internet, destacou-se importante momento para o saneamento paraibano, quando asseverou, naquela oportunidade, que a ARPB havia aprovada a comprovação de capacidade econômico-financeira da CAGEPA (Companhia de Água e Esgotos da Paraíba, 2022).

A Cagepa havia recebido a aprovação, por parte da ARPB, da comprovação de capacidade econômico-financeira da empresa para atender as metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios atendidos até 2033, como determina o novo marco legal do Saneamento.

De acordo com o atual presidente da companhia, Marcus Vinícius Fernandes Neves, a aprovação vinda da ARPB só aponta que as ações adotadas pelo corpo gerencial da empresa até o presente momento seguem no caminho certo. Disse ele que esse resultado é reflexo de um trabalho sério e efetivo que as equipes vêm fazendo ao longo dos últimos meses, tanto do ponto de vista do planejamento estratégico, da transparência, da organização e do controle financeiro, quanto das atividades práticas realizadas em campo. Esse resultado emitido pela Agência significa também que a empresa está apta a continuar prestando os melhores serviços à população paraibana.

A apresentação dos documentos de comprovação foi feita pela Cagepa no final de 2021 e, segundo Neves, é uma obrigação prevista no decreto federal 10.710/2021. As empresas que não comprovam que têm capacidade de cumprir o estabelecido na legislação têm os atuais contratos assinados junto aos municípios considerados irregulares, destacou.

A comprovação de capacidade econômico-financeira foi feita junto à ARPB em duas etapas. De acordo com Kíssia Pessoa, gerente de Concessões e Contratos de Programa da Cagepa, a primeira considerou os resultados de indicadores econômicos e financeiros ao longo dos últimos cinco anos, informações que foram atestadas por um auditor independente.

E a segunda avaliou os estudos de viabilidade por município e o global do prestador, bem como a captação de recursos próprios e de terceiros, que foram atestados por um certificador independente, com vistas ao atendimento das metas de universalização.

A gerente acrescentou que a Cagepa entregou todos os documentos exigidos, inclusive estudos de viabilidade econômico-financeira referentes a municípios onde seus contratos estavam vigentes, além de estudos de viabilidade global da empresa. Para ela, o resultado apresentado pela ARPB certifica que a empresa está apta a atender as demandas do novo marco legal do saneamento básico. A aprovação traz para a Companhia a sensação de dever cumprido e impulsiona ainda mais a continuar buscando incansavelmente a melhoria na prestação de serviços à população paraibana, disse a gestora.

De acordo com o presidente, Marcus Vinícius Neves, a Cagepa vem se preparando para atender a todos os requisitos do decreto federal 10.710, publicado em 31 de maio de 2021, contratando assessoria jurídica, auditoria e certificador independentes para dar suporte no processo de renovação dos contratos de concessão e de programa em vigor, avaliar a sua capacidade econômico-financeira, bem como para certificar os estudos de viabilidade, o seu plano de captação de recursos e outros estudos exigidos pelo novo marco legal do saneamento (CAGEPA, 2022).

Por fim, resta mais do que reconhecido, quanto à relevância da regulação, que o novo marco legal impôs uma diretriz ao determinar a estipulação de normas de referência almejando a homogeneidade das ações regulatórias, alterando, assim, o que outrora era apresentado, que era a regulação mais local.

Essas normas mais nacionalizadas servem de instrumentos necessários à estratégia de universalização adotada, de padronização de regras, evitando que municípios ou blocos regionais produzam normativos regulatórios desgarrados do comando da ANA, ou seja, mesmo às normas já existentes, elas devem ser harmonizadas com os padrões nacionais, sob pena de invalidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O saneamento básico eficiente, prestado de maneira adequada, gera, por consequência, um meio ambiente equilibrado, boa qualidade de vida e reflexos positivos na sociedade.

Para alcançar o patamar desejado pelo novo marco do saneamento e suas ambiciosas metas são necessárias a adoção de várias medidas que envolvam boa vontade política, gestão pública eficaz de água, participação popular e engajamento na consecução das políticas públicas do setor.

