

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL:  
DO PLANASA AO PLANASB**

*A RIGHT TO EFFECTIVE BASIC SANITATION IN BRAZIL:  
FROM THE PLANASA TO THE PLANASB*

**Ilton Garcia da Costa\***  
**Flávio Pierobon\*\***  
**Eliane Cristina Soares\*\*\***

**RESUMO**

O saneamento básico, concebido como Direito fundamental, é completamente ineficaz no quesito da universalização, eis a premissa do trabalho. A ausência de universalização está pautada em dados concretos do Instituto Trata Brasil e do IBGE. O conceito de saneamento aqui concebido é aquele estabelecido legalmente e entendido em todos os seguimentos estabelecidos no art. 3º da Lei 11.445/2007. A ênfase, no entanto, ficará com a evolução legislativa e com os dois planos nacionais que se implementou no Brasil sobre o tema, o PLANASA e o PLANASB. O objetivo do trabalho é analisar os aspectos jurídicos relevantes de ambos os planos nacionais, estabelecendo diferenças e apontando, de forma crítica, eventuais desdobramentos de tais políticas. O método científico utilizado é o exploratório, com a análise e interpretação das principais normas jurídicas sobre o tema no Brasil. Ao final pode-se concluir que houve em ambos os planos erros estratégicos de distribuição de competência, bem como falta de vontade política na implementação daquilo que, especialmente com o PLANASB, já está legislativamente assegurado, gerando um cenário de descomprometimento com uma política de Estado constitucionalmente prevista e legalmente estabelecida.

**Palavras-chave:** Saneamento básico; universalização do acesso; PLANASB; PLANASA; direitos fundamentais.

\* Professor do Programa de Doutorado, Mestrado e Graduação em Direito da UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná. Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP. Avaliador de IES e Curso do MEC INEP. Membro do Comitê de Área da Fundação Araucária de Apoio a Pesquisa do Estado do Paraná. Líder do Grupo de Pesquisa em Constitucional, Educacional, Relações de Trabalho e Organizações Sociais – GPCERTOS da UENP. Mestre em Administração pelo UNIBERO. Ex-vice-presidente da Comissão de Ensino Jurídico da OAB SP. Ex-presidente da Comissão de Estágio da OAB SP. Membro da Comissão de Direito Constitucional e Com. de Liberdades Religiosas. Ex-diretor de Planejamento e Controles de Banco. Especialista em Formação Profissional – Alemanha. Especialista em Finanças. Matemático. Advogado.

\*\* Mestre em Direito pela UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná. Professor na Faculdade Positivo Londrina-PR. Coordenador do Núcleo de Práticas Jurídicas da Faculdade Arthur Thomas de Londrina. Professor convidado do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* Arthur Thomas. Especialista em Direito Constitucional pela PUC-PR, Londrina. Especialista em Filosofia Moderna e Contemporânea: Aspectos Éticos e Políticos pela UEL e Especialista em Processo Civil pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC/Unifil. Advogado.

\*\*\* Mestranda em Direito na UENP Universidade Estadual do Norte Pioneiro. Especialista em Direito e Processo do Trabalho. Recebeu a láurea acadêmica em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Professora na graduação, na pós-graduação *lato sensu* e em cursos preparatórios para o Exame de Ordem. Advogada.

**ABSTRACT**

Sanitation, fundamental right, is completely ineffective in the question of the universalization, that is the premise of this work. The absence of universal is guided on evidence of Institute Treatate Brazil and IBGE. The concept of sanitation designed here is that legally established and understood in all segments established in the art. 3 of Law 11,445/2007. The emphasis, however, will have the legal developments and with the two national plans to be implemented in Brazil on the subject, the PLANASA and PLANASB. The objective is to analyze the relevant legal aspects of both national plans, establishing differences and pointing, critically, possible consequences of such policies. The scientific method is exploratory, with the analysis and interpretation of the main legal provisions on the subject in Brazil. At the end it can be concluded that there was in both planes strategic error distribution of competence as well as lack of political will to implement what, especially with the PLANASB, as is legislatively secured, generating a disengagement scenario with a state policy constitutionally foreseen and legally established.

**Key-words:** Basic sanitation; universal access; PLANASB; PLANASA; fundamental rights.

**1. INTRODUÇÃO**

O saneamento básico está ligado à dignidade da pessoa humana. Contudo, em que pese o Brasil ter evoluído socialmente nos últimos anos, ainda não foi possível desfazer o *déficit* que existe em relação ao saneamento básico no Brasil.

Embora não esteja expressamente previsto na Constituição brasileira como direito fundamental, dada a sua essencialidade é possível concluir que o acesso ao saneamento básico está contemplado dentre aqueles direitos que tacitamente são considerados fundamentais e que fazem parte de um direito mais amplo, no caso do saneamento básico, o direito fundamental à saúde, este, expressamente previsto como direito social.

Se o saneamento básico é direito fundamental, é importante entender porque, quase dois séculos depois da independência do Brasil, ainda não se conseguiu promover o acesso universal ao saneamento básico no país, tomando como premissa o entendimento de que os direitos fundamentais demarcam uma conquista civilizatória que passam da condição de demanda social para o patamar de Direito, enquanto bem jurídico tutelado pelo Estado.

A transdisciplinariedade do tema saneamento básico permite encontrar pesquisas de vários matizes, mas não necessariamente com enfoque jurídico, o que será priorizado nesse trabalho. Aliás, é de notar que áreas como engenharia, urbanismo e gestão ambiental já se preocupam com o saneamento básico há vários anos, o que, infelizmente, não se repete com o Direito.

Em relação às pesquisas em Direito, parece que apenas após a proteção constitucional ao meio ambiente é que surgiu para com mais vigor o tema do saneamento básico no Brasil.

O presente retrabalho visa abordar a construção do direito ao saneamento básico através de uma análise dos principais textos normativos sobre o tema. Como pano de fundo busca-se analisar os dois planos nacionais de saneamento básico que já foram contemplados, o PLANASA iniciado na década de 70 e o PLANASB, lançado pelo Ministério das Cidades no ano de 2013.

Assim, o presente trabalho visa estabelecer uma pesquisa que demonstre a evolução legislativa quanto ao tema do saneamento básico no Brasil até a elaboração do PLANASB. Para tanto, far-se-á inicialmente uma análise normativa do saneamento básico, onde o escopo histórico será levado em consideração. Posteriormente, será analisada a política nacional do saneamento básico e o plano nacional do saneamento básico brasileiro estabelecidos a partir da lei 11.445/2007, que é o atual marco regulatório do setor de saneamento no Brasil.

