

DIREITO & POLÍTICAS PÚBLICAS II

Clovis Gorczewski
Mônia Clarissa Hennig Leal (Org.)



FREE PRESS

ISBN 978.65-88604-24-3

1ª edição – 2022.

É proibida a reprodução total, sem autorização expressa do autor ou da editora. A violação importará nas providências judiciais previstas no artigo 102, da Lei nº 9.610/1998, sem prejuízo da responsabilidade criminal.

Editora Free Press

Rua Itapitocá, 1320, Porto Alegre/RS

freepresscontato@gmail.com

WhatsApp: (51) 98425.6026

Capa – Edição – Diagramação

Karla Viviane Rech – Nathalia Rech

Revisão

Terezinha Tarcitano

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D598 Direito e políticas públicas II / organizado por Clovis Gorcevski e Mônia Clarissa Hennig Leal. – 1. ed. – Porto Alegre: Free Press, 2022.

728 p.

ISBN 978-65-88604-24-3

1. Direito. 2. Direito público. 3. Políticas públicas. I. Gorcevski, Clovis. II. Leal, Mônia Clarissa Hennig.

CDU 342

Bibliotecária responsável: Andréa Inês Calini – CRB 10/2029

Sumário

[APRESENTAÇÃO, 9](#)

[A TUTELA PENAL DOS DADOS PESSOAIS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO ÂMBITO PENAL, 13](#)

Pedro Henrique Hermes e Rogério Gesta Leal

[DESAFIOS DA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A NECESSIDADE DE UM NOVO PARADIGMA, 39](#)

Micheli Capuano Irigaray e Livia Pacheco da Cruz

[A MEDIAÇÃO SANITÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA EM TEMPOS DE PANDEMIA COVID-19, 63](#)

Jordana Schmidt Mesquita e Fabiana Marion Spengler

[A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DAS FAMÍLIAS COMO CAUSA PRINCIPAL DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 93](#)

Jamila Pértete dos Santos e Ismael Francisco de Souza

[A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E AS FERRAMENTAS DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, 117](#)

Suelem da Costa Silva e Clovis Gorczewski

[PRESTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL: ANÁLISE DO AUXÍLIO RENDA BÁSICA DA CIDADANIA, 139](#)

Janriê Rodrigues Reck, Jeanine Lykawka Medeiros e Joice Schroer

[O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E AS VIOLAÇÕES DE DIREITO NO AMBIENTE INTRAFAMILIAR COM BASE EM CASOS DE GRANDE REPERCUSSÃO MIDIÁTICA, 167](#)

Mariane Contursi Piffero e Rafael Bueno da Rosa Moreira

[AS NORMAS DE DIREITO INTERNACIONAL NO COMBATE A CORRUPÇÃO NO SETOR PRIVADO, 193](#)

Márcio Bonini Notari e Gabriela Nascimento de Souza

[AS DECISÕES JUDICIAIS ACERCA DA TRANSMISSIBILIDADE DOS BENS DIGITAIS NO BRASIL, 221](#)

Letícia Joana Müller e Maitê Damé Teixeira Lemos

[O VALOR JURÍDICO DO AFETO COMO HIPÓTESE DE RETIFICAÇÃO DO REGISTRO CIVIL, 241](#)

Leanise Alves Neumann e Pedro Reinaldo Feiten

[A EFICÁCIA SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDAMENTAIS: UM DESAFIO \[PRINCIPIOLÓGICO\] DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 267](#)

Lairton Ribeiro de Oliveira

[LIBRAS COMO DISCIPLINA OBRIGATÓRIA NO CURRÍCULO ESCOLAR: UMA EFETIVA POLÍTICA EDUCACIONAL DE INCLUSÃO, 299](#)

Júlian Marcelino Araújo

[A VIOLÊNCIA SEXUAL DE GÊNERO E OS NECESSÁRIOS AVANÇOS PARA O SEU ENFRENTAMENTO A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, 323](#)

Débora Karoline de Oliveira Magalhães e Ismael Francisco de Souza

[A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL, 345](#)

José Fábio da Silva Souza e Fabiana Rikils

[A PROTEÇÃO DOS DIREITOS AUTORAIS QUANTO AO USO E COMPARTILHAMENTO DE OBRAS NA INTERNET: DEMOCRACIA E RESPONSABILIDADE NA ERA DIGITAL, 357](#)

Karen Venazzi e Devilson da Rocha Sousa

[A \(IM\)POSSIBILIDADE DE REPÚDIO À HERANÇA FUTURA POR CÔNJUGES OU COMPANHEIROS, 385](#)

Laura Gonçalves Perlín e Civana Silveira Ribeiro

[MEDIÇÃO COMUNITÁRIA COMO CANTEIRO DE FRATERNIDADE: UM DIÁLOGO ENTRE WARAT E RESTA, 411](#)

Alexandra Tewes Dillmann e Charlise Paula Colet Gimenez

[GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL: O PAPEL DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE EM PROTEÇÃO DE DADOS APLICADOS À GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, 433](#)

Ricardo Hermany e Camila Lemos de Melo

[A \(IM\)POSSIBILIDADE DO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS SEM REGISTRO NA ANVISA: UM ESTUDO ACERCA DA JURISPRUDÊNCIA DO TJ-RS E DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO STF NO JULGAMENTO DO RE 657.718/MG, 459](#)

Anderson Carlos Bosa e Luiz Henrique Delazeri

[A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A DIRETRIZ DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, 487](#)

Alyre Marques Pinto e Lídia Maria Ribas

[O GARANTISMO INTEGRAL DELIMITADO PELA LÓGICA CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICA:](#)

[AS GARANTIAS INDIVIDUAIS NA ESFERA PROCESSUAL PENAL E AS GARANTIAS SOCIAIS NA ESFERA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CRIMINAIS, 519](#)