O Brasil padece de dificuldade de acesso à água de qualidade e sua distribuição irregular, gerando um racismo ambiental natural, onde grande parte da população (destacadamente as que mais sofrem com debilidade financeira), são penalizadas com esse desprestígio, produzindo uma gama de ações negativas e a marginalização dos serviços.

O novo marco do saneamento tem por fim, dentre tantos aspectos, uma participação mais efetiva dos entes privados, injetando dinheiro no setor (p.e. parcerias público-privadas – PPP), estimulando as companhias estaduais a se reinventarem, modificando o paradigma do serviço essencial prestado, se desvincilhando da conotação eminentemente estatal, mediante uma atuação planejada.

Junte-se, ainda, como já tocado anteriormente, de maneira tão importante quanto os outros pontos mencionados, a efetiva necessidade da defesa de uma prestação regionalizada, quebrando a visão municipal-individualista, transmudando para a gestão do sistema de maneira regional e integrada entre bloco de municípios ou regiões interligadas. Registre-se ainda que, não obstante os altos custos envolvidos na criação de redes de saneamento, confrontados à necessária observância do princípio da modicidade tarifária, colaboram para que sua prestação se dê de forma integrada, de modo que o investimento necessário à construção, manutenção e operação da rede seja repartido entre diversos entes.

Ademais, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros – por exemplo, aproveitando a estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades – como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo.

A visão regional foi justamente a que foi e vem sendo implementada no Estado da Paraíba com a criação das 04 (quatro) microrregiões de saneamento, modificando o cenário estadual, imprimindo um novo ritmo de avanços sanitários à sociedade, mantendo a gestão

pública no comando das principais decisões da área do saneamento, no entanto estimulando e proporcionando espaços para a participação do ente privado, com aportes financeiros necessários ao alcance do novo marco.

É salutar ressaltar a necessidade de se idealizar a confecção de projetos de saneamento com a finalidade de atrair o setor privado, uma vez que isso eleva o padrão da prestação de serviço e, por tabela, beneficia o usuário, sem que isso venha a significar algum tipo de menosprezo ou desprestígio aos entes públicos e as companhias estaduais, mas sim trata-se de uma prática de fomento ao serviço essencial, uma vez que o ente privado tem mais facilidade para mobilizar o capital, desburocratizando-o, de modo a levar mais progressos aos importantes projetos (gestão pública) executados, podendo, assim, em plenitude, conviver com o setor público.

Este estudo responde, portanto, ao problema de pesquisa, demonstrando que o Estado da Paraíba precisou reinventar-se para ajustar-se aos ditames do novo marco legal do saneamento básico, a partir da criação de suas 04 (quatro) microrregiões de saneamento básico. O Estado efetivou, por meio dessas, a regionalização do saneamento paraibano; da implementação da política de regulação do sistema; da manutenção e da potencialização das ideias de subsídio cruzado e fomento à modicidade tarifária, garantindo avanços à universalização, mesmo diante de um longo caminho a seguir, até o final de 2033.

Restou demonstrado ao longo da pesquisa que não se pode olhar para o Brasil vendo-o como um espaço uniforme ou igual; o Brasil é extremamente complexo e não se pode tratar os desiguais de maneira como os iguais; por exemplo, registre-se que 4 estados da Região Sudeste do país têm formas diferentes de universalização (modelagens distintas), todavia o consenso é oportunizar aos demais estados da Federação (os que mais precisam) as ideias regionalizadas, como fez o Estado da Paraíba.

Mantém-se a ideia de que até 2033 será necessário passar da casa do trilhão de reais (de investimentos) para universalizar e que há sim recursos para isso; no entanto, os orçamentos não são bem alocados, o que impacta os recursos públicos; por sua vez, os recursos privados também preocupam, eis que a capacidade de endividamento das companhias, por exemplo, é posta à prova, gerando desconfiança no mercado, mais um desafio a ser superado.

Os desafios futuros são enormes, diante das metas de universalização ousadas, previstas no novo marco, daí se buscar sempre a segurança de todo sistema focando na fomentação dos investimentos; é preciso ter segurança nos contratos firmados, nos investimentos e na previsibilidade dos pactos (essa é a maior preocupação do ente privado),

bem assim, na capacidade de pagamento dos usuários e na implementação de tarifas módicas, a fim de que se efetive o equilíbrio na relação.

