

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**

# ***A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL***

***Profª Drª Francine Delfino Gomes***

***Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos***

***Pós Graduada em Direito Público e Tributário***

***Professora na Graduação em Direito na Ung***

***Coordenadora do curso de Direito da Ung no Campus Itaquá***

***Professora da Pós Graduação Uninassau e CERS Educacional***

## RESUMO

Quantidade de pessoas que não possuem acesso ao saneamento seguro

4,5 bilhões



Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Meta 6.2

2015 - ODS 6



775.000



número de pessoas que morrem todos os anos pela falta de saneamento

Brasil



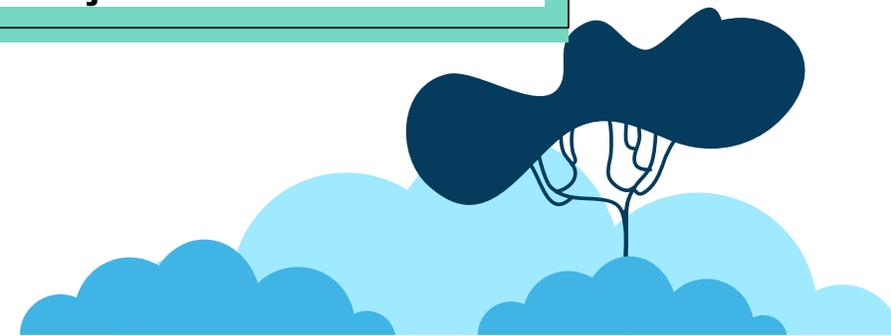
Falta de universalização: saúde pública, economia, crescimento saudável, taxa de mortalidade;

Legislação: serviços de esgotamento sanitário, drenagem das águas urbanas e manejo de resíduos sólidos;

A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL



GUARULHOS/SP	SÃO PAULO/SP	MANAUS/AM
Não ações de saneamento	O maior investimento do país	Uma concessão frustrada
<b>conjunturas distintas, mas problemáticas de universalização do saneamento</b>		



acesso igualitário aos serviços  
públicos;



objetivo central da pesquisa é a  
identificação das normas  
vigentes na busca por soluções  
mais rápidas;

falhas na aplicabilidade da  
legislação;



objetivos secundários:  
análise dos municípios  
estudados.



1

## HIPÓTESE

questiona-se se há possibilidade de metas regionais exequíveis e sustentáveis, possibilitando eficácia na implementação do serviço, tudo com base na lei já existente.

2

## MÉTODO HIPOTÉTICO DEDUTIVO

mensurar os esforços já empregados nos municípios brasileiros dados das bases de pesquisas oficiais, assim como da pesquisa bibliográfica fazendo uso da metodologia dialética.

**estratégias governamentais  
para estruturar o  
saneamento básico**

**universalização  
legal: suficiente?**

**altos investimentos  
refletem em serviço de  
qualidade?**



**danos a longo prazo ao  
meio ambiente receptor  
dos poluentes?**

**planejamento: aplicação  
micro ou macro?**

**Serviços de Saneamento;  
recorte: Esgotamento  
Sanitário - expansão das  
cidades;**

2,4 bilhões de pessoas  
(um terço da população  
mundial) não têm acesso  
a esses serviços;



4,5 bilhões de pessoas (60%  
do mundo) não têm  
saneamento administrado de  
forma segura;

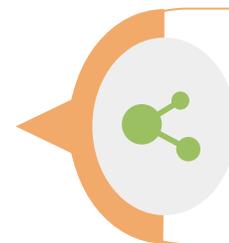


15% do mundo ainda  
pratica a defecação a céu  
aberto



## DADOS MUNDIAIS

40% do mundo não tem  
acesso a instalações  
básicas para higienização  
das próprias mãos.



## BRASIL

proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário passou de 47,3%, em 1989, para 60,3%, em 2017 (IBGE,2017);

Com base nos últimos 28 anos de avanço na matéria: será o tempo necessário para a universalização do saneamento neste país?

Os atuais convênios públicos e consórcios no setor evoluíram conjuntamente com suas legislações desde a edição do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), na década de 70, passando pela Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445, de 2007) até o Marco do Saneamento (Lei 14.026, de 2020).

## PONTUAÇÕES

Recomendações das organizações internacionais em prol do saneamento básico.