Aline Moura da Silva Boanova

[AS CIDADES COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL: CONTROVÉRSIAS SOBRE O DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CIDADE NO ÂMBITO DOS LOTEAMENTOS POPULARES E A IMPORTÂNCIA DO PODER LOCAL, 545](#)

Paula Meinhardt Aguiar e Gabriela da Silva André

[A TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA ATENUANTE DAS DESIGUALDADES \(INCLUSÕES E EXCLUSÕES\) SOCIAIS NO BRASIL, 567](#)

Kelwin Fernando Rodrigues, Leila Viviane Scherer Hammes e Tatiele Gisch Kuntz

[DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL: EXAME DAS AÇÕES DA PREFEITURA PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA E PERMANÊNCIA DE CRIANÇAS NA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, 589](#)

Cristiano Lange dos Santos e Juliana Toralles dos Santos Braga

A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A DIRETRIZ DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Alyre Marques Pinto⁽¹⁾

Lídia Maria Ribas⁽²⁾

Considerações Iniciais

O tema do presente artigo insere-se no contexto da discussão do saneamento básico como um direito fundamental, com ênfase nos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, cuja efetividade reclama um papel ativo do Estado brasileiro, como agente implementador de políticas públicas que

¹ Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialista em Direito do Saneamento pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - ICJP/FD.ULISBOA (2020). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Católica Dom Bosco em convênio com o Instituto Nacional de Pós-Graduação - UCDB/INPG (2001). Procuradora Federal da Advocacia-Geral da União – AGU. mp_alyre@hotmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6030-0417>.

² Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. limaribas@uol.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4764-6661>.

tornem realidade direitos constitucionalmente previstos ou decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição Federal, primordialmente, os direitos sociais, em prol da dignidade humana.

A atuação do Estado, contudo, reclama um agir coordenado, em um contexto de confluência entre a política e o direito, de forma que as políticas públicas programadas ganhem, de fato, efetividade, por força da ação governamental e, ainda, legitimidade, quando expostas à participação e ao contraditório social.

Entre as decisões políticas fundamentais (plano macroinstitucional) e a própria ação concreta governamental (plano microinstitucional), sobressaem os arranjos institucionais (plano mesoinstitucional), que desenham a ação governamental em uma direção determinada, compreendendo o conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado.

Ademais, a política pública, como tipo ideal, almeja um arranjo institucional hábil a produzir um encadeamento de ações, organizado em função de um “regime de efeitos”, acompanhados ao longo do tempo, abrangente o suficiente para a percepção social (mais do que jurídica) de seus resultados.

Com essa perspectiva, propõe-se examinar se a reforma do Marco Legal do Saneamento Básico Nacional – Lei nº 11.445/2007, por meio da Lei nº 14.026/2020, propôs uma reformulação da política nacional do setor, com a previsão de instrumentos e ações encadeadas, no alcance da diretriz da universalização dos serviços, no prazo almejado pelo novo arranjo-jurídico-institucional.

Para o fim aqui proposto, discorre-se, inicialmente, sobre a relevância das políticas públicas para a realização dos direitos sociais. Em sequência, examina-se o saneamento básico como um direito fundamental e a evolução da sua institucionalização como

política nacional. Ao final, adentra-se à questão da reformulação da política nacional do saneamento, tendo como diretriz a universalização dos serviços, evidenciando instrumentos eleitos pelo Marco Legal renovado com a tarefa de viabilizar a efetiva expansão dos serviços de forma universal.

A técnica de pesquisa é a bibliográfica, do tipo exploratória e qualitativa, contemplando análise da doutrina, legislação, exposição de dados e jurisprudência, orientada pelo método de abordagem dedutivo, de forma a delimitar o conceito geral de políticas públicas, buscando sua particularização quanto à política nacional de saneamento básico, avançando em uma abordagem analítica e crítica da Lei nº 14.026/2020, como instrumento de reformulação da política do setor.

As políticas públicas e a implementação dos direitos sociais

Em um contexto de autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, onde o reconhecimento progressivo de novos direitos tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade de novas dimensões⁽³⁾ (SARLET, 2021, p.

³ Considerando a enumeração de dimensões de direitos referenciadas pela doutrina, temos os direitos de liberdade, de primeira dimensão, fruto das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, em prol dos direitos civis e políticos contra o regime feudalista de produção e o absolutismo, evidenciando a concepção do Estado Liberal; os direitos sociais, de segunda dimensão, formulados para garantir a fruição dos direitos de liberdade, em prol de uma igualdade material, assinalando a passagem do Estado Liberal para o Estado Social; e, os direitos de solidariedade e fraternidade, de terceira dimensão, concebidos a partir do término da Segunda Guerra Mundial e consignados inicialmente, como meta progressiva, na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, nos quais se evoca a preocupação com a paz, o meio ambiente, a comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, evidenciando a passagem ao Estado Democrático de Direito.

45), ganham relevância os direitos econômicos, sociais e culturais, direitos fundamentais de segunda dimensão, onde o Estado passa a assumir um papel ativo na realização da justiça social, em prol da dignidade humana.

Trata-se de direitos típicos do século XX, direitos-meio, que aparecem nos textos normativos a partir da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919 e, entre nós, com a Constituição de 1934, cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos de liberdade de primeira dimensão (BUCCI, 2006, p. 3).

Ingo Wolfgang Sarlet (2021, p. 47) leciona que “A nota distintiva desses direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um ‘direito de participar do bem-estar social’”.

Dessa forma, caracterizam-se por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, em conformação ao princípio da igualdade material (SARLET, 2021, p. 47).