O trabalho ainda contará com alguns dados estatísticos de pesquisas oficiais sobre o tema, a fim de dar alguma conotação quantitativa à pesquisa que se desenvolverá superlativamente de modo qualitativo.

## **2. ALGUNS DADOS SOBRE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: PARA ENTENDER O TEXTO E O CONTEXTO DO SANEAMENTO BÁSICO**

Antes de abordar os dados sobre o saneamento básico é importante dizer que a definição de saneamento básico é basicamente legal, ou seja, o saneamento básico é aquilo que a lei diz que é, no caso, a lei vigente sobre o tema é a lei 11.445/2007.

Salienta-se que no capítulo seguinte far-se-á uma análise mais cuidadosa do que compõe o saneamento básico no Brasil. Por ora, para que a apreciação dos dados faça sentido, basta dizer que segundo o art. 3º, I da lei 11.445/07, saneamento básico compreende o “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais” de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Os recursos hídricos não fazem parte dos serviços públicos de saneamento básico conforme previsão expressa do art. 3º, §4º da lei 11.445/07.

Dito isso, é possível lançar mão de alguns dados que demonstram o cenário do saneamento básico no Brasil. Ressalte-se que o saneamento básico está ligado a questões de

saúde pública e meio ambiente e, portanto, diretamente relacionado com direito fundamental à vida. Nesse sentido:

Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), para cada US\$ 1 gasto em saneamento, são economizados US\$ 4 com saúde pública. De acordo com o Banco Mundial, 1,6 milhão de crianças morrem todo ano devido à diarreia, causada principalmente por condições inadequadas de saneamento básico e higiene (MADEIRA, 2010, p. 125)

Os dados utilizados serão retirados do PNSB<sup>1</sup> (IBGE) de 2000 e 2008 e do MUNIC<sup>2</sup> de 2008 a 2013 (IBGE). Além disso, será fonte de dados a pesquisa feita pelo Instituto “Trata Brasil” intitulado “Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento brasileiro”, bem como a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

É importante uma nota introdutória, não são muitas as coletas de dados oficiais no Brasil sobre saneamento básico. Segundo dados do IBGE “o primeiro levantamento nacional sobre saneamento básico no Brasil foi realizado em 1974, através de convênio celebrado entre o Ministério da Saúde e o IBGE”, após esse primeiro levantamento, foram feitas coletas de dados em 1977 e 1989 (PNSB, 2008).

No ano 2000 foi feita a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e em 2008 uma nova PNSB, além dos censos demográficos feitos pelo IBGE. Esses levantamentos encabeçam os dados oficiais sobre saneamento básico no Brasil.

#### Segundo dados do IBGE

Em 2000, o Brasil possuía aproximadamente 9,9 milhões de domicílios sem acesso a abastecimento de água por rede geral, de acordo com o Censo Demográfico de 2000. No caso do esgoto, pouco menos de vinte milhões de domicílios não possuíam coleta por rede geral – se for considerado também o acesso a fossa séptica, o número de domicílios sem acesso a formas adequadas de esgotamento sanitário cai para aproximadamente treze milhões. Há, portanto, um sério déficit de acesso domiciliar aos serviços de saneamento básico no país (SAIANI, TONETO JUNIOR, 2010, p. 79-80).

Quando se fala em dados sobre saneamento básico no Brasil é necessário que se tenha em mente que o saneamento básico envolve “serviços, infraestruturas e instalações operacionais” de diferentes temas (água, esgoto, lixo).

Assim, o cenário brasileiro, se analisado do ponto de vista do acesso a água potável servido por uma rede geral de abastecimento de água apresenta os seguintes dados:

---

<sup>1</sup> Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.

<sup>2</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.

Em relação ao abastecimento de água através de rede geral de distribuição, não obstante toda a melhora na oferta dos serviços de saneamento básico, observa-se que 33 municípios brasileiros, espalhados por nove Unidades da Federação, ainda permaneciam sem esse tipo de atendimento, situação que é mais acentuada nos Estados da Paraíba, Piauí e Rondônia (...). De um modo geral, os poços particulares e os carros-pipa foram as principais fontes alternativas para a solução do problema (IBGE, 2008)

Ressalte-se que o critério utilizado para as informações acima indicadas está relacionado ao número de municípios que possuem uma rede geral de distribuição de água potável. Contudo, o fato de haver rede geral de distribuição de água não significa o real acesso a água potável. Segundo o IBGE:

[...] observa-se que nos municípios com abastecimento de água por rede geral também pode ocorrer distribuição de água por outras formas, devido à inexistência, insuficiência e/ou ineficiência da rede existente em certas localidades do município. A pesquisa identificou 793 municípios no País onde, independentemente da existência de rede geral de abastecimento, ocorreu a distribuição de água por outras formas. Ao adicionar os 33 municípios já citados anteriormente, onde não há rede geral de distribuição, verifica-se que a ocorrência de fornecimento de água por formas alternativas atingiu 826 (14,8%) municípios no País (PNSB, 2008)

Segundo dados do Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS do Ministério das Cidades, a quantidade de pessoas sem acesso a água potável ainda é alarmante visto que “de acordo com dados do Ministério das Cidades (SNIS 2011), cerca de 36 milhões de brasileiros ainda não têm água tratada” (CEBDS; TRATA BRASIL, 2013, p. 3).

Quando se trata da questão do esgotamento sanitário o cenário é ainda mais desolador. Veja-se que a lei 11.445/2007 (art. 3º, I, “b”) estabelece como sendo esgotamento sanitário as “atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente”.

Com base nisso, segundo dados do IBGE (PNSB, 2008):

Quanto ao esgotamento sanitário feito por rede coletora, apesar do crescimento já referido, a situação revela-se ainda mais preocupante, pois verifica-se a falta de rede coletora em 2 495 municípios, distribuídos pelas Unidades da Federação, com exceção do Estado de São Paulo, onde apenas uma cidade não apresentava o serviço de esgotamento através de rede coletora.

O contingente populacional sem a cobertura desse serviço, considerando-se apenas os municípios sem rede coletora, era de aproximadamente 34,8 milhões de pessoas, ou seja, em 2008, cerca de 18% da população

brasileira estava exposta ao risco de contrair doenças em decorrência da inexistência de rede coletora de esgoto.

[...].