Verificação, no âmbito do Direito Ambiental Internacional, de como os municípios brasileiros, enquanto entes paradiplomáticos, buscam soluções que possam ser aplicadas.



Destaque a importância do Atlas Esgotos desenvolvido pela ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, mapeamento das despoluição de bacias hidrográficas;

São Paulo/SP, Guarulhos/SP e Manaus/AM

- Constituição Federal de 1988;
- Competência municipal e paradiplomacia;

## JUSTIFICATIVA

objetivos do milênio - 2000  
- meta 7C;  
desigualdade social no  
Brasil;  
Paradigma: Guarulhos/SP.



1ª parte

## OBJETIVOS

identificação das normas  
vigentes e recomendações  
jurisprudências (judiciais e  
do TCU) a premência do  
saneamento sanitário, seja  
de forma individual ou  
coletiva (por associações  
ou entes regionais);



2ª parte

## QUESTÃO CENTRAL

Política Nacional do  
Saneamento Básico está apta a  
implementar definitivamente o  
saneamento como objetivo  
fundamental a ser atingido e  
assim cumprir as metas  
propostas pelo país, e se existe  
algum movimento desfavorável  
de forma a torná-la ineficaz.



3ª parte

## HIPÓTESES

Há possibilidade de se introduzir  
metas exequíveis, sustentáveis e  
que possam definitivamente ser  
cumpridas em face do  
estabelecido nacional e  
regionalmente como  
compromisso em prol do  
adequado saneamento  
sanitário.



4ª parte

OBJETIVOS  
SECUNDÁRIOS



- a) Observar a questão da prestação de serviços de saneamento básico em municipalidades com alta demografia e como isso está estabelecido em seus planos locais ou regionais.
- b) Avaliar as principais cidades brasileiras, mormente o Município de Guarulhos, aqui eleito como experiência para melhor ilustrar a aplicação de princípios.
- c) Identificar os índices aplicáveis à municipalidade e observar se, de fato, são úteis e aplicáveis aos serviços.
- d) Considerar a Região Metropolitana da Grande São Paulo como responsável pela atual situação regional que não logra atingir minimamente seus objetivos firmados perante a Federação e essa, por conseguinte, em face da comunidade internacional.

## MÉTODO DE METODOLOGIA



Em face das hipóteses propostas aqui se quer confirmar ou não, por meio do método hipotético dedutivo, a existência de esforços coletivos em prol da realização dos serviços de esgotamento sanitário nos municípios brasileiros com significativo número populacional (acima de 200 mil habitantes), assim como empenho da região metropolitana da grande São Paulo.

Interdisciplinaridade, pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, aplicação da metodologia dialética (confronto de documentos e dados produzidos no cenário global), levantamento bibliográfico por meio de artigos, teses e monografias é essencial para o deslinde do tema, estudo de caso para melhor ilustrar.