Como dito, a regionalização é de extrema importância, pois a racionalidade do conjunto de ações se pressupõe e atrai investimentos com segurança, abraçando todos os contratos; há quem opte pela prestação direta, regionalizada, como feito pelo Estado da Paraíba, mas para isso há de se remodelar as companhias estaduais em cada Estado da Federação, uma vez que com o novo marco, quem não provar sua capacidade de se reinventar no cenário do saneamento, estará fadada ao insucesso.

É dessa forma que a nova lei demanda de tais empresas estatais novas formas de atuação, que venham a diversificar as atividades executadas, bem como expandir suas pretensões para além dos respectivos territórios de atuação. Com a quebra de vantagens competitivas concedidas às entidades estaduais – especialmente a impossibilidade de prorrogação dos contratos de programa -, tais empresas devem buscar novos horizontes para justificar sua existência e gerar lucro necessário para sua subsistência e investimentos no setor de saneamento básico, com respeito à livre concorrência.

Assim, espera-se que o novo marco legal do setor estimule as companhias estaduais a explorar e desenvolver em plenitude a sua capacidade empresarial em prol da universalização, expansão e aprimoramento dos serviços de saneamento básico, com a geração de um ambiente concorrencial saudável e que venha a concretizar os objetivos legalmente determinados ao setor.

Esse campo de avanços na Paraíba passa pela regionalização, com ela a possibilidade de manter o ente público no comando, todavia trabalhando em parceria com o ente privado, ou seja, em que pese a Constituição Federal e a Lei Federal nº 11.445/2007 terem preservado a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, no entanto o exercício dessa titularidade é mitigado nos casos em que se revela o interesse comum, situações em que a decisão, quanto a prestação dos serviços, caberá ao colegiado composto por representantes dos municípios e do Estado-membro (colégio microrregional).

Ademais, tem-se que o ente competente para dispor sobre a titularidade dos serviços de interesse microrregional (conforme exegese estabelecida pelo STF no âmbito da ADI 1842-RJ e em decisões mais recentes, a respeito do art. 25, § 3º, da CF) não é mais o Estado ou cada Município isoladamente – mas sim o órgão colegiado formado pela congregação de representantes de todos os entes federativos envolvidos.

A criação das Microrregiões de Saneamento Básico do Estado da Paraíba, como dito anteriormente, obedeceu plenamente à determinação do art. 25, § 3º da Constituição Federal e

do artigo 3º, *caput* e § 2º, da Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metr pole), quais sejam: (a) a institui o mediante Lei Complementar Estadual, que requer aprova o pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa estadual (art. 68 da Constitui o do Estado da Paraíba); (b) realiza o prévia de estudos técnicos, que embasem a viabilidade do agrupamento dos Municípios em questão; e (c) a realiza o de audiência pública prévia envolvendo todos os Municípios pertencentes às unidades territoriais.

Ao longo da pesquisa, mostrou-se que os estudos de viabilidade das microrregiões paraibanas foram realizados pela FUNDACE, aprofundando análise minuciosa do cenário paraibano, abordando formalmente a viabilidade técnica e econômico-financeira de cada microrregião proposta. Além disso, tais estudos levaram em conta municípios limítrofes, sistemas integrados, bacias hidrográficas, presença de adutoras, obras de integra o, regionaliza o da saúde, entre outros fatores.

Assim descreveu a FUNDACE que o estudo de regionaliza o desenvolvido para o Estado da Paraíba buscou identificar a melhor estratégia de agrupamento dos municípios de tal forma a alcançar a universaliza o dos serviços de água e esgoto em todos os municípios do Estado da forma mais homog nea.

Tendo em vista a existência de amplas diferenças nas condi oes para a presta o de serviços entre os municípios conforme os respectivos portes, adensamento populacional, níveis de renda, índices de desenvolvimento, níveis de atendimento atuais, entre outros aspectos, buscou-se por meio da regionaliza o agrupar municípios de diferentes características que gerassem ao final condi oes mais homogêneas para viabilizar os investimentos em todos os municípios por meio da combina o de municípios com diferentes atratividades e capacidades de pagamento.