A principal solução alternativa adotada para suprir a inexistência desse serviço foi a construção de fossas sépticas, que apresentou aumento em relação ao levantamento realizado em 2000. Esse tipo de solução, ainda que longe do desejável, implicou na redução do lançamento dos dejetos em valas a céu aberto, fossas secas e em corpos d'água, o que ameniza os impactos ambientais decorrentes da falta de rede coletora de esgoto.

Além disso, é importante enfatizar que dentre a população brasileira:

[...] só 48,1% têm coleta de esgoto e do que é coletado, menos de 40% é tratado. Esses números se refletem em poluição dos recursos hídricos e em doenças na infância que colocam o Brasil muito longe de qualquer comparação com países europeus, da América do Norte e mesmo com alguns sul-americanos (CEBDS; TRATA BRASIL, 2013, p. 3).

Vale dizer que o saneamento, naquilo que concerne à rede de esgoto, vai além da ligação dos prédios urbanos com uma rede geral de esgoto, é necessário que esse esgoto seja tratado. Segundo Leoneti, Prado e Oliveira (2011, p. 333) “até 2006, apenas 15% do esgoto sanitário gerado nas regiões urbanas dos municípios do Brasil era tratado (SNIS, 2007)”.

Em relação a limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas a captação de dados é mais difícil, visto que a pesquisa pode ter muitos objetos com resultados diferentes.

Entretanto, chama a atenção os dados sobre a destinação do lixo produzido nos municípios brasileiros. Segundo dados do IBGE, em 2008 a destinação dos resíduos sólidos nos municípios era de 50,8% em vazadouro a céu aberto (lixões), 22,5% em aterro controlado e 27,7% em aterro sanitário (PNSB, 2008).

Neste sentido:

Observando-se a destinação final dos resíduos, os vazadouros a céu aberto (lixões) constituíram o destino final dos resíduos sólidos em 50,8% dos municípios brasileiros, conforme revelou a PNSB 2008. Embora este quadro venha se alterando nos últimos 20 anos, sobretudo nas Regiões Sudeste e Sul do País, tal situação se configura como um cenário de destinação reconhecidamente inadequado, que exige soluções urgente e estrutural para o setor. Contudo, independente das soluções e/ou combinações de soluções a serem pactuadas, isso certamente irá requerer mudanças social, econômica e cultural da sociedade (PNSB, 2008).

Quanto aos sistemas de drenagem, a limpeza das ruas é a principal medida de manutenção e conservação dos sistemas de drenagem urbana, “considerando o conjunto do país, em 2008, 92,6% dos municípios que fizeram manutenção em suas redes de drenagem

adotaram este método de conservação, muitas das vezes combinados com outros métodos” (PNSB, 2008).

Assim, por não ser uma pesquisa necessariamente quantitativa, os dados acima servem para demonstrar o cenário do saneamento básico no Brasil e para preparar a análise que segue acerca da construção do direito ao saneamento básico no Brasil.

### **3. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO**

A palavra saneamento recorre ao verbo sanar ou ao verbo transitivo sanear. Para o dicionário Aurélio, sanear é tornar são, habitável (HOLANDA, 1993, p.493 ).

Saliente-se que a Constituição brasileira utiliza a palavra saneamento de duas formas, uma como saneamento básico e outra como “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal” (art. 71 da ADCT da CF/81) que obviamente utiliza-se do significado da palavra saneamento, mas que não está ligado a condições de saúde pública e de proteção ambiental, mas sim de higidez orçamentária.

Assim, pode-se partir de uma ideia de saneamento básico como a condição básica, mínima, de habitabilidade, ou seja, condições mínimas de habitação.

Diante dessa conotação semântica da palavra saneamento é possível ir adiante para verificar como o Estado brasileiro tratou do tema saneamento no evoluir da sua história.

#### **3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO**

Do ponto de vista da evolução constitucional, as Constituições que antecederam a Constituição de 1988 jamais trataram diretamente do tema saneamento básico.

Saliente-se que a partir da Constituição de 1934 inicia-se a preocupação com a propriedade da água e a sua utilização, sendo estabelecido no artigo 118 da referida Constituição, a diferença entre a propriedade do solo e das riquezas naturais, dentre as quais a água. Esse cuidado com a água será repetido em todas as Constituições que seguirão a de 1934.

Contudo, assim como hoje, as Constituições anteriores estavam regulando a propriedade e a utilização dos recursos hídricos e não necessariamente o saneamento básico, visto que, em relação a água, o saneamento básico está vinculado com o abastecimento de água potável, preferencialmente por uma rede geral de tratamento e distribuição de água (art. 3, I da lei 11.445/07).

Do ponto de vista constitucional só houve alguma novidade em relação ao saneamento básico na Constituição de 1988, isso também em decorrência da preocupação que a atual Constituição brasileira tem com o meio ambiente e com a saúde.

Entretanto, a ausência de normas constitucionais sobre o tema não significa total ausência de políticas públicas voltadas ao saneamento básico. Contudo, as políticas e os planos voltados para o saneamento básico no Brasil começaram somente em meados do século XX, o que demonstra o atraso no cuidado com o tema.

No período colonial e imperial não é possível encontrar, nem na capital do império, uma política de saneamento. Note-se que nesta época ainda se verificava a figura dos Tigres, “escravos que à noite, carregam tonéis de Excreta das habitações até o mar, lançando-as em frente ao lago do paço” (MARQUES *apud* MOTTA; AZEREDO; GELMAN).

Entretanto, com as epidemias ocorridas no país no final do século XIX, iniciou no Rio de Janeiro uma preocupação mais acentuada com o esgoto e com a água tratada, criando-se em 1851 a Junta Central da Higiene Pública (MOTTA; AZEREDO; GELMAN). Como a função dessa junta era mais fiscalizadora do que efetivamente de uma política pública de saneamento básico, em 1856, por meio da lei 884, autorizou-se a contratação de empresas particulares para a realização dos serviços de limpeza e esgoto da cidade do Rio de Janeiro, então capital do império brasileiro (MOTTA; AZEREDO; GELMAN).

Esse modelo, que não era o mais efetivo, perdurou com alguma eficácia até a década de 60 do século XX. A partir desse momento há no Brasil uma grande mudança populacional com crescimentos demográficos consideráveis iniciados já na década de 50, trazendo mais pessoas para os grandes centros urbanos.