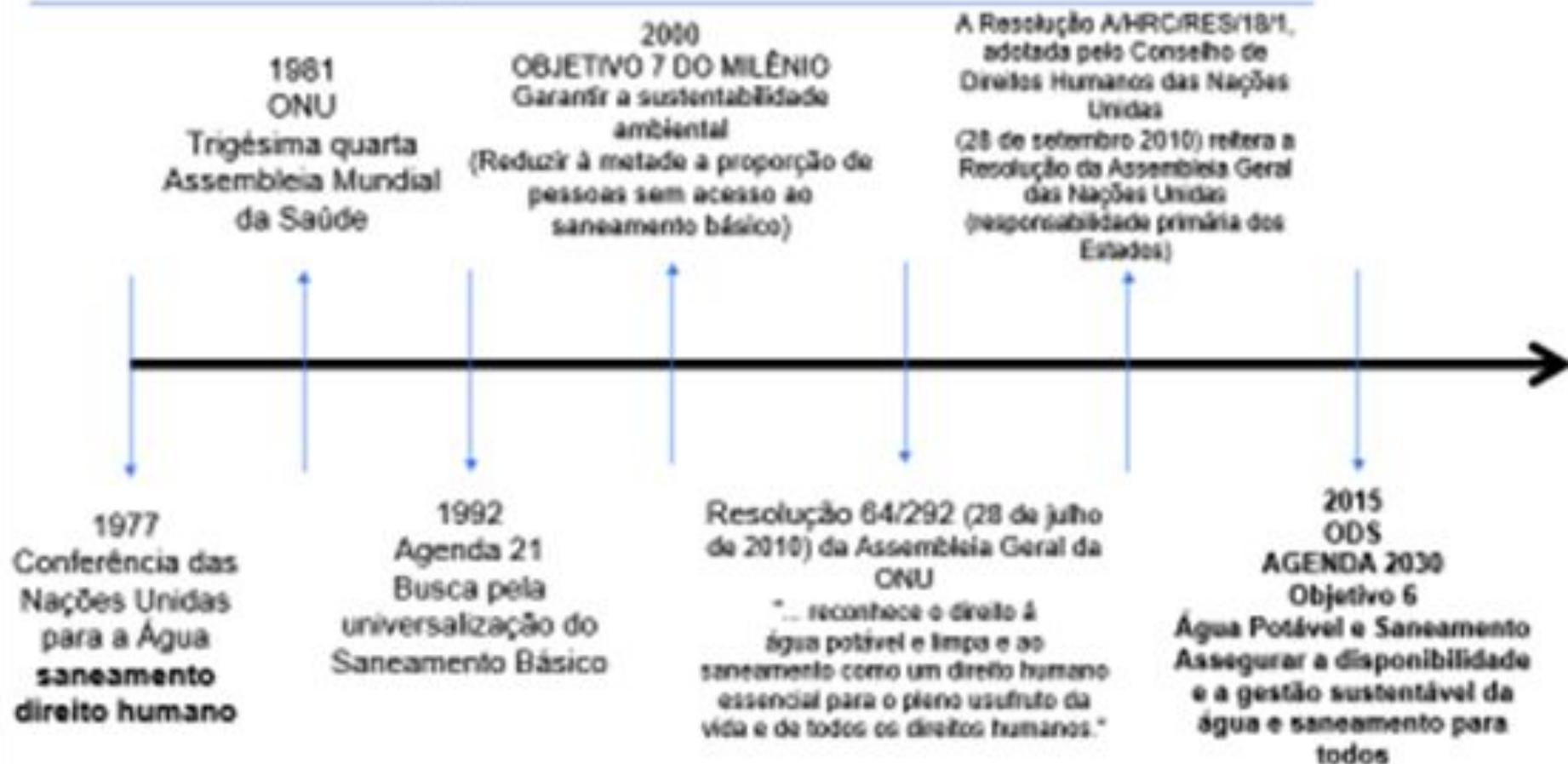
# **CAPÍTULOS**

## **CAPÍTULO I – SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

**O SANEAMENTO BÁSICO E SEUS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**  
**O CONJUNTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO SANEAMENTO BÁSICO;**  
**Abastecimento de água potável;**  
**Esgotamento sanitário;**  
**Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;**  
**Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas;**

**CAPÍTULO II - EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO SANEAMENTO NO BRASIL**  
**CENÁRIO LEGISLATIVO NACIONAL;**  
**A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A TITULARIDADE DO SERVIÇO;**  
**DO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO (PLANASA) ATÉ A LEI**  
**11.445/07;**  
**Cronologia legislativa do saneamento no Brasil;**  
**- MARCO DO SANEAMENTO – LEI 14.026/20;**  
**- SANEAMENTO BÁSICO E O MEIO AMBIENTE;**  
**- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO – CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO;**

