



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Mariana Dell’Orfanello Lantimant

**A PRIVATIZAÇÃO DA CEDAE COMO ESCOLHA DE POLÍTICA PÚBLICA NA
CONTRAMÃO DA TENDÊNCIA DE REESTATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Rio de Janeiro

Ano 2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Mariana Dell’Orfanello Lantimant

**A PRIVATIZAÇÃO DA CEDAE COMO ESCOLHA DE POLÍTICA PÚBLICA NA
CONTRAMÃO DA TENDÊNCIA DE REESTATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Agendas das Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

Orientador: Profa. Dra. Taissa Sales Romeiro

Rio de Janeiro

Ano 2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Mariana Dell’Orfanello Lantimant

**A PRIVATIZAÇÃO DA CEDAE COMO ESCOLHA DE POLÍTICA PÚBLICA NA
CONTRAMÃO DA TENDÊNCIA DE REESTATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Agendas das Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Orientador

Prof. Dr. Membro Interno

Prof. Dr. Membro Externo

Rio de Janeiro

Ano 2024

FICHA CATALOGRÁFICA

“A água de boa qualidade é como a saúde ou a liberdade: só tem valor quando acaba.”
Guimarães Rosa

RESUMO

Este estudo visa pesquisar como ocorreu a recente privatização da CEDAE, especialmente dentro do contexto do novo marco do saneamento, e quais foram as consequências dessa privatização para os usuários do serviço. Observa-se, ainda, o panorama do crescente neoliberalismo e sua influência nos processos de desestatização e subsequente reestatização dos serviços de água e saneamento em diversos países, observando-se casos ocorridos em países vizinhos ao Brasil. É explorada, ainda, a perspectiva dos direitos à água e ao saneamento como direitos humanos essenciais, declarados pela ONU, e como se dá a influência do poder político sobre a consolidação e execução desses direitos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; serviços públicos; água; esgoto; saneamento; privatização; reestatização.

ABSTRACT

This study aims to research how the recent privatization of CEDAE occurred, especially within the context of the new sanitation framework, and what the consequences of this privatization were for service users. Also, it is observed the panorama of growing neoliberalism and its influence on the processes of privatization and subsequent remunicipalization of water and sanitation services in several countries, observing cases that occurred in countries neighboring Brazil. The perspective of the rights to water and sanitation as essential human rights, declared by the UN, is also explored, and how political power influences the consolidation and enforcement of these rights.

Keywords: Public Policies; public services; water; sanitation; privatization; remunicipalization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AESBE	Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AIMCo LTds.	Alberta Investment Management Corporation
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANA	Agência Nacional de Águas
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	BNDES Participações S.A.
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEDAG	Companhia Estadual de Águas da Guanabara
CEF	Caixa Econômica Federal
CNDAV	Comisión Nacional en Defensa deI Agua y la Vida
DAA	Departamento de Águas
DAE	Departamento de Águas e Esgotos
DES	Departamento de Esgoto Sanitário
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
ESAG	Empresa de Saneamento da Guanabara
ETA	Estação de Tratamento de Água
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIC	Fundo Soberano do Governo de Cingapura

IAE	Inspetoria de Águas e Esgotos
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
OMS	Organização Mundial de Saúde
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrata Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional do Saneamento Básico
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PROFACE	Programa de Favelas da CEDAE
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSIRU	Public Services International Research Unit
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
SANERJ	Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro
SFN	Sistema Financeiro do Saneamento
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SURSAN	Superintendência de Urbanização e Saneamento
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TNI	Transnational Institute
TRT-RJ	Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	000
CAPÍTULO 1	
A INFLUÊNCIA DO NEOLIBERALISMO NA PRIVATIZAÇÃO NO SANEAMENTO	
.....	000
1.1. Neoliberalismo na América Latina.....	000
1.2. A influência do neoliberalismo na privatização dos serviços de água e esgoto.....	000
1.3. O papel do Estado no fornecimento dos serviços de água e saneamento.....	000
CAPÍTULO 2	
OS DIREITOS À ÁGUA E AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO DIREITOS	
HUMANOS.....	000
2.1. A essencialidade da água.....	000
2.2. Desenvolvimento sustentável.....	000
2.3. A evolução do direito humano à água.....	000
2.4. O direito humano à água e ao saneamento e a sexta dimensão de direitos humanos.....	000
2.5. O direito humano à água e ao saneamento no ordenamento jurídico brasileiro.....	000
2.6. O direito humano à água nas Constituições Latino Americanas.....	000
CAPÍTULO 3	
O CASO DA CEDAE.....	000
3.1. Histórico do fornecimento de água e saneamento na cidade do Rio de Janeiro.....	000
3.2. O novo marco legal do saneamento: a Lei nº. 14.026/2020.....	000
3.3. A criação da CEDAE.....	000
3.4. A privatização da CEDAE.....	000
CONCLUSÃO.....	000
REFERÊNCIAS.....	000

INTRODUÇÃO

O acesso à água e ao saneamento básicos seguros são essenciais para a manutenção da vida e da saúde humanas, bem como para o desenvolvimento econômico e social de um país. Na pesquisa do Censo¹ 2022, divulgada recentemente, constatou-se que apenas 62,5% da população brasileira tem acesso a um sistema de saneamento seguro. Dessa forma, depreende-se que o país ainda tem um longo caminho a percorrer até atingir a universalização desses serviços.

Esta pesquisa pretende explorar o caso da privatização da CEDAE, a fim de investigar se essa solução se mostra mais vantajosa para os usuários do serviço. Será levada em consideração a tendência mundial de reestatização dos serviços de água e esgoto, traçando-se uma comparação.

No primeiro capítulo, pretende-se, após passar brevemente pelo conceito de neoliberalismo, estudar qual papel e influência na escolha da via privatizadora enquanto política pública de fornecimento de água e saneamento, passando-se pelas pressões externas sofridas pelos Estados latino-americanos, a partir da década de 1970, para a implantação de políticas neoliberais, as quais ganharam força na década de 1990, especialmente após o Consenso de Washington.

Em seguida, pretende-se estudar como ocorreu a mudança da orientação mais intervencionista, que existiu no passado, para um paradigma menos intervencionista, e mais liberal, fruto das novas políticas neoliberais.

Serão pesquisados, ainda, casos de desestatização e reestatização desses serviços em outras localidades, em especial em países vizinhos ao Brasil, a fim de traçar uma comparação, para que o caso da privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) possa ser melhor compreendido.

No segundo capítulo, pretende-se explorar a perspectiva do direito à água e ao saneamento como direitos humanos essenciais, pertencentes à sexta dimensão de direitos humanos. Pretende-se, ainda, estudar a essencialidade da água para a vida, investigando-se qual o percentual da população que ainda não tem acesso a esses direitos essenciais, e, ainda, será explorada a Agenda 2030 da ONU.

¹<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39237-censo-2022-rede-de-esgoto-alcanca-62-5-da-populacao-mas-desigualdades-regionais-e-por-cor-e-raca-persistem>

Pretende-se estudar, ainda nesse capítulo, o conceito de desenvolvimento sustentável, suas origens e seu impacto na sobrevivência das gerações futuras. Em seguida, será pesquisado como ocorreu a evolução do direito humano à água, desde as mais iniciais conferências sobre meio ambiente até a declaração da ONU, reconhecendo-o como um direito humano. Será estudado também como os direitos humanos à água e ao saneamento se encaixam dentro da sexta dimensão de direitos humanos, levando-se em conta as demais dimensões.

Por fim, ainda nesse capítulo, pretende-se buscar qual a posição do direito humano à água e ao saneamento no ordenamento jurídico brasileiro, investigando-se se já se trata de direitos constitucionalmente reconhecidos ou não. Após, pretende-se explorar o direito humano à água e ao saneamento sob a perspectiva constitucional latino-americana, pesquisando-se se alguma carta magna do subcontinente sul-americano dispõe, expressamente, sobre esses direitos e de que maneira o fazem. No caso de países que não possuem essa previsão constitucional expressa, explorar-se-á, também, como seus ordenamentos jurídicos dispõem sobre esses direitos.

No terceiro capítulo, pretende-se estudar o caso da privatização da CEDAE, observando-se como a geografia natural da cidade do Rio de Janeiro, bem como a povoação do espaço urbano sem planejamento, representaram, desde a fundação da cidade, um desafio à plena prestação dos serviços de água e esgoto. Para tanto, pretende-se explorar o histórico de abastecimento de água e fornecimento de esgoto na cidade do Rio de Janeiro, a fim de demonstrar que as dificuldades de enfrentar os problemas na prestação desses serviços datam de séculos atrás. Dentre esse histórico, explorar-se-á a fundação da cidade, que apresentava desde então um perfil geográfico desafiador quanto ao fornecimento de água, passando pela utilização de mão de obra escrava no escoamento de dejetos humanos, e chegando, por fim, à primeira concessão dos serviços de água e esgoto da cidade, ainda no século XIX.

Em seguida, ainda dentro desse capítulo, pretende-se observar um breve histórico das políticas nacionais de saneamento básico, desde a década de 1970, até o recente novo marco legal do saneamento, estabelecido através da Lei nº. 14.026/2020.

A seguir, pretende-se explorar a origem da CEDAE, a partir de empresas pré-existentes, observando-se brevemente a história da empresa até os dias atuais. Adiante, pretende-se pesquisar como ocorreu a privatização dos serviços de água e esgoto na cidade e estado do Rio de Janeiro, qual o modelo adotado, quais eram os termos da concessão, quais empresas venceram a licitação e quais foram as oposições a esse processo vindas da sociedade civil.

CAPÍTULO 1

A INFLUÊNCIA DO NEOLIBERALISMO NA PRIVATIZAÇÃO NO SANEAMENTO

Neste capítulo, pretende-se, após passar brevemente pelo conceito de neoliberalismo, estudar qual papel e influência na escolha da via privatizadora enquanto política pública de fornecimento de água e saneamento. Em seguida, pretende-se estudar como ocorreu a mudança da orientação mais intervencionista, que existiu no passado, para um paradigma menos intervencionista, e mais liberal, fruto das novas políticas neoliberais. Serão pesquisados, ainda, casos de desestatização e reestatização desses serviços em outras localidades, a fim de traçar uma comparação, para que o caso da privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) possa ser melhor compreendido.

1.1. Neoliberalismo na América Latina

O objetivo deste subcapítulo é estudar as pressões externas sofridas pelos Estados latino-americanos, a partir da década de 1970, para a implantação de políticas neoliberais, as quais ganharam força na década de 1990, especialmente após o Consenso de Washington.

O neoliberalismo é a orientação político-econômica mais proeminente da atualidade. Para Harvey (2008, p. 12):

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas.

Quanto ao surgimento do neoliberalismo, a doutrina tem como consenso que seu nascimento ocorreu em 1947, com a criação da Sociedade Mont-Pèlerin, que leva o nome do *spa* suíço em que seus membros se reuniram pela primeira vez. Dentre os participantes desse evento, estavam alguns dos pensadores neoliberais mais proeminentes do século XX, como Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman. A declaração de fundação da sociedade deixa claro o posicionamento dos seus membros na defesa dos ideais de liberdade pessoal, que, conforme eles acreditavam, estaria ameaçada pelas tendências políticas da época, classificadas como arbitrárias (HARVEY, 2008).

Embora o neoliberalismo, como viés político, tenha surgido já na primeira metade do século XX, as ideias neoliberais permaneceram à margem da sociedade por algumas décadas (HARVEY, 2008). Segundo Spínola (2004), a partir da década de 1980, o neoliberalismo tornou-se o pensamento econômico dominante no mundo, com uma enorme vitória teórico-ideológica, tornando-se um verdadeiro senso comum até os dias de hoje.

Dessa maneira, após as primeiras experiências neoliberais serem realizadas com relativo sucesso no Chile na década de 1970, logo percebeu-se que seria necessário expandi-las para os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos e o Reino Unido. No entanto, ao contrário da experiência chilena, que foi imposta num contexto ditatorial, era necessário que o neoliberalismo fosse instaurado por meios democráticos. Harvey (2008) explica que, para que fosse possível realizar uma guinada de tal magnitude, fazia-se necessário que se construísse, antes, o consentimento político perante um espectro bastante amplo da população: amplo o suficiente para que se ganhasse as eleições. Assim, com a vitória eleitoral de Margareth Thatcher em 1979 no Reino Unido e de Ronald Reagan em 1980 nos Estados Unidos, o neoliberalismo ganhou terreno democraticamente nesses países, infiltrando-se na sociedade a ponto de se tornar senso comum. Em muitas partes do mundo, ele passou a ser visto como algo necessário e até mesmo como uma maneira natural de regular a sociedade.

O passo seguinte seria expandir as práticas neoliberais para outros países. Segundo Batista (1994), Consenso de Washington foi o nome dado às conclusões decorrentes de uma reunião ocorrida em novembro de 1989 em Washington, nos Estados Unidos. Nesse encontro, reuniram-se funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O objetivo da reunião era discutir e avaliar as reformas econômicas realizadas pelos países da América Latina. Também estiveram presentes economistas latino-americanos, com a função de relatar a experiência de seus respectivos países. O autor explica que o Consenso de Washington não pretendeu formular novas recomendações, mas sim organizar quais recomendações, realizadas em momentos anteriores por diversas agências, apresentaram melhores resultados e poderiam, assim, obter aprovação de Washington.

A implantação do neoliberalismo na América Latina contou com um trabalho de persuasão e convencimento, muito mais que com a pressão direta. O neoliberalismo passou a ser vendido como o símbolo da modernidade. O marketing foi bem sucedido ao extremo, já que as elites políticas, empresariais e intelectuais da América Latina absorveram a teoria

neoliberal de tal forma que passaram a adotá-la como se fosse de seu próprio interesse e iniciativa. As reformas realizadas nos países latino-americanos passaram a ser vistas como produto da visão, iniciativa e coragem dos seus próprios líderes (BATISTA, 1994).

Batista (1994) esclarece que o trabalho de convencimento passou pelo fato de as classes dirigentes latino-americanas passarem a agir como se a grave crise que atravessavam os países do continente não tivesse raízes externas. Assim, tornou-se fácil convencer a população que a solução milagrosa seriam as reformas neoliberais, símbolo da modernidade, propostas por Washington.

Dessa forma, tornou-se unânime o conceito de falência do Estado, que passou a ser visto como obsoleto e incapaz de formular políticas macroeconômicas. Convenceu-se a população que a origem da crise residia na “falta de competitividade”, na “proteção ao mercado local”, na “inflação” e na “falta de abertura ao comércio exterior”. A solução milagrosa viria de organismos financeiros internacionais, propagandeados como agentes independentes e imparciais e sem quaisquer interesses próprios na situação. A abertura ao comércio exterior foi vendida como a medida que resolveria a crise (BATISTA, 1994; PIRES, 2006).

A partir do Consenso de Washington e da adoção do neoliberalismo pelos países latino-americanos, acatou-se uma visão economicista dos problemas políticos e sociais. Havia uma inclinação, ainda que implícita, a se subordinar a política e a democracia à economia. Exemplos disso são as reformas neoliberais no Chile e no México, celebradas como os dois exemplos mais bem sucedidos do neoliberalismo, e que ocorreram sob regimes fortes ou ditatoriais. Além disso, o Consenso não tratou de questões sociais, pois, na visão dos neoliberais, as reformas sociais seriam produto e consequência natural da liberalização econômica (BATISTA, 1994).

Em seguida, cabe analisar quais foram as diretrizes do Consenso de Washington. Em primeiro lugar, recomendou-se a disciplina fiscal: o excessivo déficit público seria a principal causa do desequilíbrio macroeconômico. A recomendação é que deveriam ser estabelecidos mecanismos capazes de limitar os gastos e gerar superávits primários. A reforma previdenciária estaria incluída nessa recomendação. Em segundo lugar, estava a racionalização dos gastos públicos. Segundo o ideário neoliberal, o Estado gastaria muito e de forma errada, sendo necessária, assim, a supressão dos gastos nas áreas sociais ou de infraestrutura, inclusive os reinvestimentos em empresas públicas (PIRES, 2006).

A terceira recomendação do Consenso de Washington foi que se realizasse a reforma tributária, com o objetivo de equilibrar o déficit público. Os governos foram orientados a

aumentar a base de contribuintes para, conseqüentemente, ampliar a arrecadação. Em quarto lugar, houve a recomendação de realizar a liberalização financeira, de forma a atrair “poupança estrangeira”, já que se considerava que não havia poupança local suficiente. Para atender a essa recomendação, os países deveriam privatizar o sistema público de bancos e suprimir o controle de movimentação de capitais, além de oferecer um tratamento não-discriminatório para os bancos estrangeiros (PIRES, 2006).

Em quinto lugar, há a recomendação da reforma cambial, para adequar a política cambial às necessidades do comércio internacional. A moeda nacional deveria ser sobrevalorizada ou desvalorizada em relação ao dólar, dependendo da necessidade do momento. A sexta recomendação dizia respeito à abertura comercial. Os países foram orientados a eliminar barreiras não-tarifárias aos produtos estrangeiros e a reduzir significativamente as alíquotas de importação. A meta era fomentar a concorrência, elevando a produtividade local (PIRES, 2006).