Decuplica-se, como se vê, o contingente urbanizado, quando a população total do país crescera de duas vezes e meia, passando de 3,6 milhões, em 1920, para 70,9 milhões, em 1960. No mesmo período, a rede metropolitana crescera de seis cidades maiores de 100 mil habitantes para 31. Maior, ainda, foi o incremento das cidades pequenas e médias, que constituíam, em 1960, uma rede de centenas de núcleos urbanos distribuídos por todo o país na forma de constelações articuladas aos centros metropolitanos nacionais e regionais. (RIBEIRO, 1995, p.193-194)

A partir da década de 60 com a ditadura militar o contexto político centralizador avocou para a União as competências sobre saneamento básico. A partir desse período iniciaram as primeiras políticas públicas nacionais voltadas ao saneamento básico no Brasil.

Quanto à estrutura política, o Governo Federal vinculava ao Ministério da Viação e Obras Públicas o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Esse



departamento estava vinculado financeiramente e estruturalmente ao referido Ministério, sem qualquer autonomia estrutural. Mesmo assim, era o DNOS quem executava o serviço de saneamento básico no Brasil.

O cenário mudou em relação ao DNOS com a lei 4.089/1962. Pela referida lei o DNOS se tornou Autarquia, com verbas próprias, autonomia patrimonial e de pessoas. A competência do DNOS foi estabelecida no artigo 2º que, dividido em 19 alíneas e 2 parágrafos, estabelecia um amplo rol de atribuições que iam desde a formulação de planos de saneamento até a fiscalização e execução de serviços.

Art. 2º Ao DNOS compete:

- a) Orientar, superintender, planejar, estudar, projetar, executar, fiscalizar e controlar os empreendimentos ou assuntos relativos à construção, conservação, modificação, operação e exploração de obras de hidráulica e saneamento rural e urbano compreendendo fundamentalmente: drenagem, controle (sic) de inundação, abastecimento d'água e esgotos pluviais e sanitário; controle (sic) de poluição de cursos d'água e controle (sic) de erosão;
- b) Complementar os sistemas mencionados na alínea anterior com as obras de hidráulica fluvial de regularização de regime e de melhoramento de cursos ou massas d'água, tais como reservatórios de acumulação e de cheia, diques, melhoria de escoamento, estabilização do leito, proteção de margens, melhoria de barras e controle (sic) de salinidade nos trechos fluviomarítimos - quando necessário para o atendimento das obras fundamentais de saneamento rural e urbano;
- c) Associar as obras referidas nas alíneas "a" e "b", de acordo (sic) com os órgãos competentes federais, estaduais e municipais, a finalidades múltiplas, tais como hidreletricidade, irrigação, navegação fluvial, estímulo à recreação das populações e conservação da vida silvestre animal e vegetal, quando essa associação fôr (sic) um imperativo de ordem técnica, econômica e social;
- d) Elaborar o planejamento geral e os planos parciais dos serviços e obras a seu cargo, para aprovação pelo governo (sic), e realizar os estudos necessários a sua revisão periódica;
- e) Promover a realização de serviços e obras de saneamento rural e urbano, mediante regime de colaboração com os Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, com o objetivo de complementar os planos regionais ou locais; [...] (BRASIL)

Além da distribuição da competência e da organização interna do DNOS, o artigo 14 da referida lei cria o Fundo Nacional de Obras de Saneamento (FNOS) "destinado à execução dos serviços e obras atribuídos ao D.N.O.S.".

A composição desse fundo era feita com as seguintes verbas:

Art. 15. O F.N.O.S é constituído de:

- a) 2% (dois por cento), no mínimo da Renda Tributária da União;

- b) contribuição de melhoria correspondente à valorização de imóveis, em consequência de serviços ou obras executadas pelo D.N.O.S, nos termos desta lei;
- c) valores correspondentes à prestação de serviços de irrigação, executados e administrados pelo DNOS;
- d) produto da venda da areia extraída dos cursos d'água;
- e) alienação de bens patrimoniais e o produto da venda de material inservível.

O artigo 17 da lei 4.089/62 estabelecia que deveriam ser “aplicados em instalação melhoramentos ou ampliação de serviços de abastecimento d'água e esgoto municipais, até 50% (cinquenta por cento) da percentagem referida no art. 16 desta lei”.

Em que pese não haver necessariamente um plano nacional de saneamento básico, a criação de uma autarquia com recursos próprios e com competência para desenvolver projetos nacionais, em parceria com municípios e Estados, tem o condão de demonstrar que o Estado brasileiro começou a voltar os olhos para o saneamento básico. Nessa quadra da história o saneamento ainda não tem uma definição clara e nem uma separação entre as zonas rurais e urbanas.

Pelo Decreto-lei 52/66 foi criado o Fundo Rotativo de Águas e Esgoto (FRAE) “destinado a financiar a execução de obras no setor de abastecimento de água urbano e rural, rês de esgotos sanitários e a atender aos encargos de investimentos na implantação de sistemas rurais de irrigação” (art. 4º do Decreto-lei 52/66).

Pelo Decreto-lei 248/67 foi instituída a Política Nacional de Saneamento Básico no Brasil e pelo Decreto-lei 303/67 criou-se o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental.

O Decreto-lei 248/67 implementou a política nacional de saneamento básico que deveria ser executada pelo DNOS. A Política Nacional de Saneamento Básico compreendia “o conjunto de diretrizes destinadas à fixação do programa governamental a aplicar-se nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários” (art. 2º do Del 248/67), ou seja, saneamento básico era apenas o “abastecimento de água e esgotos sanitários”.

Além da Política Nacional de Saneamento Básico o referido decreto instituiu também o Conselho Nacional de Saneamento Básico (CNSB), cuja finalidade era “exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento Básico, estabelecendo as condições de sua execução, para todo o território nacional”, além do caráter normativo que também lhe era atribuído pelo art. 2º do Decreto-lei 248/67.

Ambos os Decretos-leis 248/67 e 303/67 foram revogados pela lei 5.318/67 que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico e criou o Conselho Nacional de

Saneamento, que foi o primeiro plano nacional com estruturação abrangente e efetiva atuação no âmbito do saneamento básico.

Com apenas 13 artigos a lei 5.318/67 definiu a Política Nacional de Saneamento Básico. A citada lei estabelecia que a política de saneamento básico seria “formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde” e compreenderia o “conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento” (art. 1º da lei 5318/67).

O art. 2º da citada lei estabelecia o que era abrangido por esta política nacional:

Art. 2º A Política Nacional de Saneamento abrangerá:

- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos;
- b) esgotos pluviais e drenagem;
- c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
- d) controle das modificações artificiais das massas de água;
- e) controle de inundações e de erosões.

Note-se que por meio da referida lei, o saneamento básico ganhou contornos mais amplos, muito mais próximo daquilo que se tem atualmente, passando a contemplar o controle da poluição ambiental e a coleta de lixo como saneamento básico.