## BREVE EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DO SANEAMENTO



## **CAPÍTULO III – ENTES SUBNACIONAIS: SÃO PAULO, GUARULHOS E MANAUS**

**A ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS;**

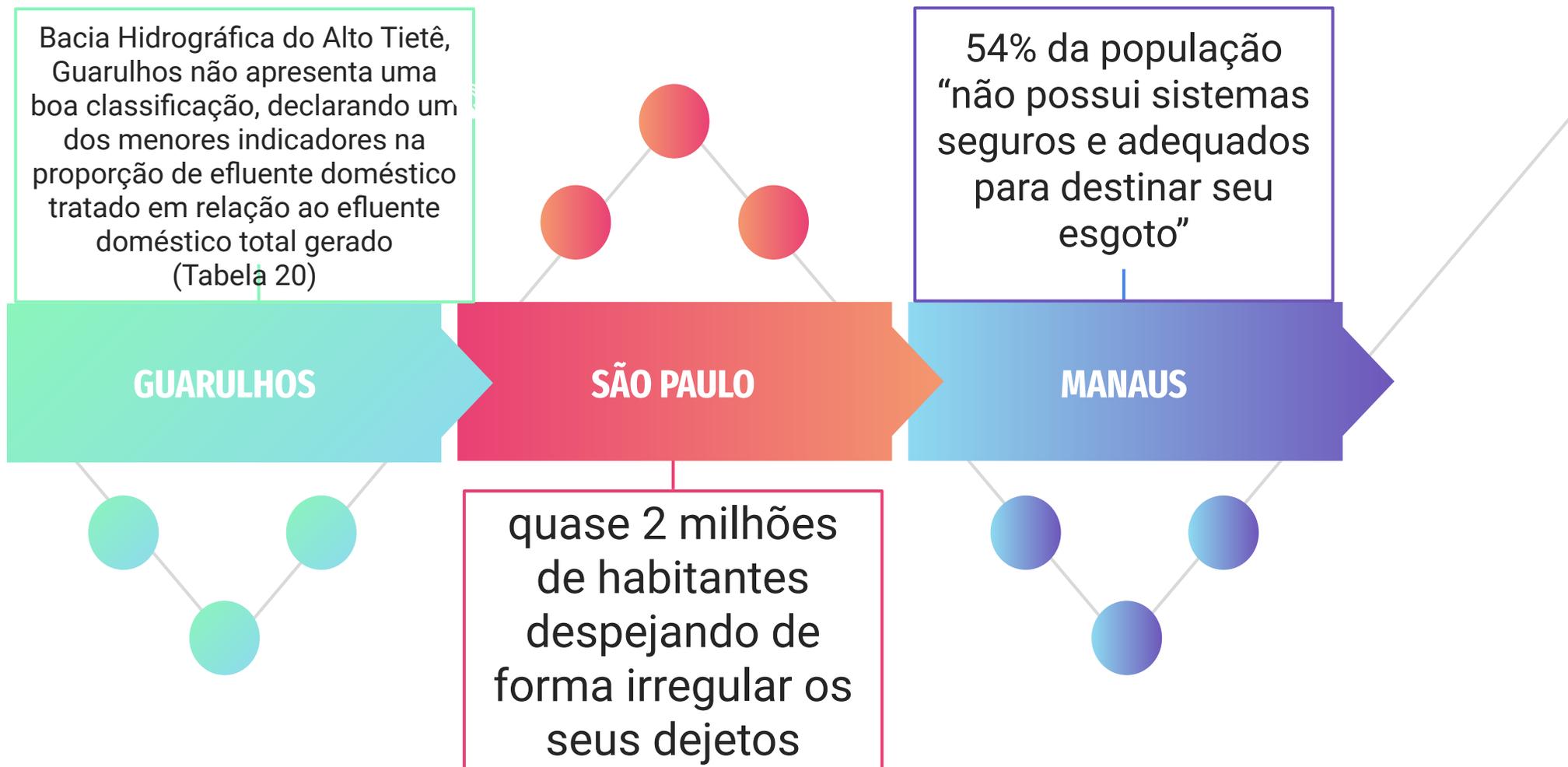
**O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: O MAIOR INVESTIMENTO DO PAÍS**

**O MUNICÍPIO DE GUARULHOS: NÃO AÇÕES DE SANEAMENTO;**

**Dados do município de Guarulhos frente ao relatório de situação dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Alto do Tietê;**

**O MUNICÍPIO DE MANAUS: UMA CONCESSÃO FRUSTRADA;**

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**



lapso temporal entre 2010 e 2020, nas  
cidades de Manaus/AM – Região Norte e São  
Paulo/SP – Região Sudeste, as duas  
brasileiras.



Freguesia do Ó - SP



Rio Negro



A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL

**RANKING DO SANEAMENTO BÁSICO**  
Exemplos negativos  
Fonte: Instituto Trata Brasil

OSASCO  
CARAPICUÍBA  
GUARULHOS  
ITAQUAQUECETUBA

24°  
São Paulo

**RANKING DO SANEAMENTO DESTACA GUARULHOS**  
2ª maior cidade do estado trata apenas 4% do esgoto

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**



**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**





RN - A região metropolitana de Natal perdeu 78,3 milhões por não ter universalizado seu sistema de saneamento básico, entre 2004 e 2016.