A sétima recomendação era a de suprimir restrições ao investimento estrangeiro direto, eliminando qualquer legislação que impedisse essa meta de ser alcançada. Além disso, sugeria-se a igualdade de *status* entre empresas nacionais e estrangeiras, a eliminação de monopólios públicos e de outras reservas de mercado. A oitava recomendação era das mais significativas: a privatização. Segundo a teoria neoliberal, o Estado deveria se restringir a um mínimo de funções na sociedade, dentre as quais garantir segurança, saúde básica e educação fundamental. Dessa forma, todas as empresas públicas deveriam passar para a gestão da iniciativa privada, considerada mais eficiente pelos neoliberais, já que possuiria maior capacidade técnica e gerencial. O valor obtido com as privatizações deveria ser utilizado para abater a dívida pública (PIRES, 2006).

Na esteira da oitava recomendação, temos a nona, que dizia respeito à desregulamentação. Nessa perspectiva, o Estado deveria garantir aos investidores privados as melhores condições possíveis, eliminando, assim, qualquer legislação que privilegiasse setores específicos. Por último, há a décima recomendação, objetivando o respeito à propriedade intelectual. As inovações tecnológicas dependeriam de grandes somas de recursos. Dessa maneira, os empreendedores e inovadores deveriam ser recompensados. A legislação de patentes seria responsável por essa meta (PIRES, 2006).

Em resumo, as dez recomendações deveriam ser adotadas para que o mercado pudesse se tornar o direcionador da reprodução material da sociedade. A gestão neoliberal do Estado significa administrá-lo como se fosse uma empresa privada, porém com resultados invertidos. No lugar do acúmulo de recursos e da ampliação das reservas públicas, verificou-se a

dilapidação dos recursos estatais, encolhimento do Estado, atrofiamento do papel econômico do Estado em prol de particulares, muitas vezes estrangeiros (PAULANI, 2006).

No curso da década de 1990, as diretrizes do Consenso de Washington foram aplicadas em todos os países da América Latina, com exceção de Cuba. Tratou-se de um verdadeiro restabelecimento do pacto colonial, o que foi amplamente aprovado pelas elites locais (PIRES, 2006). Outra crítica pertinente a esse aspecto é que as medidas foram aplicadas uniformemente em todos os países, ignorando-se as especificidades de cada um (BATISTA, 1994).

1.2. A influência do neoliberalismo na privatização dos serviços de água e esgoto

O objetivo deste subcapítulo é estudar o papel e a influência do neoliberalismo na escolha da via privatizadora enquanto política pública de fornecimento de água e saneamento.

Ter esse panorama mais amplo sobre o neoliberalismo faz-se necessário para compreender sua relação com o fornecimento de serviços públicos, mais especificamente os serviços de fornecimento de água e esgoto, objeto dessa dissertação. Em linhas gerais, a partir da década de 1990, os organismos internacionais de crédito passaram a exigir, como condição para concessão de empréstimos e financiamentos, que os países privatizassem alguns serviços públicos, inclusive de água e esgoto. Essa imposição foi feita principalmente aos países em desenvolvimento, justamente aqueles que mais necessitavam de crédito.

Segundo Goldman (2007), ainda na década de 1990, o serviço de água potável prestado por empresas privadas abrangia apenas 51 milhões de pessoas, localizadas principalmente nos Estados Unidos e na Europa. Num curto espaço de tempo, somente uma década depois, esse número saltou para 460 milhões de pessoas que recebiam esses serviços de empresas privadas. As áreas de maior crescimento desses serviços privados foram a África, Ásia e América Latina. Essa mudança se deveu, principalmente, ao que o autor nomeou de neoliberalismo verde.

As décadas de 1950 a 1970 foram um período caracterizado pela estabilização nacional, isto é, os objetivos econômicos do sul global se caracterizavam pela repatriação e renacionalização dos recursos naturais. Com a crise dos anos 1980 e a imposição dos ajustes estruturais pelo Banco Mundial e pelo FMI, os países do sul global se viram obrigados a vender suas empresas públicas, ainda que elas fossem lucrativas. Assim, na década de 1990, sob a lógica privatista neoliberal até mesmo os setores públicos mais estratégicos, como educação, eletricidade, transporte público, água e esgoto e saúde pública, foram colocados à

venda. A revolução ideológica do neoliberalismo verde, bem como o papel fundamental do Banco Mundial e do FMI, seriam a explicação para essa mudança tão rápida de paradigma (GOLDMAN, 2007).

Para compreender como ocorreram essas mudanças, é necessário um rápido mergulho na história do banco. Goldman (2007) esclarece que o foco de atuação do Banco Mundial nas décadas de 1950 e 1960 não era a redução da pobreza nem o estímulo ao desenvolvimento nos chamados “países do terceiro mundo”. Sua atuação se limitava ao empréstimo de quantias relativamente pequenas a países do sul global, para que eles contratassem empresas do norte para a realização de obras de infraestrutura. Nessa época, a instituição era vista como prudente, conservadora e avessa a riscos.

A mudança na trajetória do banco se deu na década de 1960. A partir de 1968, a instituição passou a financiar projetos e a realizar empréstimos, especialmente para os países em desenvolvimento. Desse momento em diante, aos grandes investidores do norte foi descortinada uma nova perspectiva sobre o sul global, em que os recursos naturais não monetizados teriam o potencial de gerar enormes lucros e crescimento para os países industrializados (GOLDMAN, 2007).

Assim, conforme ensina Goldman (2007), o banco propôs que fossem realizados empréstimos vultosos, que contariam com garantias políticas e econômicas bastante atrativas aos investidores do norte. Um exemplo disso é a ideia da “revolução verde”, que consistia no financiamento de produtos e infraestrutura agrícola. Essa “revolução verde” foi uma aposta da instituição como sendo a melhor opção para contrapor as “revoluções vermelhas” que explodiam pelo sul global nesse período pós-colonial. A ideia de investir no desenvolvimento tornou-se cada vez mais atrativa. O conceito de “crescimento com distribuição” acabou por se tornar o objetivo de economistas respeitados.

No entanto, a crise econômica dos anos 1980 impôs a necessidade de reinventar novos caminhos. O Banco Mundial precisou reinventar seu papel, passando a atuar como “árbitro global de débitos”. Em vez de sucumbir sob a inadimplência de economias emergentes, a instituição passou a operar com foco macro econômico na reestruturação desses governos. O lema “crescimento com distribuição” transformou-se em “economia primeiro”. Assim, ao contrário do senso comum, de que o neoliberalismo foi inaugurado por Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos, constata-se que ele surgiu dos relacionamentos conflituosos entre norte e sul global, e suas primeiras práticas deletérias foram testadas primeiramente em países vulneráveis, através dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial (GOLDMAN, 2007).

Dessa forma, desde meados da década de 1990, conforme esclarece Goldman (2007), a privatização da água tornou-se um projeto neoliberal de suma importância para o banco. A instituição se utilizou de três estratégias principais para promover esse projeto: a) cultivo de redes políticas transnacionais, b) concessão de grandes empréstimos cujo alvo seria a privatização do setor público de água e saneamento, e c) exigência de condicionalidades neoliberais para acesso a esse capital.

Como ocorreu com o neoliberalismo, Goldman (2007) explica que também foi necessário construir um consentimento global para a ideia da privatização da água. O argumento inicial se baseia na ideia de que a água é um recurso escasso e sob ameaça, e que as populações pobres de todo o mundo estariam sendo afetadas pelo acesso limitado a esse recurso, acarretando na incapacidade de essas populações se tornarem produtivas sem água. Em seguida, argumenta-se que a responsabilidade pela degradação dos sistemas de água recai sobre os governos, considerados ineficientes, monopolistas, politizados e corruptos. Seu maior erro consistiria em tratar a água como um recurso natural livre. Assim, os governos não seriam capazes de cobrar um preço considerado justo pelos serviços de água, que cobrisse os verdadeiros custos desse serviço, levando, assim, a uma cultura popular de desperdício de água, tornando-a, dessa maneira, um recurso escasso.

Portanto, a solução sugerida passaria necessariamente pelas empresas privadas prestadoras do serviço de água situadas no norte global, consideradas mais eficientes, capazes e experientes que os governos locais, que atuariam ou na auditoria dos serviços de água, ou prestando diretamente esses serviços. Essa vasta rede transnacional de atores de políticas públicas se apresenta, de maneira auto-referenciada, como agentes desinteressados e neutros, capazes de resolver problemas e de reverter as tendências de escassez de água (GOLDMAN, 2007).

É através das condicionalidades dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e pelo FMI que são colocados em prática os planos de ação para a atuação das empresas privadas do norte global no mercado de água e esgoto em países do sul global. Entre as condicionalidades exigidas como pré-requisitos para a concessão de empréstimos, constam a exigência de privatização dos serviços de água e esgoto e a venda de empresas e utilidades públicas. As empresas estrangeiras que passam a operar os serviços de água e esgoto são vistas não como empresas buscando uma oportunidade de negócio, mas como agentes desinteressados que estão dispostos a ajudar através da transferência de tecnologia e *expertise* (GOLDMAN, 2007).

No entanto, apesar do fato de grande parte da população mundial não ter acesso à água e ao esgoto, essas políticas públicas de privatização não são fruto de exigências feitas por essa fatia da população. Tratam-se de decisões políticas tomadas “de cima para baixo”, como parte da transformação capitalista “neoliberal-verde”, impostas pelas instituições financeiras internacionais. Fica fácil comprovar essa perspectiva quando se constata que os países do sul global que tomaram empréstimo dessas instituições acabaram gastando mais no pagamento dos juros desses empréstimos do que na prestação de serviços básicos e em reformas de infraestrutura pública (GOLDMAN, 2007).

A onda de privatizações de serviços de água e esgoto que ocorreu a partir da década de 1990 não obteve, porém, o sucesso esperado. A prestação desses serviços pela iniciativa privada se mostrou insustentável em muitos casos. A consequência foi que, a partir do ano 2000, teve início uma tendência mundial de retorno desses serviços às mãos do Estado, seja por rescisão unilateral pelo poder público, seja pela não renovação da concessão.

Segundo o *Transnational Institute* (TNI), entre 2000 e 2015, houve 235 casos de retorno da prestação dos serviços de água e esgoto às mãos do Estado. Essa tendência mostrou-se forte com o passar dos anos e não arrefeceu. Para o período entre 2000 e 2023, o número aumentou para 339 casos em todo o mundo, incluindo, além do retorno desses serviços ao Estado, casos de criação de novos serviços de fornecimento de água e esgoto prestados diretamente pelo poder público. Observa-se, dessa maneira, que o caso da privatização da CEDAE, ocorrido em 2021, objeto de estudo desta dissertação, vai, portanto, na contramão dessa tendência de reestatização.

1.3. O papel do Estado no fornecimento dos serviços de água e saneamento

O objetivo deste subcapítulo é estudar o papel do Estado na desestatização e reestatização do serviço público de água e esgoto, inclusive sob a perspectiva comparada, observando-se casos ocorridos em países vizinhos ao Brasil.

Ao longo do século XX, o papel do Estado na economia e nas políticas públicas oscilou, conforme a orientação política do período. Dessa forma, nas três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, houve um período de intervencionismo ativo do Estado na economia. O Estado concentrou-se em promover o pleno emprego, o crescimento dos mercados de consumo, o bem-estar dos cidadãos e políticas sociais de caráter distributivista (PANIAGO, 2012; HARVEY, 2008). Tais políticas keynesianas tinham a finalidade de suavizar os ciclos de negócios e assegurar um bom nível de emprego. Em muitos casos, o

Estado, além de regular e restringir a estratégia econômica e industrial, ia adiante, tomando para si a função de produzir riquezas e prestar diretamente os serviços públicos. A ideia era que houvesse um “compromisso de classe” entre capitalistas e trabalhadores, para que a paz e a tranquilidade domésticas pudessem ser garantidas. Para isso, o Estado também construiu diversos sistemas de bem-estar, como os de saúde, previdência, entre outros, com os serviços públicos sendo prestados diretamente pelo poder público. Nos países capitalistas desenvolvidos, durante as décadas de 1950 e 1960, as medidas keynesianas geraram elevados índices de crescimento econômico (HARVEY, 2008).

No Brasil, o período entre 1950 e 1979 também ficou marcado por uma atuação mais intervencionista e dirigista do governo sobre a economia. Reis (2008) ensina que os investimentos públicos brasileiros desse período tiveram impacto direto e positivo no crescimento econômico do país, embora esse ganho na produtividade nem sempre tenha significado elevação real dos salários nem distribuição de renda.

Apesar das tentativas de se exportar esse modelo keynesiano para outras partes do mundo, em vários locais, como nos países africanos, elas foram fracassadas. E, a partir do final da década de 1960, o sistema que possibilitou o Estado de Bem-Estar Social começou a afundar, tanto internacionalmente quanto no nível das economias domésticas (HARVEY, 2008).

Assim, o período que engloba o final dos anos 1960 e toda a década de 1970 ficou caracterizado por uma crise que combinou inflação alta, desemprego, desaceleração do crescimento e crises fiscais em vários países. A arrecadação de impostos caía vertiginosamente enquanto os gastos sociais cresciam em alta velocidade (HARVEY, 2008).

No período seguinte, a partir da década de 1980, os Estados passaram a ter uma ação menos interventora na economia, permitindo que o mercado tivesse mais liberdade de atuação. No Brasil, a diminuição dos investimentos e intervenções estatais na economia acabaram por prejudicar o setor produtivo nacional (REIS, 2008). Os gastos públicos encolheram, prejudicando, inclusive, a prestação de serviços públicos pelo Estado, cuja deterioração acabou por servir como justificativa para a privatização.

Uma vez observado esse panorama, é necessário adentrar especificamente a prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário. Ao contrário do viés defendido pelas instituições financeiras internacionais, nos países desenvolvidos, a implantação e expansão da rede de esgotos se deu majoritariamente com investimentos públicos.

Hall e Lobina (2012) esclarecem que durante os séculos XIX e XX, os países europeus, bem como os Estados Unidos, Canadá e Japão, utilizaram-se do Estado para criar e

expandir as redes de fornecimento de água e esgoto. Nos Estados Unidos, ainda no século XIX, houve a transferência da prestação dos serviços de água e esgoto das mãos de particulares para o poder público. Assim, já em 1897, 82% das maiores cidades do país contavam com operações municipais para o fornecimento desses serviços. A reestatização foi vista como a saída para superar o alto custo dos serviços, bem como a corrupção e a ineficiência sistêmica dos prestadores privados.

No Reino Unido, quase 100% da cobertura de água e esgoto urbanas foram atingidas antes da privatização desses serviços, com recursos públicos. Na França, os serviços em questão eram fornecidos por prestadores privados durante o século XIX, com pouco avanço da rede de cobertura. No entanto, a expansão das redes de água e esgoto se deu majoritariamente entre 1900 e 1970, através de empresas municipais, utilizando recursos públicos, através da política pública de subsídios cruzados, ou seja, as populações urbanas contribuíram para a implantação dos serviços de água e esgoto nas áreas rurais (HALL e LOBINA, 2012).

Os autores trazem, ainda, o exemplo do Canadá, a título de ilustração. Na década de 1870, a cidade de Toronto vinha sofrendo com surtos de cólera e febre tifóide, em razão do esgotamento sanitário inexistente ou precário. Apesar da recessão econômica, a cidade decidiu municipalizar os serviços de água e esgoto, além de torná-los compulsórios, por razões de saúde pública. Dessa maneira, ainda que os munícipes não tivessem pedido pela instalação de água e esgoto, ela seria feita de maneira obrigatória, e financiada com recursos públicos. Essa decisão teve um impacto enorme nos anos seguintes, levando a uma grande expansão da rede de esgotos na década de 1880, além da redução significativa da cólera e da febre tifóide (HALL e LOBINA, 2012).

Dessa maneira, a experiência de reestatização e remunicipalização que os países desenvolvidos tiveram há mais de cem anos evidencia que o setor privado tem limitações significativas não só no fornecimento dos serviços de água e esgoto mas também, principalmente, na expansão desses serviços.

Apesar desses exemplos, como já visto, a partir da década de 1990, muitos países, principalmente aqueles em desenvolvimento, passaram a sofrer uma grande pressão para que privatizassem seus serviços de água e esgoto. A justificativa para a privatização era que as empresas privadas seriam mais eficientes, ao contrário das públicas.

Em uma publicação de 1992, o Banco Mundial classificava as empresas públicas como ineficientes economicamente, causando graves perdas financeiras ao país. O Banco

afirmou que essas empresas haviam se tornado um fardo insustentável ao sistema bancário e ao orçamento do Estado, absorvendo grande parte dos recursos públicos, que seriam escassos.

Além disso, o Banco apontou que o desempenho dessas empresas na criação de infraestrutura foi aquém do desejado, já que sua performance e viabilidade se deterioraram bastante a partir da década de 1970. Além disso, a publicação afirma que essas empresas, infladas e com baixo desempenho, ao serem protegidas pela ação estatal, acabavam por atrasar o desenvolvimento do setor privado nesses países. Por fim, o Banco aponta que outro problema existente nas empresas públicas seria o fato de que, frequentemente, elas têm objetivos sociais, e não comerciais, como geração de empregos e desenvolvimento regional, fazendo com que seja necessária a concessão de subsídios (KIKERI et al, 1992).