Ressalte-se que o Conselho Nacional de Saneamento Básico passou ser vinculado ao Ministério do Interior. Aliás, o artigo 10 da lei em comento estabelece uma divisão de tarefas que coloca o saneamento básico vinculado a questões de saúde coletiva, demonstrando o grau de importância a que se elevou o saneamento básico a partir da década de 60 no Brasil:

Art. 10. São órgãos executores do Plano Nacional de Saneamento, no âmbito federal:

I - No Ministério do Interior:

- a) o Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

II - No Ministério da Saúde:

- a) a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública;
- b) o Departamento Nacional de Endemias Rurais

A função do Conselho era “exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle (sic) da Política Nacional de Saneamento” (art. 3º da lei 5318/67).

Como dito acima, o cenário político caracterizado pela ditadura militar, acabou por centralizar a política de saneamento no Brasil, em que pese a execução ficar a cargo dos municípios, o dinheiro e o programa de saneamento eram federal.

O PLANASA tinha como objetivo promover um acesso a rede de água e esgoto em curto período de tempo e promover uma estadualização da prestação dos serviços de

saneamento e, para tanto, promoveu a criação das companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESB. (FARIA; FARIA, 2004, p. 205)

O PLANASA representou um grande marco do crescimento dos índices de abastecimento de água e, em menor grau, da coleta de esgotos no país. Entre os anos de 1970-1980, o número de pessoas beneficiadas com o abastecimento de água passou de 11,9 milhões para 49,6 milhões. Já com relação ao esgotamento sanitário, apesar de mais modestos, os números mostram uma melhora no atendimento, que passa de 6,1 milhões para 17,4 milhões de pessoas atendidas (FARIA; FARIA, 2004, p. 205).

É importante dizer que o PLANASA foi responsável pelo grande salto de promoção de saneamento básico no Brasil, mesmo que implementado por meio de incentivo à criação de companhias estaduais de saneamento básico, essa política de saneamento foi responsável pelo grande avanço que houve no saneamento básico no Brasil no século XX (SAIANI; TONETO JUNIOR, 2010, p. 81)

Em 1969 através do Decreto-lei 949 o Banco Nacional da Habitação ficou autorizado a investir “nas operações de financiamento para saneamento, além de seus próprios recursos, os do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço” (art. 1º do Decreto-lei 949/69).

Essas operações para financiamento de saneamento eram compreendidas apenas para a “Implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água” e “Implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao controle (sic) da poluição das águas” (art. 1º, parágrafo único, I e II do Decreto-lei 949/69).

O art. 2º do referido decreto-lei 949/69 estabelecia que

Será assegurada preferência, nas operações de que trata este Decreto-lei, às regiões compreendidas nos Estados e/ou Municípios que tenham constituído Fundos de Financiamento para Água e Esgotos, observadas sempre, nessas operações, as condições estabelecidas pelo Banco Nacional da Habitação.

Com isso os Estados acabaram por comandar a estrutura de saneamento básico no Brasil, sendo esse, ainda hoje, o cenário que se verifica. Veja-se que nem todos os municípios foram capazes de estabelecer fundos de financiamentos para água e esgoto, como determina o citado dispositivo. Com isso, os Estados, através de sociedades de economia mista criadas à época, dominaram o serviço público de saneamento básico através de concessões de serviços públicos elaborados pelos municípios.

Seguindo o caminho da evolução normativa do saneamento básico, a lei 6.528/78 estabelecia os critérios de tarifação para o serviço de saneamento básico. O art. 2º da referida lei estabelecia como competência dos Estados-membros, através das companhias de

saneamento, “a realização estudos para fixação de tarifas, de acordo com as normas que forem expedidas pelo Ministério do Interior”. Essa competência apenas afirmou a estadualização das empresas de saneamento básico no Brasil.

A lei 6.528/78 foi revogada pela lei 11.445/07.

A lei 6.766/79 que cuida do parcelamento do solo urbano tem importante dispositivo acerca do saneamento básico. Conforme dispõe o art. 2º da referida lei, qualquer parcelamento do solo urbano deverá conter uma infraestrutura básica composta de “equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

Além disso, o art. 5º da referida lei estabelece que “o Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos” devendo ser entendido como equipamentos urbanos “os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado” (art. 5º, parágrafo único da lei 6.766/79).

A preocupação com o saneamento básico como condição de liberação dos loteamentos urbanos permite que não surjam novas demandas de saneamento além daquelas já existentes e que são provenientes de um *déficit* dos primeiros anos de edificação urbana no Brasil.

Em 1986 o BNH foi extinto por meio do Decreto-Lei 2.291/1986, passando o PLANASA a administração da Caixa Econômica Federal. Em 1990 por meio do Decreto-Lei 99.240/90 foi extinto o DNOS órgão responsável pela execução do PLANASA junto com o BNH (FARIA; FARIA, 2004, p.204), o que acabou por encaminhar o encerramento do plano nacional de saneamento que havia começado na década de 70.

A extinção do PLANASA foi caracterizada por uma desestruturação nas bases do modelo, provocada por alguns fatores tais como o desequilíbrio financeiro proveniente da inadimplência das CESBs, a não-adesão ao modelo por alguns municípios de porte médio das Regiões Sul e Sudeste, a redução das transferências a fundo perdido da União para o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e os problemas de manutenção das tarifas em valores reais (FARIA; FARIA, 2004, p. 205)

Com a extinção da PLANASA o Estado brasileiro ainda estabeleceu algumas orientações em âmbito nacional, mas nada equivalente a um plano de ações nacional de efetivação do saneamento básico.

Salienta-se, no entanto, o estatuto das cidades que trouxe diretrizes quanto a política urbana nacional, dentre as quais o direito ao saneamento básico prevista expressamente no art. 2º, I da lei 10.527/01. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 13).

A partir de 2007, com a criação da lei 11.445/2007, volta a ter no país um plano nacional de saneamento básico, influenciado pela natureza protetiva da Constituição de 1988.

Após o vazio criado com o fim do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) no fim dos anos 1980, que foi responsável pela criação das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), e depois de quase duas décadas de discussão em torno de uma estrutura institucional para a regulação do setor de saneamento, foi aprovado o marco legal do setor. A Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, também conhecida como Lei do Saneamento, permitiu o desenho de uma nova política setorial para os serviços de saneamento. (MADEIRA, 2010, p. 144)

A referida lei vai trazer inovações para o setor de saneamento, estabelecendo conexões com uma política de saúde pública<sup>3</sup> e de proteção ao meio ambiente.