**Além da subsistência é importante destacar que a qualidade de vida também é diretamente afetada quando uma população deixa de ter acesso ao saneamento básico, impactando em diversos setores econômicos, tais como:**

**Turismo;**

**Produtividade;**

**Valorização imobiliária;**

**arrecadação tributária;**

**dentre outros...**

## **CAPÍTULO IV – DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

**A UNIVERSALIZAÇÃO MUNDIAL DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO;  
O CONCEITO DE UNIVERSALIZAÇÃO PELA ONU;  
Do início do esgotamento sanitário no mundo até os objetivos do  
milênio  
ESGOTAMENTO SANITÁRIO E SAÚDE PÚBLICA;  
DIRETRIZES A SEREM ATINGIDAS PELO PAÍS: ODS 6 – META 6.2.**

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**



Instalações sanitárias adequadas - O saneamento melhorado variou de 0,2% em partes do Chade até cerca de 100% em Gâmbia.

**2,1 bilhões de pessoas no mundo obtiveram acesso a uma instalação de saneamento melhorado entre 1990 e 2015.**

**Porém, é importante destacar que o crescimento ocorrido foi bem menor nos países subdesenvolvidos: “A Ásia Ocidental e o norte da África forneceram acesso a 50% e 41% da população atual desde 1990. Por outro lado, a África Subsaariana forneceu acesso a menos de 20% da população atual”**



## ODS 6

### 2000 - metas do milênio

minimizar a pobreza extrema, ofertar educação de qualidade, minimizar as desigualdades de gênero e valorar a mulher, reduzir da mortalidade infantil, melhorar a saúde das gestantes, combater à AIDS, malária e outras doenças, proporcionar qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e fomentar o trabalho conjunto pelo desenvolvimento.