De fato, sobressai o papel intervencionista do Estado que tem o dever principal de fazer, de agir, de implementar políticas públicas que tornem realidade os direitos constitucionalmente previstos (MARTINS, 2020, p. 31).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, com a missão de superar as desigualdades sociais e redemocratizar o país, trouxe um rol bastante expressivo de liberdades e direitos, em especial, os direitos sociais, demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado, conjugado, inobstante, a uma expressiva carga tributária para a

realização destes objetivos sociais.

Por outro lado, não se pode olvidar que nem a previsão constitucional de direitos sociais, nem sua positivação na esfera infraconstitucional têm o condão de, por si só, produzir o padrão desejável de justiça social, já que fórmulas exclusivamente jurídicas não fornecem o suficiente instrumental para a sua concretização (SARLET, 2021, p. 369).

De fato, o desenvolvimento econômico e social pressupõe um planejamento eficiente das atividades estatais, a partir de prioridades enunciadas, com vistas a resultados efetivos, sem dispensar mecanismos de controle variados (sociais, políticos e jurídico-jurisdicionais) do próprio planejamento, mas acima de tudo, da sua implementação (SARLET, 2021, p. 370).

Na mesma linha, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 37-47) ressalta que a atuação do Estado deve ocorrer de forma coordenada, em um contexto de confluência entre a política (*politics*⁽⁴⁾) e o direito, de forma que as políticas públicas (*public policies*) programadas ganhem, de fato, efetividade, por força da ação governamental e, ainda, legitimidade, quando expostas à participação e ao contraditório social.

Nesse contexto, compete à política vislumbrar o modelo, contemplar os interesses envolvidos, arbitrar conflitos, além de equacionar a questão do tempo dos resultados, e ao direito conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução (BUCCI, 2006, p. 37).

Com essa diretriz, a professora Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) propõe um conceito jurídico de política pública, que possa ser posto em prática e experimentado na atuação do sistema

⁴ Conforme leciona Bucci (2006, p. 11), importante a distinção entre os termos em inglês *politics* e *policy*: “Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais.”

jurídico institucional, com ênfase nos núcleos programa; ação governamental; e processo, visando uma atuação coordenada para a realização de objetivos socialmente relevantes:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A proposição aproxima-se da definição de Ronald Dworkin (2002 apud Carvalhaes, 2019, RB-2.1) ao conceituar a política pública (*policies*), no âmbito da Teoria do Direito como “[...] aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”.

Já Felipe de Melo Fonte (2021, p. 76-79) sintetiza o conceito da seguinte forma: “[...] políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública”, ressaltando, porém, seu caráter cíclico, envolvendo, basicamente, quatro fases, quais sejam, a definição da agenda pública; a formulação e escolha das políticas públicas; sua implementação pelo órgão competente; e por fim, sua avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis.

Aprofundando-se em suas fases, Bucci (2021, p. 51) expõe a análise do fenômeno governamental sob a perspectiva de três planos: o macroinstitucional, referente à “grande política”, as decisões políticas fundamentais, ou seja, o próprio governo; o me-

soinstitucional, correspondendo a “média política”, os arranjos institucionais, que desenham a ação governamental em uma direção determinada; e, por fim, o plano microinstitucional, representando a “pequena política”, a própria ação governamental no desenrolar dos processos jurídicos, como forma de atuação concreta do gestor público.

Dentre os referidos planos de investigação, destaca-se a relevância do plano mesoinstitucional, no qual os arranjos institucionais correspondem às políticas públicas na sua forma exterior, ou seja, o conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado (BUCCI, 2021, p. 227). Com apoio nas teorias institucionalistas de Santi Romano⁽⁵⁾ e Maurice Hauriou⁽⁶⁾, Bucci (2021, p. 256-257), define o termo *institucionalizar*:

Pode-se definir o termo *institucionalizar* no sentido da ação governamental, como a iniciativa de estabelecer um determinado padrão de organização - permanente e impessoal, formalmente desvinculado da pessoa do governante ou gestor que desencadeia a ação -, que atua como fator de unidade de vários centros de competência em articulação, visando à composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz.

Denota-se, assim, a conformação das características da objetivação; padrão de organização; juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que

⁵ Segundo Bucci (2021, p. 238), “A teoria institucionalista de Santi Romano permite compreender o mecanismo de tradução do poder político em fenômeno jurídico, com a noção de objetivação, combinando-o com uma visão publicista da organização, que corresponde ao ordenamento jurídico”.

⁶ Para Bucci (2021, p. 244), a ideia-diretriz talvez seja a marca mais visível da teoria de Hauriou, a qual deve ser associada a noção dos meios que devem ser empregados para alcançar os resultados.

o definem; e ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta todos os atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação (BUCCI, 2021, p. 258).

Vislumbra-se, portanto, que o arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora, da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com definição de competências, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados (BUCCI, 2021, p. 259).

Por outro lado, a política pública, como tipo ideal, almeja um arranjo institucional hábil a produzir um encadeamento de ações, organizado em função de um “regime de efeitos”, ou seja, replicados e treplicados, a partir da ação governamental, ao longo de um período abrangente o suficiente para a percepção social (mais do que jurídica) de seus efeitos (BUCCI, 2021, p. 279).

Com essa perspectiva, a professora Maria Paula D. Bucci (2021, p. 280) orienta que a efetividade ideal do direito não reside em um ato de vontade do gestor público, “mas decorre de uma cultura institucional, baseada na adoção de práticas que reforçam o tratamento jurídico expresso e sistemático das consequências da ação, seus desdobramentos e seus contraefeitos”, representando o acompanhamento desses ao longo do tempo a tônica do que se chama “regime de efeitos”.

Evidenciada a relevância da atuação estatal coordenada como instrumento para a implementação de objetivos socialmente relevantes, passa-se ao exame do ambiente institucional, de ordem macroinstitucional, conformador da política nacional de saneamento básico, transcorrendo pela evolução de seu arranjo jurídico-institucional, de forma a compreender a atual ideia diretriz da

ação governamental do setor, advinda com a reforma legislativa.