Essa orientação pró-privatização vem se estendendo no tempo. Murray (2023) explica que, diante da austeridade fiscal que os países em desenvolvimento precisaram adotar nas últimas décadas devido às sucessivas crises, o argumento privatista encontrou espaço para crescer, mesmo que se travestindo de roupagens mais nobres. O autor informa que o grupo de atores a favor da privatização, composto pelas instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, pelas empresas transnacionais que operam o setor de água e esgoto, como as francesas Veolia e Suez, e pelos países desenvolvidos que têm interesse em apoiar essas empresas transnacionais, como a França, o Reino Unido e os Países Baixos, adotaram a estratégia de reformular a antiga agenda privatista sob o argumento do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, os serviços públicos, dentre eles o fornecimento de água e esgoto, vêm sendo promovidos como uma oportunidade de investimento para o capital global, priorizando o financiamento e os lucros privados, em vez de investimentos públicos e benefícios sociais.

Sob a perspectiva privatista, a orientação dos organismos financeiros internacionais e dos países desenvolvidos é que a operação e, principalmente, a expansão das redes de água e esgoto seja feita com base no sistema de recuperação de custos junto aos usuários dos serviços, pressupondo-se que o desenvolvimento desses sistemas são caros demais e impossíveis de serem custeados pelo poder público, levando o setor privado a ter um papel central. Além disso, fica evidente, também, que esses atores tratam as políticas públicas de fornecimento de água e esgoto como uma questão de influenciar as escolhas individuais dos consumidores, e não como uma questão de saúde pública (HALL e LOBINA, 2013).

O problema dessa orientação é que só valeria a pena executar programas de saneamento se os usuários do serviço estiverem dispostos e aptos a arcar pessoalmente com os altos custos necessários. Há alguns fatores que demonstram porque essa solução é inviável e

não recomendada na prática. Em primeiro lugar, trata-se de uma questão de saúde pública. Assim, o esgotamento sanitário acaba por trazer benefícios coletivos para toda a comunidade, e não apenas para as residências ligadas à rede. Diversas doenças, como febre tifóide, cólera, malária, esquistossomose e hepatite, que são relacionadas com a falta de esgotamento sanitário, têm sua incidência reduzida, podendo até ser eliminadas quando há saneamento disponível. Isso se traduziria em milhares de vidas salvas anualmente, bem como uma enorme economia de gastos públicos com saúde (HALL e LOBINA, 2013; LESSA, 2006).

Além disso, exigir que a expansão dos sistemas de água e esgoto seja financiada pela cobrança aos usuários é economicamente inviável. As áreas mais pobres, com população mais carente, geralmente, não contam com redes de esgotos e são, portanto, as mais necessitadas. Exigir que a população mais pobre financie essa infraestrutura, que tem um custo elevado, representa um obstáculo para que esse objetivo seja alcançado. Mesmo níveis baixos de tarifas pela ligação à rede de esgotos representam um peso muito grande no orçamento das famílias mais carentes (HALL e LOBINA, 2013).

Observando-se e pesquisando-se casos reais, fica bastante claro que a privatização dos serviços de água e esgoto apresenta diversos problemas na prática, não fazendo jus às vantagens prometidas nem atingindo os objetivos propagandeados pelas instituições financeiras internacionais. Talvez o que melhor explique esses resultados decepcionantes seja o fato de que implantar ou expandir uma rede de esgoto é algo que demanda investimentos altíssimos, e as empresas privadas têm como maior objetivo o lucro, e não as necessidades da comunidade. É por isso que os serviços públicos de água e saneamento operados pelo poder público tendem a ser voltados para as necessidades dos cidadãos e das comunidades, enquanto que os serviços operados por atores privados tendem a colocar os lucros como prioridade.

Apesar da narrativa de que o setor privado é mais eficiente, não é isso que se observa na prática. Em geral, na maioria dos casos de privatização do setor de água e esgoto, é possível observar alguns problemas em comum: baixa performance do operador privado, investimentos em infraestrutura aquém do necessário e estipulado em contrato, disputas envolvendo custos operacionais e preço dos serviços, aumento de tarifas, falta de transparência financeira quanto às empresas privadas, cortes de pessoal e baixa qualidade dos serviços (LOBINA, 2015).

O setor público tende a ter uma performance mais eficiente na prestação desses serviços. As empresas privadas deixam a desejar, mesmo quando se leva em consideração seus próprios parâmetros técnicos e financeiros. Para atingir margens maiores de lucro, as empresas privadas geralmente se utilizam de alguns mecanismos que são prejudiciais à

população, tais como aumento de tarifas, reduções na qualidade dos serviços, piora das condições de trabalho e cortes de pessoal. Esses mesmos lucros, eventualmente obtidos, poderiam ser reinvestidos para a ampliação ou melhoria dos serviços, caso se tratasse de um operador público (MURRAY, 2023).

É bastante comum que os serviços de água e esgoto, quando privatizados, tenham tarifas mais elevadas, comparadas aos serviços prestados pelo poder público. Uma pesquisa realizada em 18 pequenas comunidades dos Estados Unidos mostrou que o retorno dos serviços ao Estado ocasionou uma redução de 21% nos custos dessas operações. É bastante frequente que as empresas privatizadas terceirizem as operações para suas próprias subsidiárias, causando, assim, um aumento das tarifas (KISHIMOTO et al, 2015).

Outro aspecto que se mostra bastante problemático nas privatizações dos serviços de água e esgoto, e que é observado nos casos práticos, é que as metas de investimentos do setor privado na expansão da infraestrutura desses serviços, previstas nos contratos de concessão, são, invariavelmente, descumpridas. É bastante comum que os operadores privados solicitem revisões contratuais para diminuir as metas previstas e, mesmo assim, não cumpram os novos objetivos. Isso se dá porque a expansão das redes de água e, principalmente, de esgoto é algo bastante caro, e acaba sendo incompatível com o objetivo das empresas privadas, que é o lucro. Isso faz com que as empresas privadas precisem contar com financiamento público ou de organismos internacionais de crédito, ao invés de utilizar recursos próprios, fazendo com que operadores privados e públicos, na prática, contem com as mesmas fontes de financiamento (HALL e LOBINA, 2006).

Também vale mencionar um outro aspecto preocupante quanto às privatizações. Permitir que as empresas privadas comandem esse setor deu a elas poder no sentido de priorizar certas regiões de atuação, em detrimento de outras. Pela necessidade de sempre gerar lucro, as empresas tendem a concentrar suas operações em regiões onde seria mais provável obter esse retorno financeiro. No entanto, geralmente os países e cidades mais pobres são os que mais necessitam de investimento nos serviços de água e esgoto, que provavelmente não virá através do capital privado (HALL e LOBINA, 2006).

Por fim, cabe lembrar que caso as privatizações não sejam bem sucedidas, como de fato foi o caso em diversas localidades, rescindir o contrato antes do prazo costuma custar caro às cidades e países, devido a disputas judiciais ou arbitrais. A fim de se proteger justamente desse tipo de situação, as empresas privadas contam com dispositivos contratuais, bem como com leis nacionais e tratados comerciais. Embora a maioria dos casos de rescisão ocorra por descumprimento contratual pela empresa privada, é bastante difícil para o poder

público provar essas faltas, e os Estados acabam sendo penalizados pelo rompimento precoce do contrato. A maior parte dos casos é resolvida em tribunais arbitrais, geralmente localizados em países desenvolvidos, que tendem a proteger as empresas privadas, originárias desses mesmos países. Em alguns casos, ocorridos principalmente nos países desenvolvidos, o fim da privatização se deu pelo término do prazo contratual regular. No entanto, essa pode ser uma solução extremamente custosa para os países em desenvolvimento, que costumam firmar contratos de concessão muito longos com operadores privados (KISHIMOTO et al, 2015).

A fim de traçar um cenário comparativo para o caso da privatização da CEDAE, foram escolhidos dois casos, ocorridos na América do Sul, em países vizinhos ao Brasil, de privatizações de serviços de água e esgoto, com posterior retorno às mãos do Estado. É possível observar que, mesmo se tratando de países diferentes e empresas privadas diferentes, há um padrão de comportamento comum a todas as empresas.

O primeiro caso que será brevemente exposto é o da privatização dos serviços de água e esgoto em Maldonado, no Uruguai, que foi feita em duas etapas. A primeira licitação ocorreu em 1993, abrangendo a porção leste do departamento, e tendo como vencedor um consórcio composto por uma empresa francesa e duas uruguaias. Posteriormente, em 1999, foi realizada a concessão do restante do departamento de Maldonado, tendo sido vencedor um consórcio composto por empresas espanholas (BASCANS et al, 2022).

De maneira geral, a experiência privatizadora dos serviços hídricos não foi positiva e gerou efeitos negativos nos âmbitos econômico, social e ambiental. As consequências da concessão desses serviços foram o aumento de tarifas, a exclusão de setores inteiros do acesso à água, a eliminação de fontes de água pública e a degradação ambiental. Além disso, houve importantes descumprimentos contratuais, já que as empresas não chegaram a realizar os investimentos em saneamento estabelecidos em contrato (SANTOS, 2006).

Alguns exemplos da alta de tarifas podem ser citados: o custo de conexão à rede de esgoto na área que foi privatizada primeiro aumentou exponencialmente, chegando a um valor oitenta vezes maior que o cobrado anteriormente pela empresa estatal. A tarifa fixa da água potável, por sua vez, chegou a ser 700% maior que a cobrada pela antiga estatal, enquanto que a tarifa fixa para os serviços de esgoto eram 4000% superiores às cobradas anteriormente (FLORES, 2007; SANTOS, 2006).

Outros problemas também puderam ser observados nesse caso. Não houve investimentos na expansão da rede de esgoto, que havia sido prometida, gerando descontentamento da população. Também passou a ser impossível a utilização de subsídios cruzados, já que mais de um consórcio operava na região, além de não ser interessante para as

empresas privadas prestarem os serviços em regiões deficitárias por razões de cunho social. Outros problemas que ocorreram durante a prestação dos serviços pelos consórcios privados foram episódios de falta de água por alguns dias em zonas turísticas, despejo de águas residuais no leito do rio Maldonado e o ressecamento de uma lagoa que funciona como um reservatório natural que abastece a região (FLORES, 2007; SANTOS, 2006; BASCANS et al, 2022).

A resistência à privatização no Uruguai se deu a partir da organização da população civil. Em 2002 foi fundada a *Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida* (CNDAV), que contava com a participação de mais de quarenta organizações empenhadas em elaborar uma estratégia para enfrentar o processo de neoliberalização dos serviços de água e saneamento (ACHKAR et al, 2005).

Ainda em 2002, a CNDAV anunciou a *Campaña Nacional en Defensa del Agua*, cujo objetivo era colher assinaturas para habilitar a realização de um plebiscito, a ser realizado conjuntamente com as eleições presidenciais, previstas para 2004. O sistema eleitoral uruguaio prevê um mecanismo de iniciativa popular de reforma constitucional, que necessita do respaldo de 10% dos eleitores do país. A campanha pretendia, com o plebiscito, realizar uma reforma constitucional para a defesa da água (SANTOS e IGLESIAS, 2006; DOMINGUEZ et al, 2013).

Após um ano, a campanha da CNDAV mostrou-se exitosa, pois foram colhidas mais de 282.000 assinaturas, o que habilitava a realização do plebiscito. Em seguida, começou uma nova fase, de campanha eleitoral, que acabou dando certo. Em 31 de outubro de 2004, a reforma constitucional foi amplamente aceita pelos cidadãos uruguaios, com a aprovação de 64,7% do eleitorado, uma das mais altas do país já registrada para esse tipo de evento. Cabe mencionar, como referência, que o presidente eleito nessa ocasião obteve menos de 51% dos votos (SANTOS e IGLESIAS, 2006; DOMINGUEZ et al, 2013).

Após o plebiscito, a constituição uruguaia passou a considerar o acesso à água potável e o acesso ao saneamento básico como direitos humanos fundamentais. Outro ponto crucial que passou a constar do texto constitucional foi a determinação de que os serviços de água potável e saneamento devem ser prestados privilegiando-se as razões sociais em detrimento das razões econômicas. Além disso, o texto prevê também que o serviço público de saneamento e abastecimento de água para consumo humano deverão ser prestados exclusiva e diretamente por pessoas jurídicas estatais².

² Informações retiradas da própria constituição uruguaia <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>. Acesso em 25 jun. 2023.

Embora a CNDAV tenha saído vitoriosa do plebiscito, na prática, não seria fácil consolidar essa conquista. Em 2005, o Poder Executivo uruguaio expediu um decreto que permitia a continuidade das atividades das concessionárias que operavam em Maldonado. O decreto dizia que as pessoas jurídicas não estatais prestadoras de serviços públicos de abastecimento de água que tivessem contratos anteriores a 31 de outubro de 2004 ainda vigentes continuariam prestando os serviços até o vencimento do prazo pactuado. Além disso, o decreto previa que a antiga estatal deveria assumir a prestação dos serviços de fornecimento de água e saneamento que estivessem sendo fornecidos por prestadores não estatais sem prazo contratual ou em caráter precário (FLORES, 2007).

Houve protestos por parte da CNDAV, mas o Estado uruguaio tinha receio que pudesse ocorrer uma disputa arbitral. No caso da segunda concessionária, composta por empresas espanholas, a disputa não foi necessária. O fim do contrato não se deu pela alteração constitucional, mas sim justificado pelo descumprimento, por parte da empresa, de suas obrigações contratuais, como atraso indevido em obras, o que evitou a abertura de uma disputa perante o International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). A concessionária, portanto, aceitou entrar em acordo com o governo uruguaio (BASCANS et al, 2022; FLORES, 2007).

A saída da primeira concessionária não foi tão simples. O consórcio, que tinha como um dos componentes uma empresa francesa, exerceu forte pressão sobre o Estado uruguaio e, invocando o tratado bilateral de proteção de investimentos, firmado em 1993 entre Uruguai e França, ameaçou abrir uma demanda milionária perante o ICSID . Apesar das ameaças, a disputa não chegou a acontecer, pois, em 2006, a empresa francesa optou por retirar antecipadamente seu capital do país, alegando que o mercado uruguaio era instável. A solução encontrada foi a aquisição, pelo Estado, de 60% das ações da concessionária. A antiga empresa estatal tornou-se, portanto, o acionista majoritário do consórcio. Cabe ressaltar que não foi possível realizar a reestatização completa, uma vez que os demais acionistas minoritários se negaram a vender suas ações (BASCANS et al, 2022).

O segundo caso a ser apresentado será o de Buenos Aires, na Argentina. Em 1993, ocorreu a licitação pública internacional, optando-se por realizar a concessão integrada dos serviços vertical e horizontalmente, isto é, o vencedor da licitação comprometia-se a prestar tanto o serviço de fornecimento de água quanto o de coleta e tratamento de esgoto. Além disso, não seria possível separar os serviços de produção e fornecimento de água potável. O critério adotado na licitação foi o da maior redução tarifária. Assim, a oferta ganhadora apresentou a proposta de reduzir a tarifa então vigente em 26,9%. O consórcio vencedor era

composto por empresas estrangeiras com experiência em gerir esse tipo de serviço, dentre as quais estavam presentes empresas francesa, espanhola e britânica, bem como empresas argentinas que atuavam como co-operadoras e instituições bancárias (AZPIAZU, 2010; SCHIATRITI, 2011).

Em 1993, a antiga empresa estatal operava numa área que contava com 8,6 milhões de habitantes. Enquanto na capital Buenos Aires a cobertura dos serviços de água e esgoto era de quase 100% da população, na área metropolitana da capital, a situação era diferente: 53% da população contava com serviço de água potável e apenas 35% usufruía de serviço de esgoto (AZPIAZU e FORCINITO, 2003).

Dentre as metas estabelecidas no contrato de concessão, que teria vigência de 30 anos, constava a obrigação de a empresa concessionária atingir 100% de cobertura para água potável, além da obrigação de garantir ligação à rede de esgotos para 95% da população atendida pela empresa. Outra obrigação estabelecida era a de realizar o tratamento primário e secundário de 95% do sistema de esgoto da região correspondente ao contrato. Quanto à qualidade dos serviços, foram estabelecidos parâmetros físico-químicos e bacteriológicos em conformidade com os recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS). O objetivo era eliminar progressivamente a contaminação dos cursos de água (CATENAZZI, 2017; AZPIAZU, 2010).

Apesar de todas as regras e metas estipuladas em contrato, a concessionária solicitou diversas e constantes renegociações contratuais que causaram aumentos tarifários. A primeira revisão extraordinária foi solicitada apenas oito meses após o início da concessão, com a alegação de “perdas operativas não previstas” pela concessionária. O órgão regulatório autorizou um aumento geral na tarifa de 13,5%, além de aumentos nas taxas de infraestrutura (AZPIAZU, 2010; SCHIATRITI, 2011).

Nos anos seguintes, a empresa continuou sendo beneficiada por sucessivas renegociações contratuais. Dentre as principais conquistas do período, pode-se citar o reajuste tarifário conforme a variação de custos ou ingresso de capital na empresa e o seguro de câmbio sobre as tarifas, isto é, embora as tarifas continuassem sendo cobradas em pesos, elas passaram a ser indexadas em função da evolução dos preços norte-americanos. O negócio foi tão benéfico para a concessionária, que entre 1994 e 2000, ela obteve uma taxa de lucro sobre o patrimônio líquido de 20%, muito acima da média obtida na Europa, de até 7%, e nos Estados Unidos, que não passa de 12%. O aumento das tarifas entre 2001 e 2003 chegou a 20% (AZPIAZU, 2010).