### **3.2 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO**

Antes de abordar aspectos específicos da lei 11.445/07, é importante entender em que contexto jurídico foi elaborada a lei de diretrizes do saneamento básico brasileiro. É importante dizer que a referida lei foi criada já sob a égide dos dispositivos constitucionais que colocam o meio ambiente e a saúde como bens jurídicos invioláveis e protegidos como direitos fundamentais.

O saneamento básico tratado expressamente na Constituição brasileira de 1988 enquanto competência exclusiva da União em relação a instituição de diretrizes para desenvolvimento urbano (art. 21, XX da CF/88). Além disso, é tratado como competência comum entre todos os entes da federação, quanto a promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX da CF/88).

Ainda na Constituição brasileira, verifica-se que o art. 200, IV da CF/88 estabelece que o Sistema Único de Saúde deve “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” o que denota a vinculação do saneamento básico a saúde pública.

---

<sup>3</sup> A lei 8080/90 que estabelece as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde no país, bem como regulamenta e estabelece o SUS, prevê em seu art. 3º, na redação original e na redação atual dada pela lei 12.864/13, que o saneamento básico é fator determinante e condicionante de saúde.

No mesmo sentido, no art. 225 da CF/88 assim dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Brasil)

A lei 9.985/00 que regulamenta os incisos I, II, III e VII do art. 225, 1º da CF/88 estabelece no seu art. 46 que “a instalação de redes de abastecimento” de água e esgoto dependem de prévia autorização e aprovação do órgão responsável pela administração desses serviços, bem como de prévio estudo de impacto ambiental.

Sendo assim, cabe questionar se o saneamento básico é direito fundamental e, enquanto tal, direito subjetivo público mesmo não tendo sido contemplado expressamente no rol de direitos fundamentais previstos no título II da CF/88.

Os direitos fundamentais podem ser concebidos como conquistas civilizatórias que deixaram de ser exclusivamente demanda social para se tornar um direito positivado e reconhecido por um determinado Estado. Dessa forma, a positivação ou o reconhecimento de determinado direito fundamental representa uma proteção do indivíduo contra a ofensa àquele direito, seja por parte do Estado, seja por parte do particular (REIS, 2011, p. 331).

Vale salientar que mesmo não estando expressamente previsto no rol dos direitos fundamentais, nada impede que o saneamento seja concebido como tal, desde que apresente características necessárias para ser reconhecido como direito fundamental.

Desta forma, é importante dizer, como faz Rotemberg (1999, p. 55), que a fundamentalidade “é essencial para a revelação dos direitos fundamentais fora do catálogo expresso na Constituição”.

Para além de uma desnecessária dimensionalização dos direitos fundamentais, não é necessário vincular o direito ao saneamento básico a qualquer geração de direitos

fundamentais (BREGA, 2002, p. 29) visto que a efetivação dos direitos fundamentais é o que realmente importa, independentemente da sua classificação teórica.

Quanto a concepção do saneamento enquanto direito fundamental e, conseqüentemente, pela sua natureza, como direito subjetivo, é possível encontrar em torno do saneamento básico um grande apoio para reconhecê-lo como algo essencial para a sadia qualidade de vida, mais do que isso, essencial para a valorização da dignidade humana (ROTEMBURG, 1999, p. 55).

Nesse sentido Madeira (2010, p. 125)

Para qualquer país, a eficiência, a qualidade e a universalidade dos serviços de saneamento básico são fundamentais para a qualidade de vida da população. Esse setor tem impactos diretos sobre a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico de um país. Nesse contexto, um aumento dos investimentos no setor pode ser considerado como parte de uma estratégia de amplo desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, parece haver um consenso acerca da essencialidade do saneamento básico e da sua conseqüente concepção enquanto direito fundamental.

Dito isso, é possível estabelecer uma crítica. Em relação ao saneamento, como de regra, em todos os setores onde o Estado atua positivamente, é necessário romper com o ranço político partidário de personalização das conquistas sociais, ou seja, promover o acesso universal ao saneamento não é uma realização de um único governo ou partido, bem como não é atribuição de um único ente da federação, sem a construção do primeiro metro de esgoto sanitário não será possível chegar a 100% das casas com ligação de esgoto.

Ainda, é necessário ter em conta que a verba pública é finita, sendo assim, devem ser feitas escolhas boas para a destinação das verbas. Essa escolha, obviamente, não pode ficar à mercê daquilo que parece bom ou ruim aos olhos do administrador, é a Constituição e a lei que determinam as prioridades públicas (SANTIN, (2013, p.21 e 22) que devem ser seguidas, sob pena de tornarem-se inconstitucionais (COMPARATO, 1998, p. 45).

Por fim, cabe dizer que mesmo com uma conjuntura adversa (CAMPOS, 2010, p. 22) a edição do PLANSAB visa dar aspecto pragmático e fundamentalmente eficaz ao direito fundamental ao saneamento básico, mesmo que o PLANSAB, por si só, não seja capaz de promover o acesso universal ao saneamento básico, a aplicação do PLANSAB com eficiência (SANTIN) pode assegurar o acesso, ainda para essa geração, a condições mínimas de



subsistência, ao menos pelo acesso a água potável e à ligação a rede geral de esgoto com consequente tratamento desse esgoto.

### 3.3 LEI DE DIRETRIZES NACIONAIS DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO

A lei 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais sobre o saneamento básico no Brasil. O art. 1º estabelece de forma clara que a lei em comento “estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico”. Referida lei rompe com o vazio existente em relação a um projeto nacional de saneamento básico desde o encerramento do PLANASA.

Assim, com base nos ditames constitucionais e infraconstitucionais acima expostos, a lei 11.445/07 estabelece diretrizes para as políticas da União e dos demais entes da federação referentemente ao tema do saneamento básico.

Antes de tratar do PLANSAB é importante entender quais são as diretrizes estabelecidas pela lei em comento. A lei 11.445/07 inicia estabelecendo os princípios que direcionam a prestação do serviço público de saneamento básico. Dentre esses princípios, cita-se a universalização do acesso (art. 2º, I), eficiência e sustentabilidade econômica (art. 2º VII), transparência das ações (art. 2º, IX), controle social (art. 2º, X), segurança, qualidade e regularidade (art. 2º, XI).

Vale ressaltar diversos pontos importantes na Lei do Saneamento.