Da trajetória da Política Nacional de Saneamento Básico

No contexto brasileiro, percebe-se a grande edição de normas gerais, leis-quadro, especialmente a partir da década de 1990, tendo por objeto a instituição de políticas setoriais (BUCCI, 2006, p. 11).

Nessa conjuntura, destaca-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei nº 6.938/1981; a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), por meio da Lei nº 9.433/1997; a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), por meio da Lei nº 12.305/2010.

Relativamente ao arranjo-jurídico institucional do saneamento básico nacional, esse só recebeu tratamento mais relevante em 2007, com a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), a qual, ao regulamentar o art. 21, inciso XX⁽⁷⁾, da CF, teve a aptidão de instituir uma Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

O quadro normativo macroinstitucional é complementado pelo art. 23, inciso IX, da CF, que traz a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a melhoria das condições de saneamento básico, mediante cooperação entre os entes federais, conforme se infere da redação contida no parágrafo único do citado art. 23.

E, ainda, com o art. 30, incisos I e V, da CF, que prevê que compete aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse lo-

⁷ Dispõe ser competência da União a definição de diretrizes nacionais para o saneamento básico.

cal” e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, o que confere aos referidos entes a titularidade dos serviços públicos de âmbito local⁽⁸⁾, nestes incluídos, por interpretação, os serviços de saneamento básico, cuja titularidade alberga as funções de legislar, planejar, fiscalizar e prestar os serviços, seja de forma direta ou delegada.

Delimitando o objeto de estudo, Ribeiro (2015, p. 235) esclarece que o saneamento básico constitui um subconjunto dentro do conjunto saneamento ambiental, compreendendo atividades básicas, essenciais à saúde humana, competindo ao Estado promovê-las, mediante adequada prestação dos serviços de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) manejo de resíduos sólidos urbanos; (iv) limpeza pública; (v) manejo de águas pluviais urbanas, bem como pela efetivação de (vi) ações de saúde pública no combate e controle de vetores e reservatórios de doenças.

Ribeiro (2015, p. 235) orienta, ainda, que o conceito de saneamento básico, ora apresentado, trata-se consenso técnico, tradicional nos meios acadêmicos, inclusive nos de Portugal, o qual acabou por ser incorporado à LNSB, passando, assim, a ter efeitos jurídicos, salvo quanto às “ações de saúde pública no combate e controle de vetores e reservatórios de doenças”, que ficam a cargo da legislação que rege o Sistema Único de Saúde (SUS).

O saneamento ambiental, ao contrário, tem conteúdo bem mais amplo, representativo do “conjunto de atividades que proporcionam as condições ambientais que preservam ou promovem a saúde humana, ou dito de forma mais sintética, que proporcionam

⁸ Sem prejuízo da competência compartilhada, quando os serviços forem prestados em região metropolitana, face a configuração de interesse comum, conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na ADI nº 1.842 (STF, 2013).

a salubridade ambiental.” (RIBEIRO, 2015, p. 234).

Em exame ao arranjo jurídico-constitucional nacional, agora sob o prisma dos direitos fundamentais, cumpre ressaltar que o saneamento viabiliza o pleno exercício de diversos direitos essenciais, como o direito à vida e à igualdade (art. 5º, da CF); o direito à saúde, à alimentação e à moradia (art. 6º, da CF), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida – art. 225, da CF), todos expressamente assegurados em prol da dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, inciso III, do Texto Constitucional.

Por outro lado, o saneamento básico constitui pressuposto para o alcance dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, da CF, pois sem acesso à água e tratamento sanitário, torna-se inviável construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

Ademais, como prescreve a Constituição Federal de 1988, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (§ 2º, do art. 5º, da CF), o que reforça o status jurídico-constitucional de direito fundamental ao saneamento básico, devidamente reconhecido e protegido pelo direito constitucional brasileiro.

Nesse contexto, sobressai a importância de uma política nacional, fundamentada nas prioridades enunciadas pelo Estado, elaborada e outorgada por lei, decorrente de um processo legislativo democrático, de forma a lhe conferir força e estabilidade.

Por outro lado, não se pode olvidar que o exame institucio-

nal da política nacional de saneamento básico reclama a investigação do seu desenvolvimento institucional na experiência histórica. Neste aspecto, Milaré (2021, RB-41.2) identifica quatro estágios ou fases marcantes do histórico normativo do saneamento: (i) o período generalista; (ii) o do PLANASA; (iii) o de regulação estruturada; e (iv) o do marco legal de 2020.

A primeira fase, o período generalista, abrange toda estrutura e produção normativas anteriores ao ano de 1970, onde o planejamento e os investimentos eram locais, com pouca ou nenhuma participação dos estados ou da União, dependendo o resultado da capacidade técnica, operacional e financeira de cada cidade, sem preocupação com a fixação de padrões nacionais ou regionais de atendimento e sem qualquer concepção de gestão pública na condução das atividades (MILARÉ, 2021, RB-41.2).

A segunda fase refere-se ao período do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, instituído pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, a partir da década de 1970, cujo objetivo era incentivar a criação de Companhias Estaduais de Saneamento (CESBS) e linhas de financiamento para investimentos, visando garantir 80% de água potável e 50% de esgoto para a população urbana, até o ano de 1980, por meio de ações regionalizadas e integradas (BERTOCCELLI, 2020, p. 22).

Fundamentava-se em imensas obras integradas de infraestrutura, de alto custo de implantação, manutenção e operação, aliando-se à própria missão do BNH, criado em 1964, com a tarefa de implantar uma política de desenvolvimento urbano para o País, contudo, sem quaisquer instrumentos de controle da atividade. Era expressão da filosofia do Estado-Provedor, do Estado-Providência ou *Welfare State* – muito festejada durante a primeira metade do século XX, sem quaisquer instrumentos de controle da atividade (MILARÉ, 2021, RB-41.3).