Em 2001, a Argentina atravessou uma grave crise econômica que assolou o país. Como resposta à crise, logo no início de 2002, foi promulgada a Lei de *Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario*, Lei nº. 25.561. O principal efeito dessa lei foi o de dar fim ao regime de convertibilidade, segundo o qual estabelecia-se a paridade do peso argentino e do dólar norte-americano. Além disso, essa norma também estabeleceu outras regras, como a proibição da indexação de tarifas públicas e a necessidade de se realizar a renegociação de todos os contratos com empresas privadas prestadoras de serviços públicos (AZPIAZU e BASUALDO, 2004).

Logo ficou claro que não seria fácil colocar em prática a renegociação dos contratos de concessão, uma vez que, no processo de renegociação da dívida argentina, os serviços públicos privatizados tornaram-se moeda de troca para obter ajuda internacional. A concessionária, cuja acionista majoritária era uma empresa francesa, apoiada pelo governo francês e pelas instituições internacionais de crédito, em especial o FMI, exigiu a manutenção das condições favoráveis para as empresas concessionárias, principalmente quanto ao aumento das tarifas, que eles consideravam defasadas. Para aumentar a pressão sobre o Estado argentino, a concessionária também apresentou uma demanda perante o ICSID em 2003 (ROCCA, 2012; AZPIAZU, 2010).

Em 2004, a concessionária apresentou uma proposta de renegociação que foi considerada inadmissível e quase provocativa pelas autoridades. A partir deste momento, atingiu-se um impasse nas negociações. Já em 2006, com o cancelamento do pagamento antecipado da dívida argentina com o FMI, o governo federal ganhou mais espaço e autonomia para tratar da renegociação dos serviços públicos privatizados. A concessionária, ao perceber que seria inviável restabelecer as condições extremamente favoráveis de que usufruiu durante a década de 1990, decidiu por descontinuar a prestação do serviço (ROCCA, 2012; AZPIAZU, 2010).

O governo argentino, por sua vez, diante da impossibilidade de compor um acordo com a empresa, somada à inexistência de novos investidores dispostos a assumir o serviço, viu-se sem alternativa a não ser retomar e reestatizar o serviço. A enorme dívida da empresa somada à necessidade de não aumentar as tarifas novamente tornou impossível encontrar novas empresas para assumirem a concessão. No entanto, a fim de evitar que a saída da empresa fosse considerada uma derrota do governo, o Estado argentino acabou optando por rescindir o contrato por culpa da concessionária, alegando a necessidade de proteger a saúde da população, devido a presença de nitratos na água acima dos níveis aceitáveis (ROCCA, 2012).

Quanto à demanda aberta perante o ICSID em 2003, ficou decidido, em 2015, que a Argentina deveria pagar mais de 20 milhões de dólares às empresas, como compensação aos danos que a concessionária teve com o fim da concessão. O país, por sua vez, chegou a fazer duas apelações, porém sempre sem sucesso³.

Nos exemplos acima, e em tantos outros casos ocorridos nos mais diversos países, observa-se que os pontos problemáticos, expostos anteriormente pela doutrina especializada, de fato podem ser comprovados nos casos concretos. Ou seja, é bastante comum que as empresas privadas, após assumirem a concessão, solicitem o aumento das tarifas vigentes, muitas vezes além dos limites contratuais, e frequentemente sem apresentar qualquer melhoria no serviço, prejudicando principalmente a população mais carente.

Outra constante é o fato de que raramente as empresas privadas conseguem atingir as metas contratuais para entregar o nível de cobertura dos serviços pactuado em contrato, uma vez que, como já explicado, é uma infraestrutura bastante cara para se construir, sendo incompatível com os objetivos de lucro das empresas privadas. Também é bastante comum uma piora na qualidade dos serviços, seja por falta de abastecimento eventual ou poluição do meio ambiente.

Dessa maneira, para que as privatizações dos serviços de água e esgoto tenham possibilidade de funcionar na prática nos países em desenvolvimento, faz-se essencial que sejam estabelecidas previamente regras de regulação desses serviços.

A regulação é um conjunto de normas e ações que visam a gestão dos serviços públicos, envolvendo as funções de planejamento, normatização e regulamentação, controle e fiscalização, bem como outros instrumentos que visem maior equidade na prestação desses serviços. Alguns dos objetivos da regulação são a busca pela modicidade das tarifas, a universalização dos serviços e a eficiência no setor (ARAÚJO e BERTUSSI, 2018).

Tendo em vista a imposição neoliberal da diminuição do papel do Estado, através das privatizações, a regulação torna-se ainda mais importante em setores que configuram um monopólio natural, já que existe uma tendência a ocorrer abusos por parte das concessionárias privadas, e em que a concorrência de mercado é inviável. Quanto ao setor de água e esgoto, a regulação é vital, pois os contratos de concessão geralmente são bastante longos, e costumam precisar de alterações para se adaptar às mudanças, ao mesmo tempo que também é necessário garantir a saúde dos usuários do serviço e a preservação do meio ambiente (OECD, 2009).

³ As decisões referentes ao caso estão disponíveis em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0826.pdf>, <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4365.pdf>, <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw8783.pdf> e <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9845.pdf>.

Na prática, a partir da observação dos casos concretos, os países em desenvolvimento não conseguem fazer funcionar uma regulação forte, como seria necessário. É bastante comum os serviços hídricos serem privatizados para consórcios que contam com a participação de empresas estrangeiras, em geral originárias de países desenvolvidos. Ao tentar impor as cláusulas contratuais ou as regras provenientes da regulação, os países em desenvolvimento se deparam com a possibilidade de enfrentar disputas milionárias perante tribunais arbitrais, situados nos mesmos países de origem das empresas componentes do consórcio.

Lobina (2013), traz o exemplo da cidade de Salvador, para demonstrar que é viável realizar a universalização dos serviços de água e esgoto sem recorrer à privatização. O autor explica que em 1996, a cidade contava com apenas 26% das unidades familiares conectadas a uma rede de esgotos segura. Essas residências estavam localizadas principalmente na parte mais nobre da cidade, em que residia a população de classes alta e média. Em apenas oito anos, utilizando-se recursos públicos, foi possível atingir uma cobertura de 80% das famílias, a um custo de 220 milhões de dólares. A expansão da rede de saneamento trouxe diversos benefícios, inclusive a redução da diarreia infantil, que chegou a atingir o índice de 43% de redução em áreas mais carentes.

O autor segue na defesa da utilização dos recursos públicos para se atingir a universalização dos sistemas de água e esgoto. Ele defende que os custos de instalação das novas redes, embora sejam altos, devem ser vistos como um investimento que se justifica pelos benefícios sanitários e econômicos que serão obtidos. Seria possível atingir esse nível de cobertura a partir de aumentos suficientes de impostos: um pequeno percentual do Produto Interno Bruto (PIB) já seria o suficiente para cobrir o custo anual para a expansão da cobertura sanitária (LOBINA, 2013).

Neste capítulo, após uma breve incursão sobre o conceito do neoliberalismo, apurou-se também como ele foi expandido para a América Latina através do Consenso de Washington. Em seguida, verificou-se também que o neoliberalismo, através das ações do Banco Mundial, influenciou na expansão das tendências privatistas quanto aos serviços de água e esgoto.

Foi feita também uma breve recapitulação do papel do Estado na economia e na prestação de serviços públicos, passando de uma ação mais interventora no pós-guerra para uma ação menos interventora com o advento do neoliberalismo. Foi possível, ainda, verificar que nos países desenvolvidos, a universalização dos serviços hídricos se deu com financiamento público e atuação estatal, ao contrário do apregoado pelo neoliberalismo.

A seguir, verificou-se que na década de 1990 o Banco Mundial defendia que as empresas públicas eram inviáveis economicamente e, por isso, defendia a privatização dos serviços de água e esgoto, adotando-se o sistema de recuperação de custos junto ao usuário. Explicitou-se os problemas com esse sistema: a universalização do saneamento beneficia toda a comunidade, portanto deve ser financiada pelo poder público. Além disso, é algo muito caro e inviável de ser custeado pelos usuários.

Foram, também, levantadas consequências problemáticas que se repetem em cidades e países que adotam a privatização dos sistemas hídricos, tais como aumento de tarifas, descumprimento das metas contratuais, poluição do meio ambiente, dentre outras consequências graves. Para respaldar esse ponto de vista, foram relatados brevemente os casos de privatização e reestatização dos sistemas de água e esgoto no departamento de Maldonado, no Uruguai, e na cidade de Buenos Aires, na Argentina, onde essas mesmas consequências também foram verificadas.

Por fim, explicitou-se, brevemente, o papel da regulação na privatização dos serviços públicos e, em especial, dos serviços de água e esgoto, além de trazer as dificuldades que os países em desenvolvimento enfrentam ao tentar estabelecer uma regulação forte. Por fim, traz-se a solução de Lobina (2013), que sugere que a universalização dos sistemas de água e esgoto deve ser realizada utilizando-se recursos públicos provenientes do aumento de impostos ou de uma fração do PIB.

CAPÍTULO 2

OS DIREITOS À ÁGUA E AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO DIREITOS HUMANOS

Neste capítulo, pretende-se explorar a perspectiva do direito à água e ao saneamento como direitos humanos essenciais, pertencentes à sexta dimensão de direitos humanos. Pretende-se, ainda, estudar a essencialidade da água para a vida, bem como o conceito de desenvolvimento sustentável, e sua repercussão para as gerações seguintes. Por fim, pretende-se buscar qual a posição do direito humano à água e ao saneamento no ordenamento jurídico brasileiro, comparando-se com o posicionamento desses direitos em outras constituições latino-americanas

2.1. A essencialidade da água

Neste subcapítulo, pretende-se discorrer sobre a essencialidade da água para a perpetuação da vida humana, investigando-se qual o percentual da população que ainda não tem acesso a esses direitos essenciais, e, por fim, será explorada a Agenda 2030 da ONU.

É lugar comum dizer que a água é essencial à vida: aprendemos essa informação desde a mais tenra idade. A continuação de todas as formas de vida no globo terrestre depende diretamente desse recurso. Em especial, para o ser humano, a água é imprescindível não só para a manutenção das funções vitais do corpo, como também para o desenvolvimento de atividades econômicas e comerciais (RIVA, 2016).

Riva (2016) esclarece que, apesar de se propagar que os recursos hídricos estejam acabando, essa informação não é verdadeira. O volume de água que existe no planeta Terra mantém-se sempre nos mesmos níveis, de cerca de 1.400 milhões de km³. No entanto, a maior parte da água disponível, aproximadamente 97,5%, é salgada e, portanto, inapropriada para consumo e utilização humana.

Por sua vez, a água doce, fundamental para a sobrevivência do homem, está, em sua maior parte, situada em locais de difícil acesso, como picos permanentes de gelo ou aquíferos subterrâneos. A água doce de fácil acesso, disponível na superfície terrestre, está distribuída de maneira heterogênea, já que sua disponibilidade geográfica depende de diversos fatores, como temperatura, índice pluviométrico, circulação atmosférica, formação de solos e cobertura vegetal. Por isso, alguns países, por sua posição geográfica no globo terrestre,

encontram-se em situação de estresse hídrico, independentemente do seu nível de desenvolvimento ou riqueza (RIVA, 2016).

Aliados a esses fatores naturais, os fatores humanos contribuem para a escassez hídrica. Ações depredatórias do meio ambiente, como poluição das águas superficiais e subterrâneas, aumento exponencial da população mundial, crescimento urbano acelerado e desordenado, impermeabilização das superfícies urbanas, extração e exploração não sustentável de fontes de água, aumento da atividade agrícola, consumo excessivo de produtos industriais e desmatamento florestal, contribuem para a diminuição acelerada das reservas de água doce (RIVA, 2016).

A Organização das Nações Unidas (ONU) corrobora com esse diagnóstico. No Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2023, a ONU informa que, de acordo com os últimos números, coletados em 2020, 2 bilhões de pessoas, ou seja, 26% da população mundial não tinham acesso a serviços de água potável gerenciados com segurança, enquanto um percentual de 46%, equivalente a 3,6 bilhões de pessoas, não tinham acesso a um sistema seguro de saneamento básico⁴.

A Agenda 2030, que a ONU define como um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, estabeleceu dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). O ODS 6 estabelece o objetivo de assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. O Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2023, no entanto, afirma que, considerando-se a velocidade atual, o ODS6 não está conseguindo progredir conforme o planejado e, em algumas áreas, a taxa de implementação precisa ser acelerada, devendo ser, no mínimo, quadruplicada.

Diante desse contexto, em que os recursos hídricos se apresentam tão importantes quanto escassos, Riva (2016) ensina que o direito à água constitui um verdadeiro pré-requisito aos demais direitos humanos, como direito à vida e à dignidade. De fato, a ONU, em sua Resolução 64/A/RES/64/292, de 28/07/2010, reconhece, indiscutivelmente, que o acesso equitativo à água potável e ao saneamento básico seguros configura um pressuposto para a realização integral de todos os direitos humanos.⁵

⁴ Segundo o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2023 da ONU, o uso da água tem aumentado globalmente a uma taxa de 1% ao ano nos últimos 40 anos. Estima-se que esse crescimento se mantenha a uma taxa semelhante até 2050, impulsionado pela combinação de crescimento populacional, desenvolvimento socioeconômico e mudanças nos padrões de consumo, com a maior parte desse aumento concentrada em países de renda média e baixa, particularmente em economias emergentes.

⁵ Vale a pena trazer, na íntegra, o trecho da resolução que faz essa afirmação: “Acknowledging the importance of equitable access to safe and clean drinking water and sanitation as an integral component of the realization of all human rights,

2.2. Desenvolvimento sustentável

Neste subcapítulo, pretende-se estudar o conceito de desenvolvimento sustentável, suas origens e seu impacto na sobrevivência das gerações futuras.

O direito à água e ao saneamento seguros não podem ser dissociados do conceito de desenvolvimento sustentável. Nesse tocante, é válido mencionar o Relatório de Brundtland de 1987. De acordo com as conclusões do relatório, desenvolvimento sustentável “é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às aspirações humanas.”⁶

O relatório propõe, ainda, alguns princípios, como o da equidade intergeracional, que estabelece que os Estados devem conservar e utilizar os recursos naturais e ambientais para o benefício das gerações atuais, bem como das gerações futuras. Weiss (1992), uma das maiores referências no assunto, leciona que o desenvolvimento sustentável diz respeito tanto à solidariedade intergeracional quanto à intrageracional, e que significa um compromisso de equidade com as gerações futuras.

A teoria da equidade intergeracional, conforme explica Weiss (1992), estabelece que a espécie humana detém e usufrui do ambiente natural, que também é comum às outras espécies. Nosso planeta também é algo que temos em comum com gerações passadas, presentes e futuras. Por isso, nós, membros da geração atual, seríamos curadores e responsáveis pela integridade do meio ambiente, ao mesmo tempo que seríamos também beneficiários dos recursos naturais, com direito a usufruir e nos beneficiar deles.

A autora segue esclarecendo que as gerações futuras também são portadoras de direitos. Dessa maneira, trata-se de uma verdadeira parceria, não só entre os povos existentes no planeta, mas também da geração atual com gerações passadas e futuras. Cada nova geração tem o direito de receber o meio ambiente e o planeta em condições tão boas quanto aquelas de que seus antepassados usufruíram. Para que esse objetivo seja atingido, faz-se necessário que cada geração deixe o planeta nas mesmas condições em que o encontraram, e que provenham as gerações futuras de acesso aos seus recursos e benefícios (WEISS, 1992).

Reaffirming the responsibility of States for the promotion and protection of all human rights, which are universal, indivisible, interdependent and interrelated, and must be treated globally, in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis”.

⁶ Relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987 (A/42/427, 4 August 1987). Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em 17/11/2023.

Uma das ideias mais interessantes apresentadas pela autora é a solidariedade intrageracional. Isto é, não basta que um país ou grupo de países atinja, individualmente, as metas de desenvolvimento sustentável e garanta os recursos naturais apenas para suas próprias gerações futuras. É necessário que haja uma cooperação global entre todos os países para se garantir um planeta robusto no futuro. E, para isso, é preciso que se atendam as necessidades da população mais pobre, para que ela também tenha os meios de cumprir as obrigações intergeracionais e seja capaz de deixar o meio ambiente íntegro para as suas próprias descendências também (WEISS, 1992).

Weiss (1992) traz, ainda, três princípios da equidade intergeracional. São eles: 1) conservação de opções, ou seja, cada geração deve conservar a diversidade natural e cultural, de modo que as gerações futuras também encontrem essa diversidade, 2) conservação da qualidade, segundo o qual cada geração deve manter a integridade do planeta de modo que as gerações futuras o recebam nas mesmas condições das anteriores, e 3) conservação de acesso, pelo qual as gerações atuais devem garantir a seus membros direitos equitativos de acesso ao legado do passado, bem como conservar esse acesso para as gerações vindouras.