Com isso, pretende-se garantir a possibilidade de que todos os municípios alcancem a universaliza o, independentemente de sua atratividade ao investimento, em condi oes semelhantes a todos os demais os municípios e possam se beneficiar dos ganhos de eficiência propiciados pela regionaliza o.

Cada Microrregião de Saneamento Básico da Paraíba contemplou uma Região Metropolitana em sua estrutura, sendo que, por exemplo, a do Alto Piranhas   formada pelos municípios integrantes da Região Metropolitana de Cajazeiras e de Sousa; a de Espinharas   formada pelos municípios integrantes da Região Metropolitana de Patos e Vale do Piancó; a da Borborema   formada pelos municípios integrantes da Região Metropolitana de Campina Grande, Esperança e Barra de Santa Rosa e a do Litoral   formada pelos municípios integrantes da Região Metropolitana de João Pessoa.

Vê-se que a importância desse momento é crucial para o estado e para a nação, uma vez que a melhoria da mencionada política de saneamento reflete respeito ao comando constitucional, aos princípios da prevenção e da preservação do meio ambiente, sendo instrumento de pacificação, levando dignidade e cidadania aos brasileiros.

Por fim, é imprescindível rememorar que os desafios para a melhoria e a universalização do saneamento estão presentes não só no Brasil, mas se trata de uma agenda global, onde a própria ONU dedicou esforços para mapear dados e problemas do setor em todo o mundo, produzindo impactantes documentos internacionais, passando o tema saneamento de singelo componente social, para reconhecido direito fundamental à água e tratamento de esgoto.

Por isso há de se ressaltar a necessidade de implementação dessas políticas de saneamento, instrumento fundamental ao alcance de vida digna e de cidadania, ou seja, puramente um direito humano a ser preservado, estimulado e progredido por todas as camadas sociais, o que restou demonstrado que o estado da Paraíba, conforme visto na pesquisa, caminha no destino certo na busca da universalização dos serviços de saneamento.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. *In*: BINENBOJM, Gustavo. **Agências Reguladoras Independentes e Democracia**. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2006.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 8 jan. 2007. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 2011. **Estatuto da Cidade**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux, 6 mar. 2013, **DJe**, n. 181, 16 set. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588> ou: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.089 de 2015. **Estatuto da Metrópole**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/113089.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%2C%20denominada%20Estatuto,desenvolvimento%20urbano%20integrado%20e%20outros. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.026 de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4874. Relator(a): Min. Rosa Weber. **DJe**, n. 51, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4328586>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a

viabilizar o cumprimento das metas de universalização. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**. Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Instituto Trata Brasil**. Disponível em <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Portal do Saneamento Básico**. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/ppp-e-concessao/tratamento-de-esgoto-na-serra-universalizacao/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

BENEVIDES, Solon Henriques de Sá e. **A Constituinte e a Constituição da Paraíba – 1989**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BUSTAMANTE, Maria Magalhães de. **Ensaio sobre o ensaio da arte da regulação do setor de saneamento básico**. Belo Horizonte: Interesse Público-IP, 2016.

CAMPOS, Marcelo Lesniczki de; FROTA, Leandro Mello. **Os Novos Rumos do Saneamento, TOMO I**. Rio de Janeiro-RJ: Synergia, 2023.

CÂMARA, Camila Gomes; FRANÇA, Vladimir da Rocha. **O Subsídio Cruzado na Política Nacional de Saneamento Básico como Mecanismo de Garantia ao Desenvolvimento Sustentável e aos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6b79fc67a437b9cc#:~:text=O%20SUBS%20%8DDIO%20CRUZADO%20NA%20POL%20%8DTICA%20DE%20SANEAMENTO%20B%20%81SICO&text=Busca%2Dse%20ampliar%20a%20rede,da%20Lei%20n%C2%BA%2011.445%2F2007>. Acesso em: 28 jun. 2023.

CANDEIRA, Alejandro Lago. **Principios Generales de Derecho Ambiental, Diccionario de Derecho Ambiental**. Madri: Iustel, Portal Derecho, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 1941.

CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG e Fiocruz, 2013.

CAMARDELO, Ana Maria Paim; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; MACHADO, Vagner Gomes (coord.). **Políticas Públicas, Meio Ambiente e Novos Direitos: desafios contemporâneos frente à crise ambiental**. Lages/SC: Biosfera, 2023.

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTOS DA PARAÍBA. ARPB aprova comprovação de capacidade econômico-financeira da Cagepa. **CAGEPA**, João Pessoa, 30 mar. 2022.

Disponível em: <https://www.cagepa.pb.gov.br/agencia-de-regulacao-do-estado-da-paraiba-aprova-comprovacao-de-capacidade-economica-financeira-da-cagepa/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. Saraivajur: São Paulo, 2019.

EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Limites Municipais da Paraíba. **EMPAER**, Cabedelo-PB, 2021. Disponível em: <https://empaer.pb.gov.br/Sevicos/limites-municipais-da-paraiba>. Acesso em: 28 jun. 2024.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FUNDO INTERNACIONAL DE EMERGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Crianças, Adolescentes e Mudanças Climáticas no Brasil**. Brasília, DF: UNICEF, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/21346/file/criancas-adolescentes-e-mudancas-climaticas-brasil-2022.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

FURTADO, Janine Dorneles. Os caminhos da educação ambiental nos espaços formais de ensino-aprendizagem: qual o papel da política nacional de Educação Ambiental? **Revista do PPGA/UFRG-RS**, v. 22, 2009.

GOMES, Fábio Luiz (Coord.). **Saneamento Básico: aspectos jurídicos**. Portugal: Almedina, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556272122/pageid/3>. Acesso em: 10 out. 2023.

GRANZIERA, Maria Luiz Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2011.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha (coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico**. Belo Horizonte: Forum, 2022.

HAASE, Jacqueline Lobão. **O novo modelo brasileiro de regulação do saneamento básico**. São Paulo-SP: Dialética, 2022.

KELMAN, Jerson. **O subsídio eficaz: o pensamento do setor de saneamento no Brasil: perspectivas futuras**. Brasília-DF: PMSS, 2003.

KEMPER, Karin E. **O Custo da Água Gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no vale do curu, ceará, nordeste brasileiro**. Porto Alegre-RS: Montala, 1997.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; MOREIRA, Egon Bockmann; A privatização de empresas estatais de saneamento: breve estudo do “Caso Corsan”. *In*: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico**. Belo Horizonte: Forum, 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MÁXIMO, Wellton. Entenda o Plano de Transformação Ecológica lançado na COP28. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 7 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/entenda-o-plano-de-transformacao-ecologica-lancado-na-cop28#:~:text=Lan%C3%A7ado%20pelo%20ministro%20da%20Fazenda,desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20e%20repensar%20a>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. Autarquias Intermunicipais. **Revista do Departamento de Água e Esgoto**, S. Paulo, nº 40, 1961. Disponível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_40_n_759.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

MELO, José Reynolds Cardoso de. **Paraíba, João Pessoa**: o crescimento da cidade e o saneamento básico. 2. ed. João Pessoa: A União: 2021.

MENDES, Andre Gustavo Salcedo Teixeira; DAUZACKER, Beatriz Balbi. Investimentos: as oportunidades no setor de saneamento. *In*: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Uma análise das condições socioeconômicas da região metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro-RJ: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS, 2006.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiz Machado (org.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Indaiatuba-SP: Foco, 2022.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de; SOUZA, Mariana Campos de (coord.). **Saneamento Básico no Brasil**: Práticas e reflexões após 2 anos da edição da lei 14.026/2020. Indaiatuba-SP: Foco, 2023. Acesso: Leitor - EPUB: Saneamento básico no Brasil - Página 1 (bvirtual.com.br), em 10/10/2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6: água potável e saneamento. **Nações Unidas no Brasil**, Brasília, DF, c2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em: 13 dez. 2024.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAINEL SANEAMENTO BRASIL. Município: João Pessoa. **Painel Saneamento Brasil**, c2024. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/localidade?SE%5BI%5D=250750>. Acesso em: 7 jun. 2024.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**. 1989. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