Os municípios, em sua maioria, abdicaram da prestação direta, contratando as companhias estaduais para realização dos serviços, por meio dos contratos de concessão, nas quais se concentrava as funções de regulação, planejamento, execução e fiscalização, o que tornava o sistema confuso e sujeito a pouca influência dos titulares do serviço (MILARÉ, 2021, RB-41.3).

O modelo PLANASA teve seu declínio na década de 1980, corroborado por adversidades econômicas, forte inflação, escassez de recursos do FGTS por conta do crescente desemprego e uma política tarifária que não contemplava as necessidades plenas do setor. Contudo, deixou como legado um planejamento regional que se mostrou eficiente à época para expansão do saneamento, principalmente quanto ao cumprimento da meta de abastecimento de água potável à população urbana (BERTOCELLI, 2020, p. 23-24).

A terceira fase corresponde ao período da regulação estruturada, cuja configuração foi delineada na CF/88, ao estabelecer, de um lado, a competência privativa da União para instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 21, inciso XX) e, de outro, a competência comum aos entes subnacionais para promover a melhoria das condições do setor (art. 23, inciso IX), culminando com a edição da Lei nº 11.445/2007 (LNSB).

Concebida com o objetivo de traçar as diretrizes nacionais do saneamento, bem como a política federal para o setor, a LNSB foi além, integrando os serviços de água, esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais e instituindo um verdadeiro marco regulatório sistematizado para o setor, por isso compreendida como a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do País (MILARÉ, 2021, RB-41.4).

Anote-se que a LNSB se destaca em vários aspectos positivos, pois trouxe novos modelos contratuais; segmentou a regulação,

o planejamento, a execução dos serviços e a fiscalização; inseriu a questão da preservação ambiental; instituiu uma gestão fundada em metas e na sustentabilidade econômico-financeira; e fortaleceu os municípios e as agências reguladoras, vindo a trazer uma melhora significativa dos serviços.

Contudo, conforme anota Dal Pozzo e Facchinatto (2020, p. 391), com apoio em diagnóstico do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, apesar do conteúdo avançado da Lei nº 11.445/2007, já em 2018, mais uma vez, a cobertura do saneamento não demonstrou avanço significativo.

E, assim, chega-se à quarta fase do histórico normativo do saneamento, o período do marco legal de 2020, quando o Governo Federal, impulsionado pelo ainda presente déficit na agenda de universalização dos serviços, propõe uma alteração substancial da legislação do setor, por meio do Projeto de Lei nº 4.162/2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), apresentado em 02 de agosto de 2019, com justificativas conduzidas pelos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional.

As iniciativas do Governo, contudo, iniciaram-se desde 2018, com as Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, as quais propunham destacadamente a uniformização da regulação e a obrigatoriedade de licitação para a delegação dos serviços, porém, acabaram não sendo convertidas em lei.

Após uma tramitação em regime de urgência, o Projeto do Executivo acaba por ser aprovado e encaminhado para sanção presidencial, sendo promulgada a Lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020, a qual vem sendo identificada, por parte da doutrina, como um “novo” marco legal do saneamento básico, em que pese não assumir o *status* de lei nacional do setor e sim inserir alterações em diplomas já existentes.

De fato, a nova Lei introduz significativa remodelação

das diretrizes nacionais (LNSB), além da alteração de diversas leis correlatas, como a Lei da Agência Nacional de Águas (Lei nº 9.984/2000), a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), sob o compromisso de garantir maior efetividade à política pública do saneamento, com vistas à universalização dos serviços, o que foi expressamente consignado no texto legal.

Dentre as relevantes inovações, destacam-se: a obrigatoriedade de os contratos preverem metas de universalização dos serviços; adota como princípio a regionalização dos serviços de saneamento, inclusive, criando novas modalidades de grupamentos federativos, como as unidades regionais de saneamento básico e os blocos de referência; promove mudanças substanciais na sua regulação; estimula a concorrência e a privatização das empresas estatais de saneamento; fixa a titularidade comum nas regiões nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (ARAGÃO; D'OLIVEIRA, 2020, p. 36).

Para Milaré (2021, RB-41.5), “o ‘novo’ marco legal optou, pelo menos sob o aspecto formal, por um planejamento e gestão centralizados, entendendo, de certa maneira, fracassadas a descentralização e a liberdade regulatória trazidas pelo texto original da Lei 11.445/2007”, lembrando, nesse contexto, aspectos do PLANASA, considerando a retomada da influência da União, a ser exercida agora pela renomeada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.

Ademais, a própria Lei nº 14.026/2020 enuncia, em seu art. 1º, que sua finalidade é a atualização do marco legal do saneamento básico e a alteração da Lei nº 11.445/2007 para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, o que, a princípio, enuncia uma reformulação da política nacional, para que

esta ganhe, de fato, efetividade, por força de um programa de ação governamental mais bem estruturado e coordenado.

O “novo” Marco Legal e a reformulação da Política Nacional de Saneamento Básico sob a diretriz da universalização dos serviços

Desde 2007, a universalização do acesso ao saneamento básico já se encontrava prevista como princípio fundamental da prestação dos referidos serviços públicos. A reforma de 2020 ratifica o citado princípio, complementando-o com a previsão de que a prestação seja efetiva, conforme redação do inciso I, do art. 2º, da LNSB, atualizado pela Lei nº 14.026/2020.

O conceito de universalização também foi reformado, de forma a integrar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluído o tratamento e disposição final adequada deste último, significando uma “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” (art. 3º, inciso III, da LNSB).

Contudo, no contexto da reforma, foram fixadas metas expressas de universalização dos serviços de água e esgoto até 31 de dezembro de 2033, com alcance dos percentuais de 99% de abastecimento de água potável e 90% de coleta e tratamento de esgotos, para toda a população brasileira, conforme consignado no art. 11-B, da LNSB.