Quanto às gerações futuras, como os interesses a serem protegidos são difusos e coletivos, não há a necessidade de saber quem serão esses indivíduos ou até mesmo quantas pessoas serão. Trata-se de direitos geracionais que devem ser protegidos desde já. A autora sugere que a maneira mais eficaz de dar voz e proteção aos interesses das futuras gerações é eleger alguém, hoje em dia, para representar essas pessoas. Já que as ações atuais determinarão a sobrevivência e o bem-estar das populações futuras, um representante, como poder de interferir nas decisões tomadas hoje, pode ser um aliado estratégico. Por último, a autora esclarece que existe a necessidade de se investir em pesquisa para a substituição de recursos que estarão, inevitavelmente, esgotados no futuro (WEISS, 1992).

2.3. A evolução do direito humano à água

Neste subcapítulo, pretende-se estudar como ocorreu a evolução do direito humano à água, desde as mais iniciais conferências sobre meio ambiente até a declaração da ONU, reconhecendo-o como um direito humano.

Partindo da perspectiva de que a água é essencial não só para a manutenção da vida no planeta como também para a evolução econômica e comercial das sociedades, e considerando-se que essa evolução deve se pautar pelos princípios do desenvolvimento sustentável e da solidariedade intergeracional, cabe mencionar que em 2010 a ONU passou a

reconhecer o direito à água e ao saneamento como direitos humanos. Porém, é válido mapear o caminho que foi trilhado até esse reconhecimento.

Dentre a comunidade internacional, o ano de 1972 marcou o início do debate sobre a relação entre proteção ambiental e desenvolvimento, com a realização da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano de 1972. O documento que encerrou a conferência, a Declaração de Estocolmo de 1972, trouxe pela primeira vez a necessidade de proteção dos recursos naturais, citando especificamente a água, dentre outros recursos, no seu Princípio 2. O mencionado princípio também faz menção à solidariedade intergeracional.⁷

Já em 1977 foi realizada a primeira conferência internacional para a discussão de questões ligadas específica e exclusivamente à água. Foi a Conferência de Mar del Plata de 1977, que deu origem ao Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água. Neste documento ficou estabelecido que, independentemente do seu estágio de desenvolvimento e das suas condições econômicas e sociais, todas as pessoas têm direito de acesso à água potável em quantidades e qualidade suficientes para suprir suas necessidades básicas⁸.

Segundo Riva (2016), foi a primeira vez em que o direito à água havia sido mencionado expressamente em um documento jurídico internacional. Além disso, a autora ressalta que essa mesma conferência deu origem à Década Internacional do Saneamento Básico, de 1981 a 1990, em que os Estados assumiram formalmente compromissos de melhorar o fornecimento de água e saneamento básico.

A partir da década de 1990, o movimento pelo direito à água intensificou-se. Em 1990, foi adotada a Carta de Montreal sobre Água Potável e Saneamento, cujo preâmbulo estabelece que o acesso à água potável é uma necessidade para a sobrevivência, e, por isso, para a efetivação dos outros direitos humanos, é essencial que se garanta o acesso à água potável em quantidade e qualidade suficientes para a satisfação das necessidades básicas⁹ (MAIA, 2017).

Em seguida, em 1992, ocorreu a Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente de 1992, em que nasceu a Declaração de Dublin de 1992. Nesse documento, ficou estabelecido que a água tem valor econômico, reconhecendo-se, assim, que se trata de um

7 O texto integral do Princípio 2 diz: “Os recursos naturais da Terra, incluindo o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e amostras especialmente representativas de ecossistemas naturais, devem ser salvaguardados para o benefício das gerações presentes e futuras através de cuidadoso planejamento e administração, conforme for apropriado. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/PDF/NL730005.pdf?OpenElement>

8 Dentre as considerações do Relatório, temos a seguinte: “todas as pessoas, não importando seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidades e qualidade suficientes para suas necessidades básicas”. Disponível em <https://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>

9 A Carta de Montreal de 1990 está disponível em <http://www.sie-see.org/wp-content/uploads/2018/03/Charte-de-Montreal-sur-leau-potable-et-lassainissement.pdf>.

bem econômico.¹⁰ A ideia era que, ao se gerenciar a água como um bem com valor econômico, seria possível se atingir o uso eficiente e equitativo, alcançando-se também a proteção e conservação das fontes de água.

O documento também declarou que a água potável é um recurso finito e vulnerável, sendo fundamental o estabelecimento de políticas internacionais para a proteção desse recurso. Além disso, também mencionou-se a necessidade do estabelecimento de um preço acessível à água (RIVA, 2016).

Ainda em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, informalmente conhecida como Rio 92, o acesso à água continuou a ser discutido. O documento produzido na conferência foi a Agenda 21¹¹. Seu capítulo 18 estabeleceu diretrizes de planejamento para a proteção dos recursos hídricos e para o desenvolvimento sustentável, priorizando o uso da água para satisfazer as necessidades básicas humanas, desta forma, já antecipando alguns critérios do direito humano à água (RIVA, 2016).

Os documentos mencionados acima demonstram que estava sendo construído na comunidade internacional um consenso sobre o direito à água, bem como o início de uma vontade política de incluir esse direito na agenda de políticas públicas. No entanto, esses documentos apresentam características de *soft law*, isto é, constituem meras declarações, sem nenhuma força coercitiva. Apesar disso, os documentos de *soft law* são importantes no sentido de influenciar na criação de documentos de aplicação obrigatória (RIVA, 2016).

Riva (2016) salienta que o direito humano à água pode ser embasado, ainda que implicitamente, em uma série de documentos jurídicos internacionais. A autora menciona a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, em seu artigo 25, § 1º declara o direito à saúde e ao bem-estar¹², apresentando, em seguida, um rol apenas exemplificativo de direitos. É possível interpretar extensivamente esse dispositivo de modo a incluir a proteção ao direito à água, já que, sem usufruir do direito à água, é impossível a plena satisfação dos demais direitos elencados.

10 O Princípio 4 do Relatório afirma que “a água tem um valor econômico em todos os seus usos concorrentes, e deve ser reconhecida como um bem econômico”. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30961/ICWE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

11 Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

12 O mencionado artigo 25, §1º estatui: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

McCaffrey (2016), importante jurista estudioso do tema do direito humano à água, questiona por que esse direito não consta expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, nem de seus dois pactos internacionais de 1966 (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). O autor sugere que uma das razões que justificam essa ausência reside no fato de que países em desenvolvimento não teriam a capacidade de colocar o direito à água em prática de maneira imediata. Além disso, o autor especula que haveria alguma relutância em normatizar algo tão óbvio: o direito à água como uma necessidade básica para a sobrevivência. E, em último lugar, ele também informa que, à época, até a década de 1960, esse não era considerado um tópico urgente (MCCAFFREY, 2016; RIVA, 2016).

Além dos já mencionados, alguns outros documentos, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950 e a Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos de 1981, embora não mencionem expressamente o direito humano à água, estabelecem outras normas que podem dar proteção ao direito à água, ainda que de forma indireta e implícita (RIVA, 2016).

Vale mencionar alguns documentos jurídicos que protegem expressamente o direito à água. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979, resguarda, de maneira explícita, em seu art 14, §2º, o direito de acesso ao fornecimento de água e de saneamento para mulheres habitantes do meio rural, como uma das espécies de direito a condições adequadas de vida (RIVA, 2016).

Dez anos depois, a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989 (CDC), previu expressamente o direito de acesso à água para crianças como prevenção a doenças e à má nutrição infantil, em atendimento ao direito à saúde. Essa proteção está prevista no art. 24, §2, c, do instrumento (RIVA, 2016).

Mais recentemente, foi aprovada a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006. O art. 28 desse ajuste admite que o acesso à água e ao saneamento é considerado essencial para que as pessoas com deficiência consigam atingir o nível de vida e proteção social adequados (RIVA, 2016).

Apesar da importância desses diversos documentos em sedimentar o caminho até a consolidação do direito à água, o de maior relevância, até então, foi o Comentário Geral nº. 15 de 2002¹³, denominado “Direito à água”. Neste documento, o Comitê Econômico, órgão encarregado da interpretação oficial e aplicação do Pacto Econômico de 1966, afirmou e

13 Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/486454>

defendeu a existência de um direito humano à água derivado do “direito a um nível adequado de vida”, presente no art. 11, §1º, e do “direito à saúde”, constante no art. 12, ambos referentes ao Pacto. O Comitê foi além ao estipular critérios específicos para a efetivação desse direito ao descrever que “o direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos” (RIVA, 2016).

Riva (2016) explica que, a fim de fortalecer a aplicação do direito à água, o Comentário Geral nº. 15 estabeleceu a inclusão desse direito e as obrigações dele decorrentes no Sistema de Monitoramento do Pacto Econômico, realizado pelo Comitê Econômico. Nesse sistema, ocorre o envio de relatórios, periodicamente, pelos Estados, nos quais devem ser explicitados os avanços e dificuldades na implementação dos direitos humanos previstos no Pacto. O Comitê, por sua vez, após a análise dos relatórios, emite observações finais, que podem ser positivas ou negativas para os Estados no tocante à efetivação dos direitos humanos.

Após o Comentário Geral nº. 15, o direito à água foi incluído, expressamente, em diversas resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU, colaborando, assim, para a evolução desse direito. Têm especial importância as resoluções que criaram e reforçaram a importância do Relator Especial sobre o Direito à Água e ao Saneamento. Esse cargo foi inicialmente ocupado pela jurista portuguesa Catarina de Albuquerque, sendo seguida pelo professor sanitarista brasileiro Léo Heller, que passou a ocupar o cargo em 2014. Esse cargo mostra-se especialmente relevante porque, dentre as funções do seu mandato, consta a obrigação de realizar visitas periódicas aos Estados para a análise das condições de implementação do direito à água e ao saneamento, bem como a busca por soluções locais para a implementação do direito à água que possam ser exportadas para outras regiões do planeta (RIVA, 2016).

Por fim, em 2010, o direito à água e ao saneamento básico foi formalmente reconhecido como um direito humano: a Assembleia Geral da ONU elaborou a Resolução 64/292¹⁴, com o nome de “O direito humano à água e ao saneamento”. A resolução foi aprovada com 122 votos a favor e nenhum contra, com 41 abstenções. A ONU afirmou, então, que são direitos humanos o direito à água potável e segura e o direito ao saneamento, sendo essenciais para o pleno gozo da vida e de todos os outros direitos humanos (RIVA, 2016).

14 Diz o texto original: “Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights” Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/687002>.

O estabelecimento definitivo do direito à água e ao saneamento como um direito humano foi a maior vitória do movimento pelo acesso à água até então, e significou um passo importante no sentido de garantir esse direito na ordem internacional. O secretário-geral da ONU à época, Ban Ki-Moon, declarou que “a água deixa de ser apenas uma necessidade básica, passando a ser um direito humano”, reforçando, assim, o dever dos Estados de garantir esse direito, que passou, então, a ter o mesmo *status* dos outros direitos humanos, como o direito à vida, à liberdade e à dignidade da pessoa humana (RIVA, 2016).

2.4. O direito humano à água e ao saneamento e a sexta dimensão de direitos humanos

Neste subcapítulo, pretende-se pesquisar como os direitos humanos à água e ao saneamento se encaixam dentro da sexta dimensão de direitos humanos, levando-se em conta as demais dimensões.

Após traçar o histórico da trajetória do direito à água e ao saneamento como direitos humanos, cabe analisar como a doutrina enxerga esse direito. Para isso, é necessário entender o conceito de direitos humanos e estudar também a teoria dimensional dos direitos humanos.

Ramos (2014) conceitua os direitos humanos:

Os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Os direitos humanos são os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna.

Ainda segundo o autor, não há que se falar num rol fechado e preestabelecido dessa categoria de direitos essenciais à vida. De acordo com o período histórico e a época, as necessidades humanas sofrem variações, sendo assim, necessário traduzir juridicamente essas novas demandas sociais e introduzi-las no ordenamento jurídico como novas espécies de direitos humanos (RAMOS, 2014).

Esse fato se confirma quando observamos a relação entre período histórico e direitos humanos. Por exemplo, diante do contexto histórico após a Segunda Guerra Mundial, foi necessária a formalização da proteção dos direitos dos indivíduos contra os abusos do Estado. Posteriormente, na década de 1970, a comunidade internacional passou a se atentar para a necessidade de se proteger outra categoria de direitos humanos, qual seja, o direito a um meio ambiente preservado e ao desenvolvimento sustentável (RIVA, 2016).

Quanto aos direitos humanos, existem algumas expressões que são usadas indiscriminadamente como sinônimos, quais sejam: direitos humanos, direitos fundamentais e direitos do homem. Conforme nos esclarece Bonavides (2011), os autores anglo-americanos têm preferência pela utilização dos termos direitos humanos e direitos do homem, enquanto os juristas alemães tendem a favorecer o emprego do termo direitos fundamentais¹⁵. Cabe, assim, um esclarecimento quanto a essa terminologia e quanto à utilização de cada termo.

A expressão direitos humanos está intimamente ligada ao direito internacional público, de modo a garantir uma proteção extraestatal e internacional a todas as pessoas, numa pretensão normativa de universalidade. Sob essa perspectiva, os direitos humanos são aqueles garantidos por normas internacionais, como tratados, celebrados entre diferentes Estados com a finalidade de proteger os cidadãos sob sua jurisdição, independentemente de sua nacionalidade. Daí, tem-se, como consequência, que, justamente por seu caráter de norma internacional, os direitos humanos nem sempre são exigíveis dentro da ordem interna dos países, sendo protegidos pela ordem internacional (MAZZUOLI, 2021; FERNANDES, 2020; RAMOS, 2014; BONAVIDES, 2011).

Os direitos fundamentais são aqueles já positivados na constituição do Estado e, portanto, passíveis de serem cobrados dentro da ordem jurídica doméstica. Outra importante característica dessa categoria de direitos é que a constituição lhes garantiu um grau mais elevado de proteção, sendo eles ou imutáveis ou modificáveis apenas através de emenda constitucional. Sendo os direitos fundamentais a constitucionalização dos direitos humanos, eles serão diferentes de Estado para Estado (MAZZUOLI, 2021; FERNANDES, 2020; RAMOS, 2014; BONAVIDES, 2011).

A expressão “direitos do homem”, por sua vez, tem origem jusnaturalista. Trata-se, assim, da forma materializada dos direitos naturais, ainda não positivados. Atualmente, salvo raras exceções, é difícil encontrar um rol significativo de direitos ainda não positivados. São os direitos que o ser humano sabe ter, mas não sabe por que os tem. Dessa forma, seriam direitos “naturais, inalienáveis e sagrados”, que apresentariam como característica a imprescritibilidade e que protegeriam a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Uma crítica a essa expressão é que ela poderia sugerir uma exclusão aos direitos da mulher (MAZZUOLI, 2021; FERNANDES, 2020; RAMOS, 2014; BONAVIDES, 2011).

15 FERNANDES (2020), leciona que a expressão “direitos fundamentais” foi utilizada pela primeira vez na França, no século XVIII, no contexto da Revolução Francesa que levou à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789. Em seguida, no século XIX, o termo se alastrou pelo pensamento jurídico alemão, que cunhou a expressão *Crundrechte*, significando um sistema de relações jurídicas básicas entre o indivíduo e o Estado, fundamentando toda a ordem jurídica à época.

Esclarecidas as diferenças quanto à terminologia, cabe esmiuçar as características que diferenciam os direitos humanos das demais categorias de direitos, especialmente dos direitos fundamentais, de ordem doméstica.

Os direitos humanos apresentam a marca da historicidade. Isto é, foram, como ainda estão sendo, construídos conforme o decorrer do tempo e dos períodos históricos. A partir de 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a instituição da ONU, os direitos humanos foram reconstruídos e passaram a se desenvolver no plano internacional. É sabido que os direitos humanos não se substituem uns aos outros, não existe uma sucessão das gerações desses direitos. No entanto, as categorias de direitos humanos vão surgindo e se desenvolvendo conforme as necessidades da humanidade em cada contexto e momento histórico (MAZZUOLI, 2021; RAMOS, 2014).

Talvez a mais importante característica dos direitos humanos seja a sua universalidade. Todas as pessoas são protegidas pelos direitos humanos, basta sua condição de ser humano para estar sob essa proteção, tanto no plano interno quanto externo, qualquer que seja sua raça, sexo, religião ou condição econômica ou social. Não há qualquer outro requisito exigido para se invocar a tutela dos direitos humanos fora a humanidade de cada um, já que todas as pessoas são dotadas da mesma dignidade (MAZZUOLI, 2021).

A universalidade dos direitos humanos foi primeiramente reconhecida e positivada na Declaração Universal de 1948, cujo art. 1º dispõe que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Desde então, a característica da universalidade vem sendo frequentemente reafirmada nos diversos tratados e declarações de direitos editadas pelos próprios Estados (RAMOS, 2014).

Um desdobramento da universalidade é a inerência, que significa que os direitos humanos pertencem a todos os membros da espécie humana, sem qualquer tipo de distinção ou exceção (RAMOS, 2014).

Outra característica relevante é a transnacionalidade, já que os direitos humanos podem ser reconhecidos onde quer que o indivíduo esteja. Isso se torna especialmente relevante no caso de apátridas, isto é, indivíduos que não estão cobertos por nenhuma nacionalidade, e refugiados. Esses indivíduos devem ser protegidos pela ordem internacional, não dependendo de nenhum Estado ou vínculo de nacionalidade para isso (RAMOS, 2014).