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**

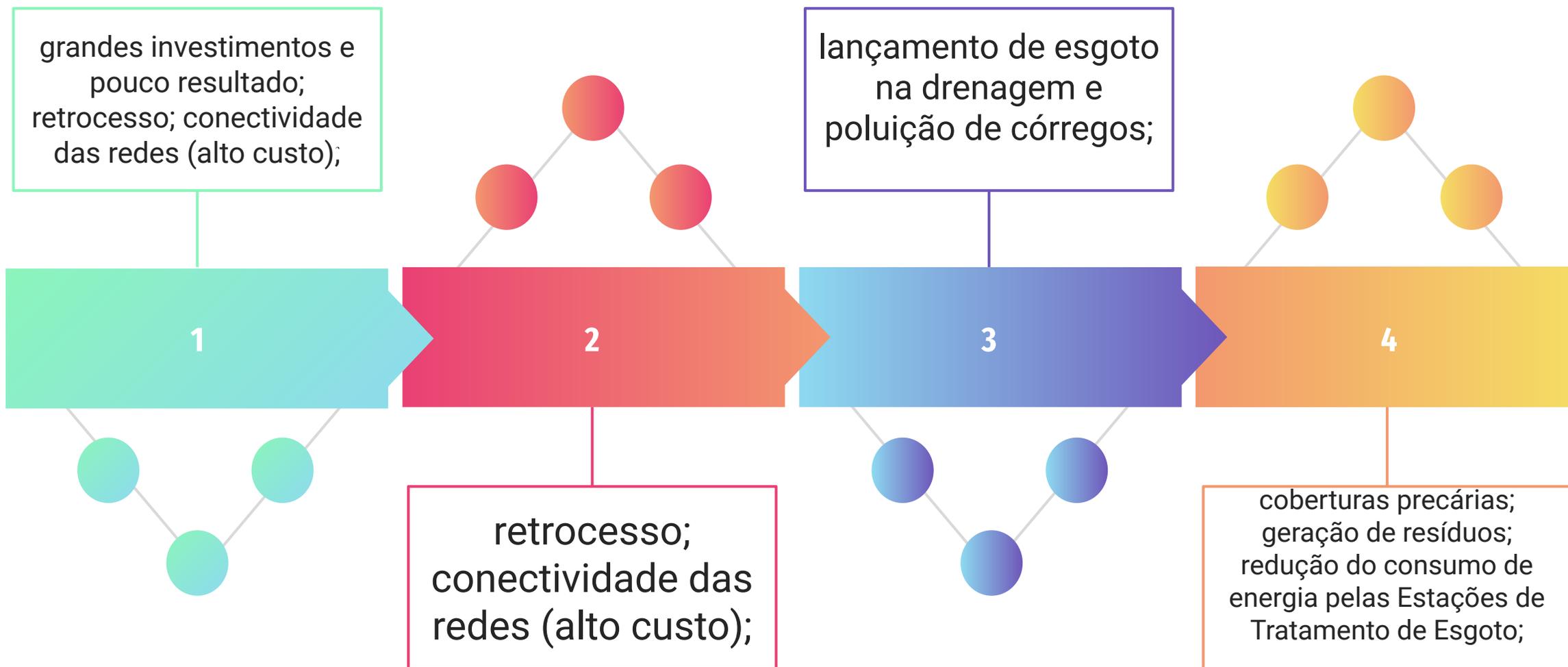


**destaque do objetivo 6, meta 6.2, que dispõe “Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade”,**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, por intermédio do método hipotético-dedutivo, teve como objeto a classificação e categorização do esgotamento sanitário e a correspondência do desempenho do administrador público diante da aplicação dos referidos serviços, o que possibilitou mapear os principais documentos normativos do assunto, sua inaplicabilidade, por falta de gestão de risco, sua ineficácia na proteção ambiental, por falta de investimentos objetivos, assim como quase nenhuma mitigação dos impactos das mudanças climáticas no envolvimento do tema.

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Relatórios Periódicos Universais, e no 3º ciclo, em 2017, recebeu 7 (sete) recomendações no tema saneamento, quais sejam:

**“145. Enfrentar os desafios de água e saneamento nas favelas através da plena implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico” e**

**“217. Desenvolver e implementar políticas que abordem a mortalidade infantil, subnutrição, saúde, educação e acesso a saneamento básico para povos indígenas”, os três recomendados pela África do Sul; “**

**146. Efetuar mais esforços para melhorar o acesso à água e ao saneamento básico, especialmente no norte e no nordeste do país, empregando efetivamente o princípio da igualdade e da redução gradual da desigualdade através da implementação do Plano Nacional de Saneamento”, recomendado por Espanha;**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

... das (7) sete recomendações, cinco (5) estão classificadas como 100% não cumprida;

São Paulo/SP e Guarulhos/SP - foi identificado em São Paulo um planejamento constante e atual, em contrapartida a documentos isolados e que não sofreram qualquer tipo de atualização no Município de Guarulhos, porém os dois municípios ainda enfrentam o mesmo desafio para universalização, visto que o valor investido na mitigação da perda de água potável e no tratamento do esgotamento sanitário na cidade de São Paulo representa 19,90% e 3,78% em São Paulo, nos anos de 2011 e 2020, respectivamente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**No que se refere às hipóteses da pesquisa, pode-se concluir que o esforço da metrópole na elaboração e execução de metas sustentáveis e exequíveis é possível, desde que haja o respeito à competência material e legislativo dos serviços de saneamento, assim como um planejamento e uma constante fiscalização governamental e social a fim de incluir todos os atores municipais na aplicabilidade da governança no setor.**

**No plano secundário, é certo que a legislação federal supre a necessidade dos regramentos gerais do tema, todavia para que a execução seja contínua, eficaz e eficiente, respeitando a economicidade, será necessário, no caso da concessão dos serviços de saneamento, a aplicabilidade da modalidade licitatória diálogo competitivo, com o critério de julgamento do maior retorno econômico previstos na Lei de Concessões (8.987/95) e na Nova Lei de Licitações (14.133/21), respectivamente.**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**Ainda no plano secundário, cumpre observar que as municipalidades com alta demografia, principalmente nas áreas urbanas, ao exemplo de Manaus/AM, possuem desafios ainda maiores, visto que o impacto na produtividade da população sem acesso aos serviços de saneamento resultam na perda econômica local, gastando-se muito sem que haja melhorias nos índices de universalização; essa máxima também é identificada nos municípios contíguos, pois o impacto negativo, quando não há políticas de cooperação, toma maiores proporções, sendo de suma importância, tanto para continuidade dos serviços de saneamento, como para sua fiscalização um conjunto de ações por intermédio de convênios e consórcios públicos.**