PARAÍBA. Lei nº 11.626, de 2020. **Plano Plurianual de Saneamento Básico**. Exercício Financeiro 2020 - 2023. Disponível em: LEI-11.626_2020-PPA_2020_2023.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

PARAÍBA. Lei Complementar Estadual nº 168 de 21 de julho de 2021. Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, João Pessoa, n. 17.394, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pb/lei-complementar-n-168-2021-paraiba-institui-as-microrregioes-de-agua-e-esgoto-do-alto-piranhas-do-espinharas-da-borborema-e-do-litoral-e-suas-respectivas-estruturas-de-governanca>. Acesso em: 10 out. 2023.

PARAÍBA. Decretos Estaduais nº 41.980, 41.981, 41.982 e 41.983, de 2021. **Instituem os Regimentos Internos das Microrregiões de Água e Esgoto do Litoral, Alto Piranhas, Espinharas e da Borborema**. Disponível em <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-infraestrutura-e-dos-recursos-hidricos/arquivos/DecretosMicrorregioes.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

PARAÍBA. Lei Complementar nº 182, de 27 de janeiro de 2023. **Altera a redação do artigo 8º e revoga os incisos VIII e XI do caput do artigo 7º, ambos da Lei Complementar nº 168, de 21 de junho de 2021**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/15976_texto_integral. Acesso em: 15 jun. 2024.

PARAÍBA. Posição de Campina e João Pessoa no Ranking do Saneamento coloca Cagepa na liderança do Nordeste. **Portal do Governo da Paraíba**, João Pessoa, 20 mar. 2023. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/posicao-de-campina-e-joao-pessoa-no-ranking-do-saneamento-coloca-cagepa-na-lideranca-do-nordeste>. Acesso em: 7 jun. 2024.

PARAÍBA. Relatório da Administração e de Sustentabilidade – 2022/2023. **CAGEPA**, João Pessoa, 2023. Disponível em <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/11VLnJsYRFbiCbmIlv8Im7IefrOPA2vxf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

PARAÍBA. **ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://arpb.pb.gov.br/legislacao/resolucoes/23-res_002_2010.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

PARAÍBA. **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB)**. Disponível em: file:///C:/Users/cagep/Downloads/proc_04011_23_acordao_apltpc_00208_24_decisao_inicial_sessao_05_06_202.pdf. Acesso em: 7 set. 2024.

PEDROSA, Valmir. **O Custo da Água**: fundamentos da engenharia econômica aplicados à infraestrutura hídrica. Vitória-ES: Ed. do Autor, 2021.

PAREIRA, Cesar. Normas de referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) e os conflitos regulatórios. *In*: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico**: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil. Belo Horizonte: Forum, 2022.

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. **A Gestão de Serviços Públicos de Distribuição de Água e Saneamento**: estudo comparativo entre o direito francês e brasileiro. 2008. 680 p. Tese (Doutorado) – Université Paris I, Pantheon-Sorbone; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/cagep/Downloads/000660298.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

RAMÓN, Fernando López. *El Derecho Ambiental como Derecho de la función pública de protección de los recursos naturales*. **Cuadernos de Derecho Judicial XXVIII**, p. 125-147, 1994.

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

REBOUÇAS, Aldo; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galiza (orgs.). **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006.

REDAÇÃO DO PORTAL SANEAMENTO BÁSICO. Tratamento de esgoto na Serra chega a 92% e se aproxima da universalização. **Portal Saneamento Básico**, São Paulo, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/ppp-e-concessao/tratamento-de-esgoto-na-serra-universalizacao/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Regionalização e Autonomia Municipal**. São Paulo: [s.n.], maio de 2024. p. 1-28. Disponível em: <file:///C:/Users/CAGEPA/Downloads/Regionalizac%CC%A7a%CC%83o%20e%20Autonomia%20Municipal%20-%20WAR%203ed..pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.