Como adverte BUCCI (2006, p. 39), a política pública, como tipo ideal, além de visar objetivos definidos, deve expressar a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo para alcançá-los, de forma a lhe conferir maior consistência, diante de um quadro de escassez de recursos.

De fato, o novo direcionamento da política nacional de saneamento é justificado pelo déficit do setor que ainda permanece sem solução, impactando negativamente a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS 2021/2022 (ano de referência 2020), mais de 50% do esgoto nacional gerado sem tratamento ainda é despejado no meio ambiente (SNIS/Diagnóstico, 2021, p. 60). Além disso, regiões brasileiras menos adensadas enfrentam abastecimento de água irregular e ineficiente, com destaque para a Região Norte, onde a média de atendimento com rede de água não supera 60% (SNIS/Diagnóstico, 2021, p. 31). Merece ênfase também o índice de perda de água na distribuição, o qual atinge o elevado percentual de 40,1% (SNIS/Diagnóstico, 2021, p. 39).

Por oportuno, segundo Pinheiro (2020, p. 192), em uma análise panorâmica às abordagens sobre desenvolvimento de Celso Furtado e Amartya Sen, ambos os autores se vinculam à importância crucial da igualdade (ou equidade social) como um dos valores fundamentais do desenvolvimento, em que pese apresentarem argumentos diferentes, contudo, complementares, acerca do desenvolvimento nacional.

Sobre a questão, Bertocelli (2020, p. 18) anota que não há dúvidas de que o desenvolvimento econômico de um país está necessariamente atrelado às condições de seu quadro de saneamento básico, ultrapassando os benefícios sociais e de saúde pública e alcançando um retorno do ponto de vista econômico, haja vista que o aumento do investimento em saneamento gera empregos diretos, proporciona melhor qualidade de vida aos cidadãos e ativa a economia em cadeia de valor, através da valorização imobiliária, turismo, aumento da produtividade do trabalho, redução do custo com saúde pública, entre outros.

Ainda, conforme Pinheiro (2020, p. 193), Furtado e Sen convergem na visão de que as normas e instituições, entre outras coisas, ajudam a traçar os mundos possíveis das ações coletivas humanas no processo de desenvolvimento.

Tal conjuntura reclama uma atitude proativa dos Estados-Nação em sua governança, seja pelo aprimoramento das normas para sua gestão e administração, seja no fortalecimento das instituições que se dediquem a sua implementação, com reflexos nas respectivas políticas públicas setoriais, em prol do desenvolvimento.

Neste aspecto, importa anotar que a Lei nº 14.026/2020, ao atualizar o Marco Legal do saneamento básico brasileiro, introduziu significativas alterações, objetivando a universalização dos serviços de saneamento, em prol do desenvolvimento nacional, sem olvidar dos aspectos sociais e ambientais, para que esse ocorra de forma sustentável.

Depreende-se, assim, do Marco Legal renovado, instrumentos eleitos com a tarefa de efetivar a expansão dos serviços de forma universal, quais sejam, (i) a prestação regionalizada dos serviços; (ii) a competitividade na prestação dos serviços; e (iii) a previsão de metas de universalização nos contratos de prestação de serviços e a regulação por *performance*, cuja aplicação, porém, avança de forma lenta, passados dois anos da aprovação do “novo” Marco Legal, o que fragiliza a meta prevista para a universalização dos serviços.

A regionalização

Sobre a regionalização, esta passou a ser concebida também como princípio fundamental da prestação dos serviços de sanea-

mento básico, “com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (art. 2º, inciso XIV, da LNSB), bem como objetivo da Política Federal de Saneamento Básico, a fim de que a União a promova, de forma suplementar, por meio do apoio à formação dos blocos de referência (art. 49, inciso XIV, da LNSB).

Na nova diretriz, a prestação regionalizada passa a ser conceituada como “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 (art. 3º, inciso VI, alíneas “a”; “b”; e “c”, da LNSB), podendo ser estruturada através de três modalidades: i) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; ii) unidade regional de saneamento básico; e iii) bloco de referência.

A primeira espécie se refere à hipótese constitucional de coordenação federativa, prevista no § 3º do art. 25 da CF, através da formação de “região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião”, instituídas mediante lei complementar estadual, “composta de agrupamento de municípios limítrofes”, nos termos do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015.

Anote-se que, nesta hipótese, a integração ocorre de forma compulsória e o serviço público de saneamento básico passa a ser considerado de “interesse comum” (art. 3º, inciso XIV, da LNSB) e sua titularidade será exercida pelo estado, em conjunto com os municípios que compartilharem efetivamente as instalações operacionais integrantes (art. 8º, inciso II, da LNSB), cuja gestão será materializada por intermédio de estrutura de “governança interfederativa” própria, objetivando o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, conforme as disposições do Estatuto Metropolitano.

As outras duas modalidades priorizam a formação de blocos de municípios, “não necessariamente limítrofes”, a serem organizados, inicialmente, pelos estados, por meio de lei ordinária, objetivando atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos, conforme expressamente consignado na modalidade “unidade regional de saneamento básico” (art. 3º, inciso VI, alínea “b”, da LNSB), observando-se também o Estatuto da Metrópole quanto à necessária formalização de uma estrutura de “governança interfederativa” (art. 8º, § 3º, da LNSB) e a adesão facultativa em caso de titulares dos serviços de saneamento de interesse local (art. 8º-A, da LNSB).