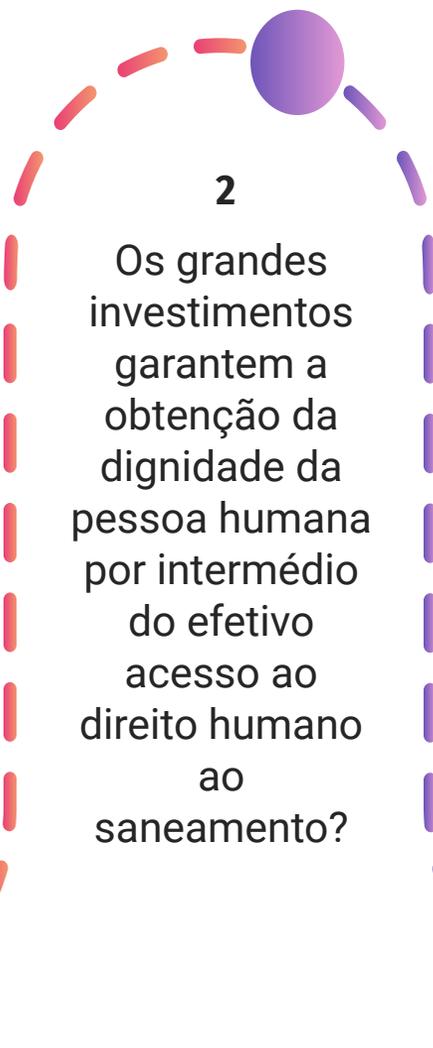
## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**Segundo a lei nacional é possível a obtenção da universalização do saneamento?**

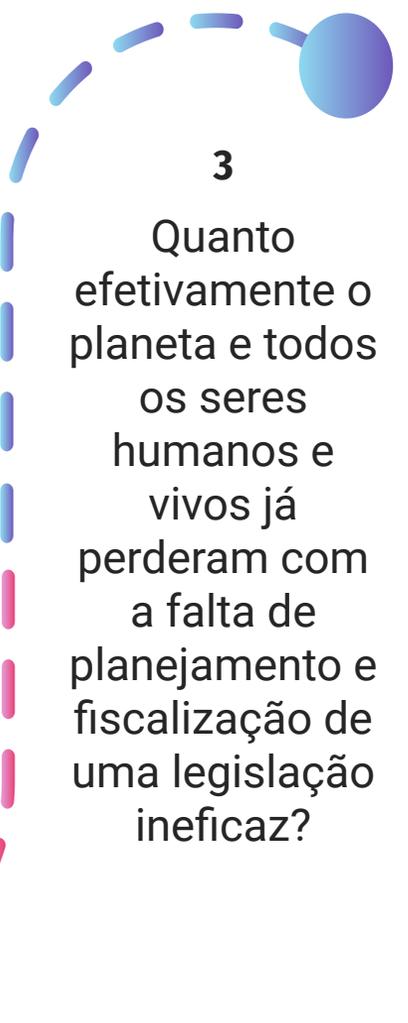
A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL



**1**  
efetivamente existe um regramento jurídico que garanta a universalização do saneamento básico?



**2**  
Os grandes investimentos garantem a obtenção da dignidade da pessoa humana por intermédio do efetivo acesso ao direito humano ao saneamento?



**3**  
Quanto efetivamente o planeta e todos os seres humanos e vivos já perderam com a falta de planejamento e fiscalização de uma legislação ineficaz?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto ao questionamento da existência de um regramento jurídico que garanta a universalização do saneamento básico pode-se concluir que não há uma garantia legal que exija o cumprimento claro, transparente e célere da universalização do saneamento, pois apesar de existirem metas após o Marco de Saneamento, não há mecanismos de aplicabilidade que suprirão as mais variadas necessidades dos municípios brasileiros nesse tão alto investimento que necessita não apenas de uma legislação geral – como a já existente -, mas sim uma série de outras legislações locais e de cooperação para efetivação plena dos serviços englobados na temática saneamento.