A lei estabelece diversos princípios, entre os quais, a universalização do acesso e a eficiência e a sustentabilidade econômica e ambiental, princípios que, se seguidos, podem guiar uma política de saneamento básico segura para a população e para as empresas privadas (MADEIRA, 2010, p. 144)

No art. 3º da lei 11.445/07 está a definição dos termos que trata a lei, bem como o que se entende por saneamento básico e quais serviços são prestados enquanto saneamento básico, a saber:

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

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

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

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição

- final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

O Plano Nacional de Saneamento (PNSB) está previsto no art. 52 da lei 11.445/07. O referido dispositivo estabelece o conteúdo do plano estabelecendo critérios para metas a curto, médio e longo prazo.

Importante salientar que o PNSB está pautado principalmente pelo princípio da universalização do acesso ao saneamento básico. Além disso, o art. 52, § 1º, II estabelece que PNSB deve tratar especificamente do saneamento básico “nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas”.

Ainda, o art. 52, §2º, determina que o PNSB seja elaborado com um “horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais”.

Nesse sentido, o PLANSAB acerta em estabelecer um plano de 20 anos para a sua efetivação visto que a vinculação, inclusive orçamentária, ao referido plano está fora do tangenciamento de governantes de esquerda ou de direita. Assim, estabelece-se uma agenda concreta para a efetivação do saneamento básico no Brasil.

Nesse ponto cabe uma observação visto que a possibilidade de readequação do PSNB, preferencialmente com os planos plurianuais, permite que as metas sejam revisadas sempre que necessário. Se essa possibilidade de revisão permite conceder maior adequação à realidade social do saneamento básico, evitando insinceridade normativa, por outro lado possibilita o tangenciamento do PNSB a circunstâncias políticas que colocam o saneamento básico em segundo plano nos planos de governo.

A lei 11.445/07 estabelece a instituição do Sistema Nacional de Informação de Saneamento Básico – SNISA, que tem como objetivo coletar dados, disponibilizar estatísticas e “permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico”, sendo o acesso dos dados livre a todos por meio da internet (art. 53, I, II, III).

Por fim, resta dizer que a lei 11.445/07 é regulamentada pelo decreto 7217/2010. Com base na lei, no decreto regulamentador e nos dados coletados junto ao CENSO de 2010 foi desenvolvido o plano nacional de saneamento básico PNSB, também nominado por PLANSAB (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 13).

### 3.4 PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO - PLANSAB

O plano nacional de saneamento básico é uma determinação da lei 11.445/07 e foi desenvolvido com coordenação do Ministério das Cidades em três etapas:

i) a formulação do “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”, que marca o início do processo participativo de elaboração do Plano em 2008; ii) a elaboração, em 2009 e 2010, de extenso estudo denominado Panorama do Saneamento Básico no Brasil, que tem como um de seus produtos a versão preliminar do Plansab; iii) a “Consulta Pública”, que submeteu a versão preliminar do Plano à sociedade, promovendo sua ampla discussão e posterior consolidação de sua forma final à luz das contribuições acatadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 13)

A consulta pública referida na etapa III ocorreu entre os dias 24 de julho a 24 de setembro de 2012 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 13).

O PLANSAB está estruturado da seguinte forma: após a introdução e a descrição das bases legais que estabelecem competências em relação ao saneamento básico no Brasil, ficaram estabelecidos os princípios que orientam o PLANSAB, quais sejam, a universalidade, a equidade, a integralidade, intersetorialidade, sustentabilidade, a participação e o controle social e a “matriz tecnológica que orienta o planejamento e a política setorial” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 24). Tais princípios já estão previstos na lei 11.445/07.

Posteriormente têm-se a análise situacional do setor de saneamento básico, cujos núcleos de análise são o *déficit* em saneamento básico (os dados para apurar o *déficit* foram retirados de órgãos oficiais de dados e pesquisas), investimento em saneamento básico, programas e ações governamentais e avaliação político-institucional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

O PLANSAB ainda estabelece três cenários de planejamento para o saneamento básico no Brasil:

No Plansab foram definidos três cenários de planejamento, designados para efeito de identificação como Cenários 1, 2 e 3, tendo sido adotado o primeiro deles como o cenário de referência para o planejamento.

Para este, foram estabelecidas metas e, visando atingi-las ao longo dos 20 anos de execução do Plansab, propostas macrodiretrizes e estratégias. Operacionalmente, foram ainda propostos programas para a política pública de saneamento básico, em um nível de discriminação ainda preliminar, já que, em uma próxima etapa, estes serão detalhados em maior profundidade. Os dois outros cenários são mantidos como balizadores para o monitoramento de tendências, alimentando ajustes dinâmicos do Plansab ao longo do seu período de execução (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 14).

Seguindo no PLANSAB, são estabelecidas metas de curto, médio e longo prazo, a previsão das necessidades de investimento, macrodiretrizes estratégias e programas. Quanto aos programas, o PLANSAB estabelece o programa de saneamento integrado, saneamento rural e saneamento estruturado:

Como um de seus resultados, o Plano propõe a execução da política de saneamento básico no país com base em três programas: (i) Saneamento Básico Integrado, cujo objetivo é financiar as iniciativas de implantação de medidas estruturais, correspondendo aos tradicionais investimentos em obras, para a conformação das infraestruturas físicas, envolvendo os quatro componentes do saneamento básico — abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais; (ii) Saneamento Rural, destinado à população do campo e às populações tradicionais, visando à implantação de ações de infraestrutura e de medidas estruturantes, assumidas como aquelas que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços, com base em metodologia envolvendo participação, educação ambiental e capacitação; (iii) Saneamento Estruturante, que tem por finalidade financiar medidas que visem à melhoria da gestão, da assistência técnica, da capacitação e das ações de desenvolvimento científico e tecnológico em saneamento, com ênfase na qualificação dos investimentos públicos ( SILVEIRA, HELLER, REZENDE, 2013, p. 604).

Por fim, o PLANSAB estabelece mecanismos de monitoramento, avaliação sistemática e revisão do plano.

Como se pode imaginar a execução do PLANSAB depende de dotação financeira para que todo plano seja colocado em execução. Bem por isso, “no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), já foram contratados investimentos de R\$ 27,1 bilhões e estão em contratação R\$ 10,3 bilhões” (MADEIRA, 2010, p. 149).

O PLANSAB foi estabelecido de forma democrática e com elementos que permitem o controle social das políticas de saneamento básico. Em que pese o PLANSAB ter sido publicado em 2013 tem como objetivo reparar anos de atraso e possibilitar o alcance de condições mínimas de subsistência, especialmente às pessoas pobres que são os que mais sofrem sem saneamento acesso ao saneamento básico.