É da natureza dos direitos humanos serem essenciais, já que consta de seu conteúdo valores fundamentais para o ser humano, prevalecendo, sempre, a dignidade da pessoa humana (MAZZUOLI, 2021).

Outro traço basilar dos direitos humanos é sua irrenunciabilidade, isto é, ainda que seu titular autorize, sua violação não é permitida nem justificada. Não é possível que se renuncie a um direito humano, ainda que se utilize da liberdade como justificativa para tal (MAZZUOLI, 2021).

Além disso, eles também apresentam a característica essencial da inalienabilidade. Assim, os direitos humanos não podem ser alienados por seu titular. São direitos que não podem ser cedidos ou transferidos a terceiros, seja onerosa ou gratuitamente, independentemente do consentimento do seu portador. São indisponíveis e inegociáveis (MAZZUOLI, 2021).

A inexauribilidade é outro traço relevante desses direitos. A categoria dos direitos humanos é sempre passível de sofrer expansão, com novos direitos podem ser acrescentados a esse rol a qualquer tempo (MAZZUOLI, 2021).

São também imprescritíveis os direitos humanos, pois não se esgotam com o passar do tempo nem se sujeitam à prescrição por não terem sido utilizados. Podem ser invocados a qualquer tempo (MAZZUOLI, 2021).

Por fim, temos a característica da vedação do retrocesso. Os Estados não têm permissão de retroagir em matéria de direitos humanos, não podendo proteger hoje menos do que protegiam ontem. Os direitos humanos devem sempre expandir sua proteção ao ser humano (MAZZUOLI, 2021).

Vencidas as discussões iniciais sobre conceito, diferenças de nomenclatura e características dos direitos humanos, é válido compreendermos o contexto histórico em que eles despontaram, para, em seguida, analisar a teoria dimensional.

As revoluções liberais inglesa, americana e francesa, ocorridas nos séculos XVII e XVIII, bem como suas respectivas Declarações de Direitos, representam o marco inicial e a primeira afirmação histórica expressa dos direitos humanos (RAMOS, 2014).

Já em 1628 o Estado absolutista inglês foi questionado. A *Petition of Rights*, datada desse ano, buscava a limitação do poder do monarca. Uma das cláusulas presentes nesse documento já representava uma ideia embrionária do direito à liberdade, que seria estabelecido em definitivo mais de cem anos depois. Tratava-se do direito que os homens livres possuíam de não serem detidos, presos ou privados de seus bens, liberdades e franquias, nem de serem postos fora da lei, exilados ou molestados de qualquer maneira, a não ser em virtude de sentença legal dos seus pares ou da lei do país (RAMOS, 2014).

Décadas depois, em 1689, ainda na Inglaterra, houve a edição da Declaração Inglesa de Direitos, a "*Bill of Rights*", que reduziu, de forma definitiva, o poder autocrático dos reis

ingleses. Dessa carta, consta, principalmente, a afirmação da supremacia da vontade da lei sobre a vontade do monarca, não sendo, assim, uma declaração extensa de direitos. Cabe destacar os principais pontos, como a ilegalidade de a autoridade real suspender leis ou sua execução sem o consentimento do Parlamento, a afirmação de que as eleições dos membros do Parlamento deveriam ser livres e, por fim, que a liberdade de expressão, os debates ou procedimentos no Parlamento não deveriam ser impedidos ou questionados por qualquer tribunal ou local fora do Parlamento (RAMOS, 2014).

Os exemplos acima são claros em demonstrar que os documentos ingleses do século XVII consagraram a supremacia do Parlamento sobre o poder do rei, limitando-o (RAMOS, 2014).

A Revolução Americana, por sua vez, ocorrida em 1776, foi o processo pelo qual as colônias britânicas na América do Norte conquistaram sua independência. Pode-se citar a defesa das liberdades públicas contra a tirania do rei como uma das principais causas que motivaram esse movimento. Um dos marcos mais significativos desse processo foi a elaboração da constituição norte-americana em 1787, a primeira do mundo (RAMOS, 2014).

Antes do marco constitucional, houve a edição da Declaração do Bom Povo de Virgínia, datada de 1776. Nesse documento, composto de dezoito artigos, constavam afirmações características da promoção dos direitos humanos com viés jusnaturalista, tais como “todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes”, constante no artigo 1º, e “todo poder é inerente ao povo e, conseqüentemente, dele procede; que os magistrados são seus mandatários e seus servidores e, em qualquer momento, perante ele responsáveis”, presente no artigo 2º (RAMOS, 2014).

A Declaração de Independência dos Estados Unidos foi feita posteriormente naquele mesmo ano de 1776. Nela, constava o seguinte texto: “todos os homens são criados iguais, sendo-lhes conferidos pelo seu Criador certos direitos inalienáveis, entre os quais se contam a vida, a liberdade e a busca da felicidade. Que para garantir estes direitos, são instituídos governos entre os homens, derivando os seus justos poderes do consentimento dos governados”. Ficava claro, portanto, o direito de autodeterminação dos homens, detentores do poder de livre escolha dos seus governantes (RAMOS, 2014).

A Constituição norte-americana de 1787, por sua vez, em seu texto original, não previu um rol de direitos, já que seus redatores temiam que a previsão de direitos humanos em seu texto abriria portas para a federalização de várias questões da vida social. Somente em 1791, superado esse receio, foram aprovadas dez emendas que afinal introduziram direitos humanos no texto constitucional (RAMOS, 2014).

Embora as revoluções anteriores tenham sido importantes do ponto de vista da evolução dos direitos humanos, foi a Revolução Francesa que gerou o mais importante marco desses direitos: a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, estabelecida pela Assembleia Nacional Constituinte francesa em 1789. (RAMOS, 2014).

O Estado absolutista francês pré-revolucionário era caro e ineficiente, incapaz de atender as necessidades básicas da população. Os membros das elites da nobreza e do clero, por sua vez, não aceitavam qualquer diminuição de seus privilégios. Esses fatores, em conjunto com a crescente insatisfação popular, representaram o estopim da revolução, com a autoprocamação de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1789, composta por representantes da nobreza, do clero e do terceiro setor. Em seguida, se iniciaram as revoltas populares (RAMOS, 2014).

Ainda em 1789, na Assembleia Nacional Constituinte, foi elaborada a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão. Neste documento, proclamou-se a igualdade e a liberdade como direitos inatos a todos os indivíduos. Essa inovação gerou um enorme impacto na época, pois foram abolidos os privilégios, direitos feudais e imunidades de que as classes privilegiadas dispunham. O lema do movimento, liberdade, igualdade e fraternidade, ilustrava os valores revolucionários (RAMOS, 2014).

Ainda sobre a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, há uma forte influência jusnaturalista, já que, no seu início, há uma menção aos direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem. A Declaração parte de uma premissa que será de grande influência nos séculos futuros, qual seja, de que todos os homens nascem livres e com direitos iguais. Os dezessete artigos que compõem o documento acabaram por ser adotados como preâmbulo da Constituição Francesa de 1791. Eles já dispunham sobre vários direitos humanos que também foram positivados por constituições e tratados posteriores, como soberania popular, sistema de governo representativo, igualdade de todos perante a lei, presunção de inocência, direito à propriedade, à segurança, liberdade de consciência, de opinião, de pensamento, bem como o dever do Estado Constitucional de garantir os direitos humanos (RAMOS, 2014).

A Revolução Francesa tinha como característica a pretensão de espalhar seus ideais revolucionários, diferente das revoluções anteriores inglesa e americana, que pretendiam apenas organizar a sociedade local. Por isso, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão ficou consagrada como a primeira de vocação universal (RAMOS, 2014).

Foi justamente do contexto da Revolução Francesa que o professor Karel Vasak retirou a inspiração para a teoria das gerações ou dimensões de direitos humanos, apresentada

por ele em 1979 em conferência lecionada no Instituto Internacional de Direitos Humanos em Estrasburgo, França. Diz a teoria que os direitos humanos podem ser classificados em três gerações: os de primeira geração correspondem aos direitos de liberdade, os de segunda são aqueles que garantem igualdade e os de terceira protegem a fraternidade, compondo assim o lema da Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade (MAZZUOLI, 2021; FERNANDES, 2020; RAMOS, 2014; BONAVIDES, 2011).

A teoria original de Vasak previa apenas três gerações de direitos humanos. Posteriormente, conforme novas e urgentes questões se impunham, a doutrina defendeu a ampliação das gerações de direitos humanos, para a quarta, quinta e até sexta geração, conforme será comentado adiante (MAZZUOLI, 2021; FERNANDES, 2020; RAMOS, 2014).

No entanto, antes de avançar, cabe mais um esclarecimento quanto à terminologia. Inicialmente, foi cunhada a expressão “gerações de direitos humanos”, para se referir aos sucessivos movimentos de defesa desses direitos, conforme explicitado acima. Com o tempo, a doutrina passou a condenar esse termo. A maior crítica feita é que o vocábulo “gerações” tende a passar uma ideia de que existe sucessão de categorias de direitos humanos, como se uma geração substituísse a outra. Os direitos humanos não se excluem nem se substituem uns aos outros, estando em constante interação, representando um conjunto mínimo de direitos necessários à vida (MAZZUOLI, 2021; FERNANDES, 2020; RAMOS, 2014).

Outras críticas são feitas no sentido de que a teoria geracional apresenta os direitos humanos de maneira fragmentada, descaracterizando o princípio da indivisibilidade. O sistema de gerações serviria como justificativa para a diferenciação da implementação de uma geração de direitos em detrimento de outra. Além disso, essa teoria faz surgir dificuldades para a categorização de um direito específico, como o direito à vida, que poderia ser incluído em mais de uma geração (RAMOS, 2014).

Dessa forma, parte da doutrina adotou o termo dimensões, no lugar de gerações, para designar essa teoria (MAZZUOLI, 2021; FERNANDES, 2020; RAMOS, 2014). Essa será a terminologia adotada neste trabalho.

Passando para as dimensões de direitos, temos que os direitos de primeira dimensão são aqueles referentes à liberdade. São os primeiros a figurarem nas constituições, já que são os direitos civis e políticos. Do ponto de vista histórico, no período correspondente ao fim do século XVIII e início do século XIX, correspondem à instauração do constitucionalismo nos países ocidentais (BENEVIDES, 2011; FERNANDES, 2020).

Apesar de hoje, alguns séculos depois de seu surgimento, esses direitos parecerem já pacíficos e consolidados nos respectivos ordenamentos jurídicos, a verdade é que não houve uma trajetória constante em linha reta, mas sim um processo irregular, que, com alguma frequência, apresentou avanços e recuos. Frequentemente, partiu-se de um reconhecimento meramente formal, passando-se por concretizações progressivas e parciais, até atingir-se um nível de concretude e amplitude plena, dentro da perspectiva de um ambiente democrático. Dessa forma, esse processo de progressão gradual significa uma abertura constante para novas conquistas e, de fato, esses direitos têm se apoderado de novos significados e magnitudes conforme a evolução histórica (BENEVIDES, 2011).

Os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade são aqueles de oposição e resistência ao Estado. São denominados também de direitos de defesa, já que protegem o indivíduo de atuação indevida do Estado. São, portanto, direitos que, classicamente, exigem uma atuação negativa do poder público. Seus titulares são, portanto, os indivíduos, e eles são oponíveis ao Estado (BENEVIDES, 2011; RAMOS, 2014; FERNANDES, 2020).

Em seguida, temos a segunda dimensão, que abrange os direitos relativos à igualdade. Trata-se dos direitos sociais, culturais e econômicos. Têm a denominação de sociais não porque são de titularidade coletiva, mas porque buscam a concretude das prestações sociais. Dessa forma, os titulares são os indivíduos, que deverão acionar o Estado. Exigem uma prestação positiva do Estado, como é o caso do direito à saúde, à educação, à previdência social, à habitação, entre muitos outros (RAMOS, 2014; FERNANDES, 2020).

Os direitos de primeira geração, relativos à liberdade, dominaram o século XIX. Já estes, de segunda geração, referentes à igualdade, predominaram pelo século XX, nascidos a partir dos movimentos antiliberais. Bonavides (2011) ensina que, a princípio, esses direitos se limitavam a reivindicações e especulações políticas e filosóficas com grande viés ideológico. Em seguida, após serem proclamados nas constituições marxistas e naquelas referentes à social-democracia (como na Constituição da República de Weimar de 1919 e na Constituição Mexicana de 1917), se espalharam pelo mundo e dominaram as constituições elaboradas após a Segunda Guerra Mundial (BONAVIDES, 2011; RAMOS, 2014).

No entanto, apesar de constitucionalizados, passaram por um período inicial de baixa normatividade ou até mesmo de ausência de eficácia, necessária para serem postos em prática. Aqui a lógica era oposta à do período anterior, já que agora era necessário que o Estado tivesse um papel ativo na prestação dos direitos de igualdade. Assim, no período seguinte, passaram a ser considerados como normas programáticas (BONAVIDES, 2011; FERNANDES, 2020).

A terceira dimensão de direitos humanos diz respeito aos direitos difusos, baseando-se, assim, no princípio da fraternidade. A partir da consciência de um mundo dividido entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e também sob a influência da temática ambiental, esses direitos floresceram no final do século XX (MAZZUOLI, 2021; BONAVIDES, 2011).

Seus destinatários não são um indivíduo, grupo de indivíduos nem mesmo um Estado, mas sim o gênero humano. Surgem a partir da constatação de que a sobrevivência do homem depende diretamente do planeta Terra e dos seus recursos naturais, que são finitos. Assim, dentre os direitos de terceira dimensão, pode-se citar o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente equilibrado e à comunicação (BONAVIDES, 2011; RAMOS, 2014; FERNANDES, 2020).

A doutrina é pacífica quanto à certeza da existência das três primeiras dimensões de direitos humanos, existindo também concordância quanto aos direitos que compõem cada uma delas. No entanto, daí em diante, a doutrina diverge. Alguns admitem a existência de quatro, cinco e até seis dimensões de direitos. O conteúdo de cada uma dessas dimensões também não é visto de maneira uniforme, conforme será analisado a seguir.

Para Bonavides (2011), a partir da perspectiva de um mundo cada vez mais globalizado, fazia-se necessário universalizar, de maneira normativa, os direitos fundamentais para além da visão estatal. Só dessa maneira seria possível se atingir uma sociedade aberta e global, conforme se pretendia, à época, que fosse o futuro. Para tanto, os direitos que compõem a quarta geração, segundo o autor, são o direito à democracia, à informação e ao pluralismo, fatores fundamentais para compor uma sociedade mundial globalizada (BONAVIDES, 2011; FERNANDES, 2020).

Outros autores, dentre eles Norberto Bobbio, defendem que a quarta dimensão é composta por direitos de defesa frente às novas tecnologias. Desse ponto de vista, frente ao avanço cada vez mais rápido das tecnologias e da pesquisa biológica, e se antecipando a possíveis consequências problemáticas, os autores defendem os direitos relativos à biotecnologia. Assim, a partir dessa perspectiva, compõem a quarta dimensão o direito contra manipulações genéticas, o direito ao patrimônio e respeito à identidade genéticas, a proteção contra as técnicas de clonagem, o direito à mudança de sexo (FERNANDES, 2020; FACHIN e SILVA, 2010).

Também a quinta dimensão de direitos humanos apresenta divergências na doutrina. Para Bonavides (2011), o direito à paz, por sua importância para o século XXI, deveria ser alçado da terceira para a quinta dimensão. Para o autor, a paz, enquanto pré-requisito para a

convivência humana, e enquanto princípio constitucional brasileiro, possui uma dignidade que só pode ser atingida elevando-se seu *status*. Deveria-se, assim, jogar luz sobre esse direito e retirá-lo da invisibilidade da terceira dimensão. Ele continua sua lição ao explicar que, diante dos desafios do atual século, somente a paz tem o poder de libertar e, se não for defendida, a humanidade ficará sob o jugo do “direito da força” (BONAVIDES, 2011; FERNANDES, 2020).

Em outra frente, o autor José Adércio Leite Sampaio leciona que existem outras interpretações sobre o conteúdo da quinta dimensão de direitos humanos. Explica o autor que, segundo a teoria de Majid Tehrarian, esses direitos, que ainda necessitam ser desenvolvidos e articulados, dizem respeito ao cuidado, compaixão e amor por todas as formas de vida, já que a segurança humana só pode ser garantida quando o próprio ser humano se reconhecer como parte do cosmos (FERNANDES, 2020; FACHIN e SILVA, 2010).

Segue o autor explicando que ainda existe um segundo ponto de vista quanto à composição da quinta dimensão. Sampaio ensina que, de acordo com a tese de Abu Marzouki, os direitos dessa dimensão seriam aqueles de resposta à dominação biofísica, que impõe padrões estereotipados de beleza, conduzindo, assim, a preconceitos contra raças ou padrões tidos como inferiores ou fisicamente imperfeitos (FERNANDES, 2020; FACHIN e SILVA, 2010).

A sexta dimensão, por sua vez, é a mais relevante a este trabalho, pois trata do direito à água como direito humano. Essa tese é defendida pelos autores Zulmar Fachin e Deise Marcelino Silva. Segundo eles, a água potável, que compõe um meio-ambiente ecologicamente equilibrado, faz parte dos direitos humanos de terceira dimensão. Porém, devido a sua importância fundamental para todas as formas de vida no planeta, deve ser destacada e alçada à sua própria dimensão (FACHIN e SILVA, 2010; FERNANDES, 2020).