Por outro lado, em caso de omissão legislativa estadual, a União atuará subsidiariamente, conforme previsão do § 3º, do art. 52, da Lei nº 11.445⁽⁹⁾, instituindo os “blocos de referência” para a prestação regionalizada dos serviços, também compreendendo o agrupamento de municípios “não necessariamente limítrofes”, contudo, estes serão formalmente criados por meio de gestão associada, a qual, por sua vez, encontra previsão no art. 241 da CF, instrumentalizando a cooperação federativa voluntária, formalizada através dos consórcios públicos e convênios de cooperação, nos termos previstos na Lei de Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/2005.

Segundo Aragão e D’Oliveira (2020, p. 45), “a regionalização dos serviços de saneamento básico é importantíssima para a universalização dos serviços, na medida em que confere viabilidade técnica e econômico-financeira para atender a diversos municípios ao mesmo tempo”, nem todos necessariamente lucrativos.

⁹ Art. 52. (...) § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

De fato, corresponde a um instrumento de agregação de municípios superavitários e deficitários, em termos de sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, de forma que os pequenos municípios e com menos recursos, logo menos atrativos, não sejam excluídos das vindouras concessões, as quais necessariamente deverão observar a nova conformação regional que venha a ser definida, de modo a viabilizar a universalização dos serviços em todos os 5.570 municípios brasileiros, não deixando para trás os 3.770 municípios que possuem menos de 20 mil habitantes, concentrando apenas 14,8% da população nacional (IBGE, 2021).

A concorrência na prestação dos serviços

Assim como a regionalização, a seleção competitiva do prestador foi elencada como princípio fundamental da prestação dos serviços de saneamento (art. 2º, inciso XV, da LNSB), a ser viabilizada mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da CF, vedada sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (art. 10, da LNSB).

Trata-se de uma alteração de paradigma quanto à obrigatoriedade da concorrência em substituição aos vigentes contratos de programas celebrados com as companhias estaduais de saneamento básico, sem prévia licitação, concebidos na redação original da LNSB.

Na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 4.162/2019, que culminou na edição da Lei nº 14.026/2020, o Governo Federal, conduzido pelos Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional, explicitou as deficiências do setor e uma conjuntura de crise fiscal com restrição de investimentos públicos, elencan-

do como solução sólidas parcerias com a iniciativa privada (ME; MDR, 2019, parágrafo 7, p. 26).

Neste aspecto, segundo dados do vigente Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB 2014-2033 (2019, p. 63; 66), o montante de recursos orçamentários comprometidos com iniciativas de saneamento, entre 2003 e 2017, foi da ordem de 82,5 bilhões, cabendo aos componentes água e esgoto mais de R\$ 56 bilhões desses recursos, o qual se revela bem inferior à necessidade de investimentos projetados, para um período equivalente de 15 (quinze) anos, de 2019 a 2033, de quase 600 bilhões, na perspectiva da universalização, sendo que desse total, mais de R\$ 350 bilhões são para atender as necessidades abastecimento de água e esgotamento sanitário (PLANSAB 2019, p. 174; 176).

Para Daniela Sandoval e Jéssica Acocella (2020, p. 63), “o Novo Marco cria um ambiente mais propício à atração de investimentos do setor privado e parcerias entre o setor público e privado, mediante o incentivo à realização de processos concorrenciais que resultarão em futuros contratos de concessão e PPPs.”

Na mesma linha, contudo, sob o viés da economia política, Nascimento, Sodré e Castilho (2020, p. 426) destacam que a colaboração entre o público e o privado, principalmente sob a forma de Parcerias Público-Privadas (PPPs), é um dos mecanismos mais vantajosos, dentro da nova realidade institucional promovida pelo novo marco legal do saneamento, para alcançar seu objetivo principal: a universalização dos serviços.

Os mesmos autores observam que as referidas parcerias formam um arcabouço mais estável para fomentar a implementação de projetos que contribuam para políticas públicas de Estado, em vez de políticas governamentais, considerando se tratar de mecanismos de longo prazo para prover ativos de infraestrutura e aumentar a qualidade dos serviços públicos de forma cooperativa

(NASCIMENTO, SODRÉ e CASTILHO, 2020, p. 429).

Nesse contexto, “deve-se buscar aumentar não só a entrada de novos *players*, mas também a qualidade de serviços que esses possam prestar aos beneficiários na ponta” (NASCIMENTO, SODRÉ e CASTILHO, 2020, p. 428), sobressaindo a importância da previsão de metas e indicadores de qualidade, nos respectivos contratos que vierem a ser celebrados, inclusive, com impactos sobre a remuneração do concessionário, para que, de fato, os objetivos traçados se tornem realidade.

A previsão de metas de universalização nos contratos de prestação dos serviços e a regulação por performance

Por fim, dentro do contexto da reformulação da política nacional de saneamento, com introdução da livre concorrência, com vistas à universalização, a fixação de “metas de expansão dos serviços” passa a ser condição de validade dos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos consignados no novo art. 10-A da LNSB, inciso I.

A referida diretriz é reforçada pelo inciso V, do art. 11, também incluído pela Lei nº 14.026, o qual prevê como condição de validade dos contratos “a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico”.

Anote-se que a regra alcança os contratos regulares e em vigor, inclusive, os contratos de programa decorrentes de uma gestão associada, os quais deverão ser aditivados até a data limite de 31 de março de 2022, objetivando a inclusão das metas de universalização, conforme previsão do § 1º, do art. 11-B.

Em acréscimo, o prestador do serviço deverá comprovar sua

capacidade econômico-financeira de cumprir as metas, consoante assinalado na regra do art. 10-B, a qual, segundo Aloísio Zimmer (2021, p. 299), trata-se de uma “barreira econômica” à continuidade dos contratos pré-existentes ao Novo Marco, cujos critérios específicos foram regulamentados pelo Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021.

As metas de universalização dos contratos, por sua vez, deverão ser definidas de forma progressiva (§ 3º, do art. 11-B), observado o direcionamento do art. 11-B da LNSB, qual seja, a garantia do atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

Por outro lado, com vistas à efetividade do cumprimento das metas, estas serão verificadas anualmente pela agência reguladora, “observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato”, conforme previsão do § 5º, do art. 11-B.