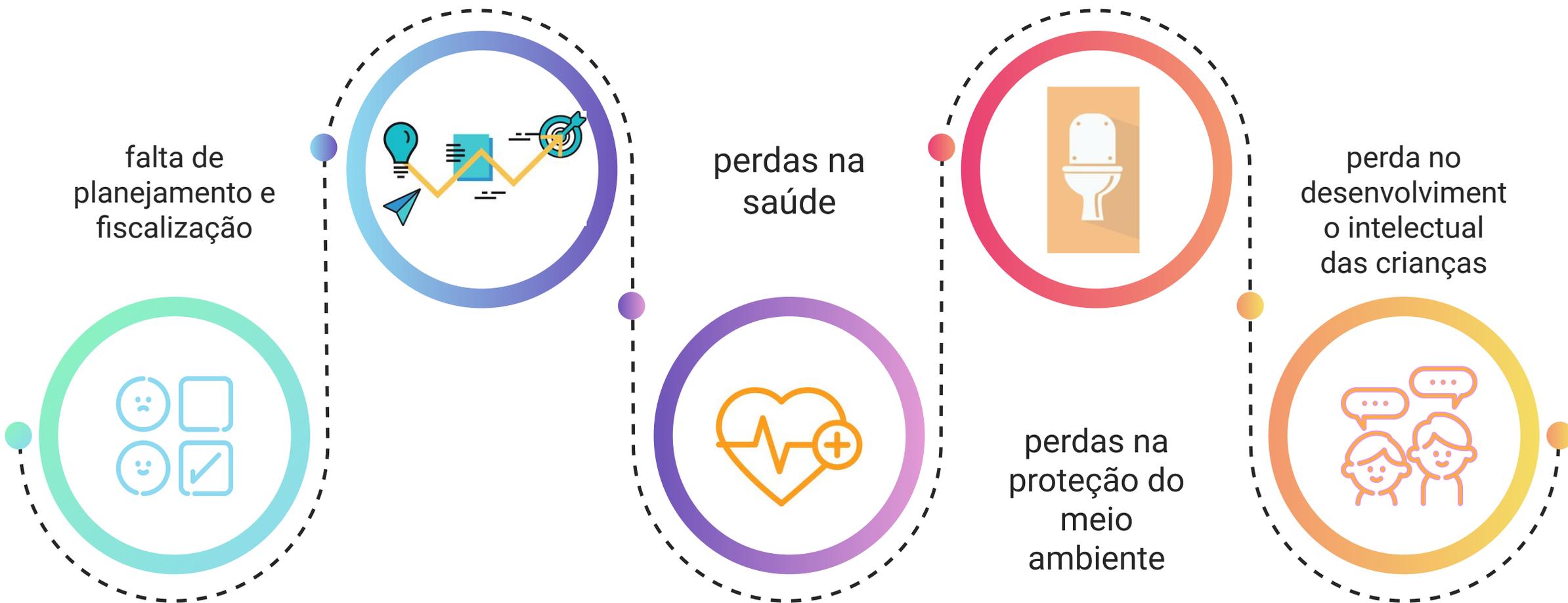
## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que tange aos grandes investimentos, houve a indagação se sua aplicabilidade garante a dignidade da pessoa humana por intermédio do efetivo acesso ao direito humano ao saneamento, pode-se, deste questionamento concluir que não é uma condição *sine qua non*: altos investimentos = universalização, visto que as práticas narradas na pesquisa demonstram isso, pois as experiências empíricas dos municípios brasileiros demonstram que o primeiro passo para o atingimento das metas internacionais é a mitigação do desperdício, tanto da matéria prima, como do erário investido nos serviços de saneamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação às perdas que os seres vivos enfrentam pela falta de planejamento e fiscalização concluiu-se que os números demonstram que há grandes perdas na saúde, na proteção do meio ambiente, no desenvolvimento intelectual das crianças expostas às condições extremas de não acesso aos serviços de saneamento, na potencialização dos danos causados pelas mudanças climáticas, no turismo, no crescimento econômico, assim como em vários outros setores, fazendo com que os Estados já tenham perdido e continuem a perder vidas e qualidade de viver, sendo tudo muito custoso socialmente e economicamente para a população mundial o não acesso universal aos serviços de saneamento.

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO – ESGOTAMENTO SANITÁRIO:  
A MUNICIPALIDADE COMO ATOR SUBNACIONAL**



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, segundo a lei nacional questionou-se se é plausível a obtenção da efetiva universalização do saneamento, concluindo que da forma que a legislação é implementada não é possível, visto que para a obtenção da referida universalização do acesso ao saneamento é necessário um plano macro e micro, contínuo, factível, fiscalizável e flexível, tendo em vista que os impactos das mudanças climáticas têm potencializado os problemas no entorno da prestação dos serviços de saneamento, exigindo melhores regramentos locais e maiores instrumentos de cooperação.