Os autores defendem que estamos diante da perspectiva do aumento dos problemas ambientais e sociais que serão causados pela escassez de água potável no mundo, que afetará com mais violência os países em desenvolvimento nos próximos anos (FACHIN e SILVA, 2010).

Diante desse quadro, destacar o direito à água dentro da sexta dimensão de direitos humanos fará com que o Estado e a sociedade se atentem para o tema, passando a dar um tratamento adequado a esse direito. A juridicidade do direito se fortalecerá e vincularia todos os poderes estatais, bem como as ações individuais. Desse modo, seria possível preservar a água potável em benefício das gerações atuais e futuras (FACHIN e SILVA, 2010).

2.5. O direito humano à água e ao saneamento no ordenamento jurídico brasileiro

Neste subcapítulo, pretende-se fazer um estudo acerca da posição do direito humano à água e ao saneamento dentro do ordenamento jurídico brasileiro, investigando-se se já se trata de direitos constitucionalmente reconhecidos ou não.

O direito humano à água ainda não está previsto expressamente na Constituição federal de 1988. Porém, é possível deduzir que o direito à água sofre uma proteção indireta, pois a carta magna protege alguns outros princípios e direitos, dos quais se pode extrair essa proteção indireta.

Por exemplo, a constituição, em seu art. 1º, inciso III¹⁶, protege a dignidade humana, e a coloca como um dos fundamentos da república federativa do Brasil. Além disso, no art. 5º, a constituição protege o direito fundamental à vida, colocando-o em posição de destaque, no *caput* do artigo. Portanto, se o direito à água é essencial para a consolidação de outros direitos, como o direito à vida e à dignidade humana, e a lei maior protege esses direitos, pode-se concluir que existe uma proteção indireta ao direito à água.

Outro direito que depende da água para sua plena proteção é o direito à saúde, inscrito no *caput* do art. 6º. Dada a importância desse direito, a carta magna dedicou uma seção exclusiva à proteção do direito à saúde, nos artigos 196 a 200. Para se garantir que as pessoas tenham seu direito à saúde respeitado, é necessário garantir a elas o direito à água. Dessa forma, também é possível concluir que existe uma proteção indireta ao direito à água através da proteção ao direito à saúde.

Riva (2016) explica que o fato de ainda não existirem normas específicas de proteção ao direito à água não impediu o poder judiciário de analisar casos relativos à água e ao saneamento. No entanto, a autora explica que a maioria dessas decisões discute a legalidade dos casos de cortes no abastecimento de água e esgoto, demonstrando a intenção do judiciário em proteger o acesso à água enquanto um serviço público que é essencial à vida. A autora conclui, assim, que é possível afirmar que o Brasil se enquadra, ainda que de maneira tímida e indireta, no modelo jurisprudencial de proteção ao direito humano à água.

Porém, Riva (2016) segue sua exposição alertando para o fato de que, ainda que exista essa proteção incompleta, ela não é suficiente. A proteção por *ricochet*, na própria expressão da autora, não é capaz de contemplar todos os direitos, critérios e obrigações decorrentes do

16 Constituição Federal disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

direito à água. É comum que essa proteção indireta se restrinja à qualidade ambiental da água e a medidas necessárias para a prevenção de doenças, sem se levar em consideração a quantidade, proximidade e acessibilidade aos recursos hídricos. Por fim, a autora defende que a proteção expressa ao direito à água seria importante para combater a judicialização incompleta do direito à água, e tornaria oficial seu reconhecimento e a busca por sua efetivação.

Ao analisar o ordenamento jurídico brasileiro, é possível constatar que existem tanto normas constitucionais quanto infraconstitucionais que protegem os recursos hídricos. Além da Constituição Federal, outros instrumentos de relevância no estudo do direito à água são as Leis nº 9.433/1997, 9.984/2000, 11.445/2007 e 14.026/2020. É válido mencionar a existência do PL 4546/2020, que também trata da gestão dos recursos hídricos (SANTOS e SILVA, 2022).

Apesar de a Constituição Federal não fazer nenhuma previsão expressa ao direito à água e ao saneamento como direitos fundamentais, ela representou um significativo avanço na proteção do meio ambiente ao reservar um capítulo próprio dedicado à temática ambiental, no artigo 225 (SANTOS e SILVA, 2022).

Além do mencionado artigo, a carta magna faz menção à água e ao saneamento em outros trechos. Quanto à titularidade, a água, no Brasil, é considerada um bem de domínio público (RIVA, 2016). Assim, temos, no Título III, disposições constitucionais acerca da titularidade da água:

Art. 20. São bens da União: III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

Quanto ao saneamento básico, a Constituição Federal também dispõe algumas regras:

Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

Considerando-se a perspectiva infraconstitucional da proteção dos recursos hídricos, vale ressaltar a Lei nº. 9.433/1997, que, ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), representou um marco na gestão racional da água. Além disso, a tutela estabelecida pela PNRH representou a busca por uma mudança no modo como empresários, gestores públicos e a sociedade utilizavam a água no Brasil. Essa mudança deveria ser realizada pela implementação de medidas que conduzissem ao uso racional dos recursos, sempre com o foco na redução dos índices de desperdício e contaminação, bem como no aumento dos índices de abastecimento e saneamento, sem deixar de lado a qualidade e pureza da água a ser distribuída (SANTOS e SILVA, 2022; GRANADO e MATSUSHITA, 2017).

Santos e Silva (2022) esclarecem que a instituição da PNRH proporcionou um novo olhar para os recursos hídricos em todo âmbito nacional, respeitando, portanto, os princípios e fundamentos norteadores da gestão dos recursos hídricos. Desse modo, a água passou a ser tratada como bem de domínio público, e, ao mesmo tempo, como recurso natural limitado e dotado de valor econômico, estabelecendo-se, assim, uma gestão descentralizada e participativa entre o poder público, os usuários dos serviços de água e as comunidades, conforme constata-se no art. 1º, incisos I, II e IV da mencionada lei.

Riva (2016) destaca que a Lei nº. 9.433/1997 estabelece que, em situações de escassez, deve-se priorizar o consumo humano e a dessedentação de animais. Dessa maneira, a lei prioriza a vida como o bem jurídico a ser protegido e tutelado. A lei inclui, ainda, como um dos objetivos da PNRH, a sustentabilidade e a solidariedade intergeracional, ao determinar que se deve assegurar às gerações atuais e futuras a necessária disponibilidade de água de qualidade adequada aos respectivos usos.

A legislação em discussão também instituiu outros objetivos e diretrizes no que toca à gestão de recursos hídricos. Para alcançá-los, a lei elencou alguns instrumentos, dentre os quais pode-se citar a outorga de uso e a cobrança pela utilização dos recursos hídricos, as quais representam uma das mais importantes alterações trazidas pelo dispositivo legal. Destaca-se que, pela outorga, tornou-se possível um maior controle do Estado quanto à

captação e usos da água, e também sobre o lançamento de efluentes. A cobrança por utilização, por sua vez, ocasionou a imposição do pagamento dos custos por quem fará a exploração dos recursos hídricos e potencialmente lucrará com isso (SANTOS e SILVA, 2022).

A Lei nº. 9.433/1977 também instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, autorizando o direito de propriedade e exploração dos recursos hídricos, tanto para uso industrial, como para geração de energia, irrigação, entre outros. Além disso, o diploma legal também previu a possibilidade de penalização e responsabilização pelas possíveis perdas e danos no caso de uso irregular da água. Desse modo, fica evidente o valor econômico e socioambiental da água (MAIA, 2017).

Ainda no estudo do mencionado sistema, é interessante comentar a criação do Comitê de Bacia: trata-se de uma organização institucional moldada pela territorialidade natural e geográfica, diferente das tradicionais fronteiras político-administrativas dos municípios e estados. Essa nova configuração de gestão permite uma otimização do uso da água pelas diversas populações afetadas, o que é um fator essencial para a universalização do abastecimento de água (SANTOS e SILVA, 2022).

Por último, cabe destacar que a Lei nº. 9.433/1997 cita a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), que foi instituída pela Lei nº. 9.984/2000 (com terminologia alterada pela Lei nº. 14.026/2020). A agência tem suas diretrizes e fundamentos baseados nas determinações da PNRH. A ANA figura como o instrumento mais importante na gestão dos recursos hídricos, pois exerce o papel de executar as decisões políticas que definirão os usos adequados dos recursos hídricos brasileiros, sempre com o objetivo de atender às necessidades dos mais diversos usuários de forma equilibrada, contemplando todos os usos e cuidando para que eles coexistam, sempre buscando o equilíbrio das demandas (SANTOS e SILVA, 2022).

Cabe a menção à Lei nº. 11.445/2007, através da qual se estabeleceram as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Uma vitória importante desse diploma legal é que nele está previsto o direito de participação social em todas as etapas, inclusive no processo de detecção das deficiências sanitárias de cada município, incluindo a comunidade e a residência dos indivíduos. Como o saneamento configura um assunto de saúde pública, a participação dos cidadãos é fundamental e contribui para uma política pública mais eficiente (FERREIRA et al., 2021).

No entanto, apesar das boas intenções da lei, ela não atingiu seus objetivos plenamente. As ações da União não foram capazes de atingir todo o território nacional de maneira homogênea. As características locais dos municípios, como seus níveis de capacidade técnica, vontade política e captação de recursos, representaram um grande obstáculo (SANTOS e SILVA, 2022; FERREIRA et al., 2021). Em 2020, foi aprovada a Lei nº. 14.026/2020, considerada o novo marco legal do saneamento. Esse diploma legal tem causado alguma polêmica, pois passou a permitir a privatização da exploração dos serviços de água e saneamento, apesar de a tendência internacional atual ser a de reversão da exploração privada. Outra crítica contundente é que a aprovação dessa lei ocorreu em 2020, durante o período da Pandemia de Covid-19, reduzindo as possibilidades de ser feita uma ampla discussão nacional, com participação da sociedade (FERREIRA et al. 2021).

Indo adiante, existe uma preocupação de que a privatização desses serviços aumente as desigualdades no Brasil, seja pelo risco do aumento das tarifas, seja pelo risco de se privatizarem aquíferos subterrâneos. No entanto, devido ao reduzido período de vigência da Lei nº. 14.026/2020, ainda não é possível verificar com precisão que consequências são derivadas desse diploma legal (SANTOS e SILVA, 2022; FERREIRA et al., 2021).

2.6. O direito humano à água nas Constituições Latino Americanas

Neste subcapítulo, pretende-se explorar o direito humano à água e ao saneamento sob a perspectiva constitucional latino-americana, pesquisando-se se alguma carta magna do subcontinente sul-americano dispõe, expressamente, sobre esses direitos e de que maneira o fazem. No caso de países que não possuem essa previsão constitucional expressa, explorar-se-á, também, como seus ordenamentos jurídicos dispõem sobre esses direitos.

Pela natureza coletiva do meio ambiente, que não encontra barreiras nas fronteiras político-administrativas, é importante analisar como outros países da América Latina encaram o direito à água e como isso foi institucionalizado nesses países.

Desde 2010, a partir da formalização, pela ONU, do direito à água e ao saneamento como direitos humanos, os Estados sul-americanos, exceto Guiana e Suriname, também passaram a reconhecer o direito humano à água. Além disso, os Estados se comprometeram a garantir para todos os seus habitantes o acesso à água em quantidade e qualidade suficientes, para uso pessoal e doméstico, qualquer que seja a situação econômica dos indivíduos (BURCKHART e MELO, 2019).

O fato de esse reconhecimento ter sido realizado por uma resolução da Assembleia Geral da ONU, no lugar de um tratado, não gerou um efeito juridicamente vinculante desse direito, configurando, assim, apenas uma obrigação política. Dessa forma, a constitucionalização do direito à água, logicamente, produz efeitos mais concretos (BURCKHART e MELO, 2019).

Quanto aos textos constitucionais sul-americanos, nem todos fazem menção expressa ao direito à água. Burckhart e Melo (2019) propõem a classificação dos países da região em três grupos: o primeiro é composto por aqueles que reconhecem expressamente o direito à água no texto constitucional, no segundo estão os Estados que, embora não tenham em suas cartas magnas o direito à água nominalmente, preveem políticas públicas voltadas aos recursos hídricos, e, por último, existe o grupo de países que não mencionam nem o direito à água nem qualquer tipo de política pública a respeito desse tema, mas que reconhecem o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, os autores constatam que, do grupo de doze países estudados na pesquisa, apenas três fazem menção expressa ao direito à água, quais sejam: Uruguai, Equador e Bolívia.

No Uruguai, o direito à água passou a figurar expressamente na constituição em 2004, com o advento da reforma constitucional realizada através de referendo popular. A Comisión Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), organização criada em 2002 como resistência às tendências neoliberais de privatização no país, foi responsável pela iniciativa do referendo. Assim, esse movimento popular levou à mobilização política que levou o Uruguai a ser o primeiro país do mundo a reconhecer constitucionalmente o direito humano e fundamental à água e ao saneamento (BURCKHART e MELO, 2019).

Dessa forma, a constituição uruguaia¹⁷ em seu art. 47, afirma que a água é um recurso natural essencial para a vida, e que constituem direitos humanos fundamentais o acesso à água potável e ao saneamento. Adiante, a constituição continua seguindo a lógica da proteção dos direitos humanos, ao afirmar que a prestação do serviço de água potável e saneamento deverá antepor as razões sociais às de ordem econômica. Por fim, a lei maior uruguaia determina que os serviços públicos de saneamento e fornecimento de água para o consumo humano deverão ser prestados exclusiva e diretamente por pessoas jurídicas estatais.

Por sua vez, a constituição equatoriana de 2008¹⁸, antes do direito à água, ressalta a natureza, que denomina de “*Pacha Mama*”, com o reconhecimento de que o ser humano faz

17 Constituição do Uruguai disponível em <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>.

18 Constituição do Equador disponível em https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf.

parte dela e dela necessita para sua sobrevivência. Continua o texto constitucional para reconhecer, em seu art. 10, que a natureza é sujeito dos direitos reconhecidos pela carta magna. Em seguida, há um capítulo dedicado exclusivamente aos direitos da natureza, que deverão ser respeitados não só pelo poder público, como também pelos indivíduos e pessoas jurídicas. A natureza passa, assim, a ser sujeito de direitos, e deixa de configurar apenas um bem jurídico (RIVA, 2016).

Em seguida, o texto constitucional, em seu art. 12, dispõe que o direito à água é fundamental e irrenunciável, e seu uso público é um patrimônio nacional, sendo inalienável, imprescritível, inembargável e essencial para a vida. A Carta Magna ainda proíbe expressamente a privatização dos recursos hídricos, e estabelece que a gestão da água deve ser exclusivamente pública e comunitária (BURCKHART e MELO, 2019).

A Bolívia também reconhece constitucionalmente¹⁹ o direito humano à água. Já em seu preâmbulo, a constituição menciona as lutas do passado, como a guerra da água ocorrida em 2000, e ressalta a importância do acesso à água para a convivência coletiva. O direito à água é citado diversas vezes ao longo do texto constitucional. Por exemplo, o art. 16 garante a todas as pessoas o direito à água e à alimentação; o art. 20 estabelece que todas as pessoas têm direito ao acesso universal e equitativo à água potável e ao saneamento, reconhecendo-os expressamente como direitos humanos, e vai além, ao dispor que o acesso à água não poderá ser objetivo de privatização (BURCKHART e MELO, 2019).

O texto constitucional boliviano é ainda mais contundente, ao expressamente determinar, em seu art. 373, que a água é um direito fundamentalíssimo à vida, além de ser um marco de soberania para o Estado. Defende, ainda, que o Estado deverá promover o uso e acesso à água com base nos princípios da solidariedade, equidade, sustentabilidade, entre outros. O artigo ainda dispõe que a água é um recurso finito, vulnerável e estratégico, que cumpre uma função social, cultural e ambiental.

Os textos constitucionais dos três países mencionados acima configuram verdadeiras referências para o continente dentro da perspectiva do direito à água. Esse reconhecimento expresso se deve ao fato de que as transformações constitucionais nos respectivos países ocorreram já no século XXI (BURCKHART e MELO, 2019).

O segundo grupo de países, qual seja, aqueles que preveem políticas públicas para os recursos hídricos, sem mencionar expressamente o direito à água, inclui a Colômbia e o Brasil. Apesar de existirem países (os do terceiro grupo) que não mencionam o direito à água nem estabelecem constitucionalmente políticas públicas a esse respeito, pode-se afirmar que

¹⁹ Constituição da Bolívia de 2009 disponível em <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>.

todos os países do subcontinente sul-americano tratam, em suas respectivas constituições, da proteção ao meio ambiente (BURCKHART e MELO, 2019).

Como já exposto anteriormente, a constituição brasileira de 1988 não reconhece expressamente o direito à água. No entanto, atualmente, existe a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 4²⁰, de 2018 (que ganhou a numeração de PEC 6/2021²¹ na Câmara dos Deputados) em tramitação. O texto da emenda propõe o acréscimo do inciso LXXIX ao artigo 5º, com o seguinte texto²²: “é garantido a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico”.