Anote-se, ainda, que o art. 10-A da LNSB, inciso I, além de prever “metas de expansão dos serviços”, consigna a obrigatoriedade de previsão de metas “de redução de perdas na distribuição de água tratada; de qualidade na prestação dos serviços; de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais; do reúso de efluentes sanitários; e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;”.

A referida diretriz alia-se à necessária sustentabilidade ambiental, quanto à redução e controle das perdas de água e racionalização de seu consumo, fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento das águas de chuva, princípios fundamentais dos serviços de saneamento, conforme

disposto no art. 2º, inciso XIII, da LNSB.

Segundo Aragão e D'Oliveira (2020, p. 48), “A nova lei encampa a chamada regulação por *performance* ou baseada em desempenho, que é utilizada, há muito, em alguns países do mundo na regulação ambiental”, onde o regulador, em vez de prescrever condutas determinadas para os regulados, limita-se a estabelecer metas de desempenho, com base em padrões mensuráveis, objetivos bem definidos que são utilizados para monitorar o desempenho dos regulados, os quais têm flexibilidade para determinar como cumprir os critérios de desempenho estabelecidos.

Contudo, o seu sucesso está a depender da adoção de “indicadores de desempenho”, que são métricas que qualificam a *performance* dos agentes de acordo com os objetivos pretendidos (ARAGÃO e D'OLIVEIRA, 2020, p. 48).

Ademais, como advertem os citados autores, eventual não cumprimento das metas devem refletir no valor da remuneração da concessionária, diminuindo-o, “haja vista que a regulação por *performance* pretende justamente criar estímulos econômicos ao cumprimento anual das metas desempenho.” (ARAGÃO e D'OLIVEIRA, 2020, p. 48).

Considerações finais

Conforme acentuado neste artigo, a implementação dos direitos sociais reclama um papel ativo do Estado, na implementação de políticas públicas que os tornem realidade, em prol da desejável justiça social, valor fundamental do próprio desenvolvimento nacional.

As políticas públicas, por sua vez, como programa de ação governamental visando a realização de objetivos socialmente re-

levantados e politicamente determinados, pressupõem objetivos definidos, seleção de prioridades, reserva de meios necessários e o intervalo de tempo para alcançá-los, para que ganhem, de fato, consistência e efetividade.

Na análise do fenômeno governamental sob o plano mesoinstitucional sobressaem os arranjos institucionais que desenham a ação governamental em uma direção determinada, de forma objetiva, impessoal, organizados em função de um “regime de efeitos” e acompanhados ao longo do tempo.

Nesse contexto, denota-se da reforma do Marco Legal do Saneamento Básico, por meio da Lei nº 14.026/2020, uma reformulação da política nacional do setor, com a previsão de instrumentos e ações encadeadas, com vistas ao alcance da diretriz da universalização dos serviços.

Depreende-se do Marco Legal renovado, instrumentos eleitos com a tarefa de efetivar a expansão dos serviços de forma universal, quais sejam, a regionalização, a competitividade na prestação dos serviços, e a regulação por *performance* em função de metas contratuais de universalização, evidenciando um novo direcionamento da ação governamental no alcance da efetividade do direito fundamental ao saneamento básico, cuja aplicação, porém, avança de forma lenta, passados dois anos da aprovação do “novo” Marco Legal, o que fragiliza fortemente o alcance da meta de universalização dos serviços.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de; D’OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 – Novo marco regulatório do saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). O novo

marco regulatório do saneamento básico. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 35-53.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). O novo marco regulatório do saneamento básico. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 17-33.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.162, de 2019. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213200>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, [2020].

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional. Exposição de Motivos ao projeto de lei que atualiza o marco legal do saneamento. Brasília, DF: Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional, [2019]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=nodeo18gxunsr8bjrdtqioae2sz355390689.nodeo?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento [2019]. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/Versao_Conselhos_Resolucao_Alta__Capa_Atualizada.pdf. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS). Diagnóstico 2021/2021 (ano de referência 2020). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento [2021]. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux, Redator do Acórdão:

Min. Gilmar Mendes, 06 mar. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 14 nov. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. Decisão judicial e políticas públicas: limites, controle e medidas judiciais [livro eletrônico]. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DAL POZZO, Augusto Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. O novo marco regulatório do saneamento básico e os modelos de emparceiramento com a iniciativa privada: a concessão e a parceria público-privada. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). O novo marco regulatório do saneamento básico. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 389-409.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais [livro digital]. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MARTINS, Flávio. Direitos sociais em tempos de crise econômica. 1.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente* [livro eletrônico]. 5. ed. e-book baseada na 12. ed. impressa [2021]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

NASCIMENTO, Carlos Alexandre; SODRÉ, Antonio; CASTILHO, Rafael. *A economia política do novo marco legal do saneamento: do público vs. privado para as parcerias público-privadas*. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *O novo marco regulatório do saneamento básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 423-440.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *Desenvolvimento, planejamento e combate às desigualdades no Brasil: notas sobre o papel das instituições a partir das contribuições teóricas de Celso Furtado e Amartya Sen*. In: MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Orgs.). *Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. 358 p. Capítulo 5, p. 165-199.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. *O saneamento básico como um direito social*. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015. Disponível em <http://www.stiueg.org.br/Documentos/7/O%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

SANDOVAL, Daniela; ACOCELLA, Jéssica. *Os desafios do saneamento e os incentivos para os avanços do setor*. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *O novo marco regulatório do saneamento básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 56-69.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13 ed. rev. e atual. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

ZIMMER, Aloísio. *Direito administrativo do saneamento: um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020)* [livro eletrônico]. 1 ed. Porto Alegre, 2021.