#### 4. CONCLUSÃO

Pode-se concluir que a falta de acesso universal ao saneamento básico tem como causa a demora por parte do Estado em tornar o saneamento básico uma prioridade social. Assim, com uma evolução que iniciou na década de 70 do século passado, mas que envolveu na década de 90 e no início do século XXI, ainda há muitas pessoas que não tem acesso sequer a uma rede geral de água potável.

Note-se que a ausência de previsão constitucional expressa do saneamento básico enquanto direito fundamental não é óbice para a vinculação dos agentes políticos no estabelecimento de políticas públicas voltadas à efetivação universal do saneamento básico. O saneamento básico é direito fundamental, mesmo que não expressamente previsto no rol de direitos fundamentais, isso porque tem essencialidade reconhecida e suficiente para figurar como direito fundamental. Além disso, é possível encontrar o saneamento vinculado com a concepção essencial de saúde pública e de meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por outro lado, a existência de um plano nacional de saneamento básico permite construir uma agenda para os próximos anos, dando um direcionamento a futuros projetos de saneamento no Brasil. Além disso, os princípios estabelecidos no PLANSAB e na lei 11.445/07 dão a conotação de que o acesso universal ao saneamento básico é a meta essencial a ser alcançada, tanto mais porque sabidamente são os mais pobres que padecem pela falta de saneamento básico.

O PLANSAB tornar-se-á eficaz a partir do momento em que os roteiros e programas estabelecidos forem respeitados, independentemente de vontades políticas, mais ainda, a possibilidade de revisão e de controle social sobre os programas que envolvam o saneamento básico dão ao PLANSAB um caráter democrático que é essencial em um Estado democrático de direito.

Não há mais ausência de norma, nem de plano e nem de metas e projetos para o saneamento básico, o que falta agora é tornar eficaz tudo aquilo que já existe em perspectiva.

#### REFERÊNCIAS

ANEZ, Tania Leticia W.; COSTA, Ilton Garcia. Constituição, Desenvolvimento Científico como Forma de Inclusão Social: Moldura e Limites. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 87, p. 11-30, 2014.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. 54. ed. Atualizada, São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_, Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 08 jan. 2007.

\_\_\_\_\_, lei 4.089 de 13 julho de 1962. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 1962.

\_\_\_\_\_, Decreto-lei 52/66 de 18 de novembro de 1966. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 1966.

\_\_\_\_\_, Decreto-lei 248/67 de 28 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

\_\_\_\_\_, Decreto-lei 303/67 de 28 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

\_\_\_\_\_, Decreto-lei 949 de 13 de outubro de 1969. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 17 out. 1969.

\_\_\_\_\_, lei 6.528 de 11 de maio de 1978. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mai. 1978.

\_\_\_\_\_, lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

\_\_\_\_\_, Decreto-Lei 2.291 de 21 de novembro de 1986. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 nov. 1986.

\_\_\_\_\_, Decreto 99.240 de 7 de maio de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 08 mai. 1990.

CAMPOS, Walter de Oliveira. Direitos Fundamentais no Brasil: uma conjuntura adversa. *Argumenta revista jurídica*. Jacarezinho-PR, vol. n. 12, pgs 21-36, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CEBDS; TRATA BRASIL. *Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento brasileiro*. 2013. Disponível em:

<<http://cebds.org.br/wp-content/uploads/2014/03/BeneficiosEconomicosdaexpans%C3%A3odoSaneamentoBrasileiro.pdf>> Acesso em 20 de abril. 2014.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de Constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a 35. n. 138, pgs 39-48, abr/jun2010.

COSTA, Ilton Garcia da; MONTE, William R. Alkema; DEMARCHI, Clovis. Considerações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos no Brasil. In: Gabriel Real Ferrer; Marcelo Buzaglo

Dantas; Maria Claudia da S. Antunes de Souza. (Org.). *Sustentabilidade e suas Interações com a Ciência Jurídica*. Itajai: Univali, v. 1, p. 202-223, 2016.

\_\_\_\_\_; GOES, Winnicius Pereira. A Diretiva 2014/24/UE como Guia de Contratualizações Sustentáveis de Políticas Públicas Sociais. *NOVOS ESTUDOS JURÍDICOS (ONLINE)*, v. 21, p. 656-690, 2016

\_\_\_\_\_; (Org.); SANTIN, Valter Foletto (Org.). *Organizações Sociais, efetivações e inclusão social*. São Paulo: Verbatim, 2014.

FARIA, Simone Alves de; FARIA, Ricardo Coelho de. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. *Engenharia sanitária e ambiental*. vol.9, no.3, Rio de Janeiro-RJ, Julho/setembro. 2004

FREITAS, Vladimir Passos. A desejada e complexa conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente no Brasil. Caxias do Sul: *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 4, n. 1, 2014 (p. 235-263)

GIACOIA, Gilberto. Justiça e Dignidade. *Revista Argumenta (FUNDINOPI)*, Jacarezinho, v. 2, n.1, p. 11-31, 2002.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. *Revista de Administração Pública*. 45 (2): 331-48, Rio de Janeiro-RJ, mar/abr. 2011.

MADEIRA, Rodrigo Ferreira. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. *Revista do BNDES*. 33, p. 123 – 154.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano nacional de saneamento básico – PLANSAB – mais saúde com qualidade de vida e cidadania*. Brasília, 2013

MOTTA, Ana L. T. Seroa da; AZEREDO, Margareth A. de; GELMAN, Marco Leão. Saneamento: passos da história no Rio de Janeiro. *Revista Memo*. N. 8, set. 2008. <<http://www.revistamemo.com.br/arquitetura/saneamento-passos-da-historia-do-rio-de-janeiro/>> Acessado em 02 de abril de 2014

PESQUISA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PESQUISA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

REIS, Junio Barreto dos. Direitos fundamentais e relações privadas: o uso da ponderação. *Argumenta revista jurídica*. Jacarezinho-PR, vol. n. 15, p. 313-333, 2011.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

ROTHEMBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. *Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo-SP, ano 7, n 29, p. 55-65, 1999.

SAIANI, Carlos Cesar Santejo; TONETO JUNIOR, Rudinei. Evolução do acesso a serviço de saneamento básico no Brasil. *Economia e sociedade*. Campinas-SP, v.19, n.1 (38), p. 79, 106, abril 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., São Paulo: Malheiros, 2018.

Encaminhado em 01/06/18

Aprovado em 29/12/18