ROCHA, Sandoval Alves. **A luta pela água na Amazônia**: desafios e contradições do acesso à água em Manaus. 2019. 302 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2019. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/07/Tese-A-LUTA-PELA-%C3%81GUA-NA-AMAZ%C3%94NIA.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; FIDALGO, Carolina Barros. A histórica controvérsia federativa sobre a titularidade dos serviços de saneamento e as inovações trazidas pela lei nº 14.026/2020: normas de referência da ANA e incentivos à regionalização. *In*: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHWYTER, Anton. Desafios da Regulação no Novo Cenário do Saneamento no Brasil. *In*: GUIMARÃES, Bernardo Strobels; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

SOARES NETO, Percy; PEDROSA, Valmir. **Construindo a segurança hídrica**. Vitória-ES: GSA Gráfica e Editora, 2018.

TOJAL, Sebastião; VILLELA, Renata Rocha; SPINARDI, Felipe. Análise de Impacto Regulatório no Setor de Saneamento Básico: A Relevância dos Estudos Prévios à Edição das Normas de Referência pela ANA. *In*: PEREZ, Marcos Augusto et al. **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

TONETO JUNIOR, Rudinei. **Regionalização do Saneamento Básico**: Paraíba. Microrregiões de Águas e Esgoto do Estado da Paraíba. Estudo Técnico. Ribeirão Preto, SP: FUNDACE, maio 2021. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-infraestrutura-e-dos-recursos-hidricos/arquivos/estudo-regionalizacao-paraiba.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

TRATA BRASIL. Paraíba. **Trata Brasil**, [S.l.], c2020. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Paraiba-2022.pdf>; e <https://tratabrasil.org.br/pt/estudos/ranking-do-saneamento>. Acesso em: 7 jun. 2024.

TRATA BRASIL. Coleta de esgoto sobe apenas 0,2 ponto percentual no país. Veja os melhores e os piores municípios destacados pelo Ranking do Saneamento 2024. **Trata Brasil**, [S.l.], c2024. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Release-Ranking-do-Saneamento-de-2024-TRATA-BRASIL-GO-ASSOCIADOS-V2.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Natascha; TRNNEPOHL, Terence. **Legislação Ambiental Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Prestação de Contas Anual 2022. **TCE-PB**, João pessoa, 2022. Disponível em: file:///C:/Users/cagep/Downloads/proc_04011_23_acordao_apltc_00208_24_decisao_inicial_sessao_05_06_202.pdf. Acesso em: 7 set. 2024.

TRINDADE, Karla Bertocco; ISSA, Rafael Hamze. Primeiras impressões a respeito dos impactos da Lei nº 14.026/20 nas atividades das empresas estaduais de saneamento: a questão da concorrência com as empresas privadas. *In*: GUIMARÃES, Bernardo Strobels; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Nota Técnica ProfÁgua UFRGS**. Belo Horizonte-MG; Porto Alegre-RS: Confea; ProfÁgua, UFRGS, 2024. Disponível em: <https://www.confea.org.br/midias/uploads-imce/Nota-Tecnica-ProfAgua-UFRGS-1.pdf>. Acesso em 03/06/2024. Acesso em: 13 dez. 2024.

VIANA, Guarany Marques. **Saneamento da Paraíba**: uma breve história. 2. ed. João Pessoa: A União, 2023.

WERNECK, Mário; SILVA, Bruno Campos; MOURÃO, Henrique A.; MORAES, Marcus Vinicius Ferreira de; OLIVEIRA, Walter Soares (coord.). **Direito Ambiental visto por nós Advogados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

WOLKMER, Maria de Fátima S.; MELO, Milena Petters (orgs.). **Crise ambiental, direitos à água e sustentabilidade**: visões multidisciplinares. Caxias do Sul-RS: EDUCS, 2012.

ZIMMER, Aloísio. **Direito do Saneamento**: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. 2. ed. Porto Alegre-RS: Instituto Puras, 2024.

ZUFFO, Antônio Carlos; POLETO, Cristiano; TURATTI, Luciana; JACOMAZZI, Marco Antônio; SILVA, Maria Cristina de Almeida. **Nota técnica ProfÁgua UFRGS**. Disponível em: <https://www.confea.org.br/midias/uploads-imce/Nota-Tecnica-ProfAgua-UFRGS-1.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.