Em abril de 2021 a PEC foi aprovada pelo Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados. Em julho de 2023, a Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania da Câmara emitiu um parecer²³ sobre a PEC. No parecer, o relator esclarece que há três propostas de emenda à constituição acerca do direito à água em apenso. Em seu voto, ele ressalta a importância da água para a sobrevivência e desenvolvimento humanos, destaca a decisão histórica da ONU de reconhecer o direito à água como um direito humano e vota pela admissibilidade da PEC e das demais propostas em apenso. Resta aguardar para saber se o Brasil entrará para o ainda pequeno rol de países sul-americanos que reconhece constitucionalmente o direito humano à água.

20 Os dados relativos à PEC nº. 04/2018, como seu texto lista de publicações oficiais e tramitação, podem ser conferidos em https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208?_gl=1*1wu7bqv*_ga*MjI3NDEwMjY0LjE3MDEwMjUyOTI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMTAyNTI5MS4xLjAuMTcwMTAyNTI5MS4wLjAuMA.

21 Os dados relativos à PEC nº. 04/2018, como tramitação e documentos apensados, podem ser conferidos em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277279>.

22 O texto completo da PEC pode ser consultado em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7631225&ts=1649362859104&disposition=inline&_gl=1*6twnq*_ga*MjI3NDEwMjY0LjE3MDEwMjUyOTI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMTAyNTI5MS4xLjEuMTcwMTAyNTUxOC4wLjAuMA.

23 Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2296326&filename=Parecer-CCJC-2023-07-04.

CAPÍTULO 3

O CASO DA CEDAE

Neste capítulo, pretende-se observar como a geografia natural da cidade do Rio de Janeiro, bem como a povoação do espaço urbano sem planejamento, representam, desde a fundação da cidade, um desafio à plena prestação dos serviços de água e esgoto.

3.1. Histórico do fornecimento de água e saneamento na cidade do Rio de Janeiro

Neste subcapítulo, pretende-se explorar o histórico de abastecimento de água e fornecimento de esgoto na cidade do Rio de Janeiro, a fim de demonstrar que as dificuldades de enfrentar os problemas na prestação desses serviços datam de séculos atrás. Dentre esse histórico, explorar-se-á a fundação da cidade, que apresentava desde então um perfil geográfico desafiador quanto ao fornecimento de água, passando pela utilização de mão de obra escrava no escoamento de dejetos humanos, e chegando, por fim, à primeira concessão dos serviços de água e esgoto da cidade, ainda no século XIX.

Desde a sua fundação, a cidade está ligada à temática da água: a alcunha Rio de Janeiro foi pensada por causa de um curso d'água. Carvalho (1990) relembra que foi em janeiro de 1504 que o navegador português Gonçalo Coelho entrou, pela primeira vez, nas águas da baía de Guanabara, julgando ter aportado na foz de um grande rio. Dessa passagem curiosa é que provém o nome do Rio de Janeiro. Porém, somente em 1565 é que Estácio de Sá fundaria a cidade, no vale entre o morro Cara de Cão (hoje denominado de São João) e o morro do Pão de Açúcar. Em 1567, após a expulsão dos franceses das terras cariocas, a cidade foi transferida para o antigo Morro do Castelo (CARVALHO, 1990; GONÇALVES, 2017).

As características naturais da cidade não representavam uma dificuldade para os povos originários que ali habitavam antes dos portugueses. No entanto, pode-se afirmar que a colonização europeia pôs fim a esta relação harmoniosa que antes existia entre os nativos e a natureza. A configuração pré-colonial da cidade, com suas características topográficas, hidrográficas e climáticas originais, com muitas áreas alagadas ou propensas ao alagamento, faziam da cidade um desafio ao povoamento no estilo europeu. O núcleo inicial da cidade era delimitado pelos morros do Castelo, Santo Antônio, São Bento e Conceição, numa região chamada de Quadrilátero da Várzea. Essa área se caracterizava por planícies baixas, algumas inclusive situadas abaixo do nível do mar, rodeada por montanhas e sujeita a inundações devido às chuvas e às marés cheias, de modo que, em algumas ocasiões, os morros ficavam isolados como ilhas (DIAS et al., 2012).

As características geomorfológicas naturais da cidade, juntamente com a demanda por novas áreas edificáveis, por conta do aumento populacional, fez com que a paisagem original da cidade precisasse de muitas modificações. O crescimento do Rio de Janeiro se deveu, em grande parte, à realização de obras de saneamento e aterramento (DIAS et al., 2012).

Os diversos aterramentos que ocorreram ao longo dos séculos, além de modificarem a paisagem natural, também tiveram outros impactos, como a supressão de ecossistemas, artificialização das margens naturais, redução do espelho d'água, alteração do perfil de equilíbrio dos rios e canais, entre outros. Uma das consequências das alterações realizadas foi deixar os habitantes da cidade mais suscetíveis a enchentes. A degradação dos cursos naturais de água causou, também, pouca disponibilidade de água (DIAS et al., 2012).

Existem registros desse tipo de modificações estruturais, com impactos na disponibilidade de água para a cidade, datando já do século XVII. A título de ilustração, vale destacar uma das primeiras dessas intervenções: a dessecação e aterramento da lagoa de Santo Antônio (atual Largo da Carioca e proximidades), iniciada em 1641, e que teve diversas etapas posteriores ao longo do tempo. Inicialmente, a lagoa era extensa, profunda, navegável e apresentava águas limpas, sendo bastante utilizada pelos povos nativos para atividades de pesca e banho (DIAS et al., 2012).

Em 1610, um matadouro foi instalado às suas margens. Os resíduos dessa atividade passaram a ser despejados nas águas antes límpidas, causando mau cheiro, poluição e proliferação de mosquitos. Assim, em 1641, por determinação da Câmara, foi aberta uma vala, utilizando-se de um sangradouro natural que tinha ligação com o mar da antiga Prainha, atual Praça Mauá. O objetivo dessa obra era escoar as águas naturalmente paradas da lagoa e dissecá-la. A população situada às margens da vala logo passou a utilizá-la para despejar esgoto e lixo, causando obstruções frequentes. Dessa forma, a lagoa foi completamente aterrada entre 1769-1779, dando origem ao Largo da Carioca (DIAS et al., 2012).

No mesmo período do século XVII, a falta de disponibilidade de água já representava um problema. Assim, ainda considerando-se esse trecho da cidade, em 1673 havia sido iniciada a construção de um aqueduto para levar água até o centro do Rio, captando as águas do rio Carioca, descendo pelo morro do Desterro, passando pelos “Arcos Velhos da Carioca”, até chegar ao campo de Santo Antônio. As obras sofreram diversas interrupções, tendo sido finalizadas apenas em 1723, quando o Largo da Carioca recebeu o primeiro chafariz da cidade, chamado de Fonte da Carioca e localizado bem ao lado da escadaria do convento de Santo Antônio (CARVALHO, 1990; COELHO, 2008; GONÇALVES, 2017).

No entanto, apenas dez anos após sua inauguração, o chafariz já estava degradado e os moradores voltaram a sofrer com a falta d'água. Entre 1744 e 1750, ocorreu a construção do grande aqueduto da Carioca, atualmente conhecido como Arcos da Lapa, com doze quilômetros de extensão, ligando os morros de Santa Teresa e Santo Antônio. Em 1834, outro chafariz foi erguido no local da antiga Fonte da Carioca, ali permanecendo até sua retirada em 1926 (CARVALHO, 1990; COELHO, 2008).

Em termos de política pública, vale destacar que até o século XIX, o abastecimento de água para a população era feito principalmente por chafarizes públicos. Diversos outros foram construídos pela cidade, para o abastecimento de água dos moradores, que também utilizavam poços e cisternas para colher a água da chuva. Em 1840, foi permitido aos particulares canalizar, a seu próprio custo, a água dos chafarizes até suas casas. Antes disso, apenas alguns prédios públicos e religiosos gozavam desse tipo de infraestrutura (COELHO, 2008, DIAS et al., 2012).

É válido ressaltar que, nesse primeiro período de ocupação do território, não havia ações coletivas ou políticas públicas quanto ao saneamento. A mão de obra escravizada era utilizada para as mais diversas finalidades, inclusive para a deplorável função de transportar os dejetos humanos. As famílias mais abastadas, que possuíam escravos ou podiam pagar pessoas livres para desempenhar essa função, tinham barris especiais para recolher os excrementos, que, depois de cheios, eram transportados pelas pessoas escravizadas até praias afastadas ou locais ermos, onde seu conteúdo era despejado. Os indivíduos que precisavam ou eram obrigados a desempenhar tal função ganharam a alcunha de “tigres”, devido à reação da matéria orgânica na pele dessas pessoas. As famílias mais pobres, que não tinham condições de arcar com esse custo, acabavam por despejar os dejetos em áreas próximas às residências, expondo-se, assim, a doenças (DIAS et al., 2012).

No século XIX, em meados da década de 1840, houve uma tentativa, por parte das empresas privadas proprietárias dos barris, de realizar a coleta e o transporte desses dejetos. Utilizavam-se carroças apropriadas para esse fim, de onde eram transferidos para barcaças, que despejavam o conteúdo dos barris no meio da Baía de Guanabara, distante das praias. No entanto, esse tipo de serviço não vingou, e a mão de obra dos “tigres” se perpetuou por séculos, até a efetiva implantação do sistema de esgoto sanitário e o fim da escravidão, sem qualquer atuação do poder público no campo do saneamento (DIAS et al., 2012).

Após esse período, ficou evidente a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas para solucionar os problemas decorrentes da falta de esgotamento sanitário na cidade. Conforme ocorreu em outros locais do mundo no século XIX, a exemplo dos Estados

Unidos, como já mencionado anteriormente nesta dissertação, optou-se pela concessão dos serviços de água e esgoto para empresas particulares. Assim, em meados do século XIX, o imperador D. Pedro II solicitou estudos sobre os esgotos sanitários e pluviais ingleses, com a apresentação de plantas pelo engenheiro inglês Edward Gotto entre 1853 e 1863. Em seguida, uma concorrência foi aberta em 1853, conforme autorização da Lei nº. 884, de 1º de outubro de 1856, sendo vitoriosa a proposta de João Frederico Russell. O contrato foi estabelecido em 1857 e, através dele, foi concedido o direito de construir e administrar a rede pública de esgotos sanitários urbanos (GONÇALVES, 2017; DIAS et al., 2012).

Alinhando-se à intenção do império de atrair capital estrangeiro, principalmente inglês ao país, em 1863, a concessão foi transferida à recém criada “*The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*”, popularmente conhecida como *City*. O período da concessão, previsto em contrato, era de noventa anos, muito mais longo que a concessão recente de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro, que atualmente é de trinta e cinco anos. O contrato inicial abrangia as regiões do centro da cidade, Santa Teresa, Catete, Glória, Laranjeiras e Flamengo (DIAS et al., 2012).

Em princípio, a empresa adotou o sistema de esgoto de “separador misto” ou “separador parcial inglês”, constituído de duas redes coletoras distintas, uma destinada a receber os efluentes domésticos e as águas pluviais coletadas nas residências, e outra com a finalidade de captar e transportar as águas pluviais originadas em áreas públicas. Esse sistema foi escolhido e adotado em função das limitações financeiras. No entanto, mais uma vez as características naturais da cidade se impunham como um desafio: logo ficou claro que o sistema de separador misto não era apropriado a áreas tropicais, com grandes volumes pluviométricos, e era bastante comum, em dias de chuvas intensas, haver transbordamento nas ruas. Dessa maneira, a partir de 1899, passou-se a adotar o sistema separador absoluto, que beneficiou as áreas do Leme, Copacabana, parte de Ipanema, Paquetá, Cais do Porto e algumas outras áreas (DIAS et al., 2012).

No entanto, apesar de ter sido uma das primeiras cidades do mundo a possuir sistema de esgotamento sanitário (as fontes oficiais divergem quanto à ordem do pioneirismo), o sistema de esgoto carioca não ficou isento de críticas. Como ocorreu em outros locais do mundo, como os Estados Unidos, a eficiência da empresa foi bastante questionada. Além disso, a defasagem do sistema privatizado frente ao crescimento populacional foi alvo das queixas (DIAS et al., 2012).

A cidade do Rio de Janeiro não pôde contar com um projeto amplo e integrado de esgotamento sanitário. As soluções se apresentaram de maneira pontual e fragmentada. Além

disso, as redes coletoras também eram criticadas por causa da qualidade das tubulações, emissão de gases, baixa declividade, insuficiência de poços de visita e de coletores coletivos, ausência de estanqueidade, entre outras coisas. A empresa *City* também era acusada de prestar um serviço deficiente e subdimensionado, que apresentava problemas como ausência de filtração final, tempo de detenção insuficiente, descargas indevidas de lama e restos de esgoto na Baía de Guanabara, limpeza precária e insuficiente das instalações, emissão de gases, economia descabida pela adição insuficiente de produtos químicos, pontos de despejo final inadequados, etc. Os críticos da empresa, à época, reclamavam que a empresa utilizava a Baía de Guanabara como cloaca (DIAS et al, 2012).

A ineficiência da empresa acabou por fazer com que o governo imperial contratasse, entre 1877 e 1886, simultaneamente à atuação da *City*, os serviços do engenheiro inglês Joseph Hancox, gerando um duplo gasto para os cofres públicos. Nesse período, 82 km de rede de drenagem foram instalados, enquanto a concessionária havia executado apenas 9 km de galerias e ramais pluviais entre 1862 e 1877 (DIAS et al., 2012).

A defasagem dos serviços prestados pela empresa *City* continuou no início do século XX, bem como os conflitos de atribuições pela rede de esgotos. Em 1915, o governo federal reestruturou a Inspetoria de Esgotos da Capital Federal, que ficou encarregada dos serviços de águas pluviais juntamente com a concessionária. Na década seguinte, em 1924, a *City* perdeu o monopólio dos sistemas de esgotamento. Dessa forma, de 1934 a 1938, a Inspetoria de Águas e Esgotos (IAE) ficou responsável pelo saneamento em áreas que não estavam previstas no contrato da *City*, tais como Leblon, Ipanema, Lagoa Rodrigo de Freitas e Urca (DIAS et al., 2012).

Com o decorrer das décadas, os serviços prestados pela *City* se tornaram ainda mais obsoletos e deficientes, em razão do rápido crescimento e desenvolvimento da cidade. Além disso, a empresa nunca chegou a introduzir no Rio de Janeiro os equipamentos mecânicos mais modernos e apropriados para a limpeza das redes coletoras, como existia em países como Canadá e Estados Unidos. O contrato de concessão chegou ao fim em 1947, com a *City* tendo executado 695 km de rede coletora de esgoto (DIAS et al., 2012).

Curiosamente, a cidade do Rio de Janeiro só passou a contar com fornecimento domiciliar de água após a implantação do sistema de esgoto. Como dito anteriormente, até então, o abastecimento de água era feito por meio de chafarizes e fontes públicas. Em 1875, foi editada a Lei nº. 2.636, que determinava a obrigatoriedade do suprimento de água, mediante pagamento de taxa, para os domicílios situados dentro do perímetro urbano definido pelo governo imperial. O engenheiro italiano Antonio Gabrielli foi o escolhido para as obras,

que foram concluídas em 1878, com 8.334 prédios ligados à rede (GONÇALVES, 2017; DIAS et al., 2012).

Nos anos seguintes, houve diversas iniciativas do poder público para o provimento de água à população, que continuava a crescer exponencialmente. Uma das mais importantes foi a construção e implantação do Sistema de Acari, composto por cinco linhas adutoras construídas entre 1877 e 1909. O sistema estava sujeito ao regime de variação sazonal de vazão. Vale mencionar também que foi o primeiro sistema a se utilizar de mananciais localizados fora dos limites da cidade. Além disso, até 1940, foi o sistema responsável pelo abastecimento de 80% do volume total de água da cidade (GONÇALVES, 2017; COELHO, 2008).

No entanto, após uma crise de abastecimento causada por rigorosa estiagem, foi necessário construir um novo sistema. Em 1937, o poder público decidiu pela construção da primeira etapa da adutora do sistema de Ribeirão das Lajes. A utilização de empresas privadas novamente deixou a desejar, já que a segunda etapa não foi realizada pela empresa contratada, que alegou dificuldades financeiras, tendo o governo assumido a conclusão das obras. Em 1940, o sistema entrou em operação. Posteriormente, em 1949, a estrutura teve que ser duplicada. Foi construída, então, uma segunda adutora. Dessa maneira, somente na metade do século XX, o Rio de Janeiro deixou de contar com sistemas de abastecimento de água sujeitos ao regime sazonal de vazão (GONÇALVES, 2017; COELHO, 2008).

Outro marco relevante foi o retorno dos serviços de água e esgoto às mãos do Estado, com a criação do Departamento de Águas e Esgotos (DAE) em 1945. O órgão ficou encarregado pelo abastecimento de água e pelo esgotamento sanitário, tendo em vista o fim do contrato de concessão com a *City*, em 1947. Esse novo órgão incorporou da *City* todo o acervo e sistemas já implantados, que se encontravam em condições de precariedade. Nessa época, priorizava-se o fornecimento de água em detrimento da provisão de saneamento, já que a carência de água potável era um problema mais grave e urgente. Em 1956, o DAE foi dividido em Departamento de Esgoto Sanitário (DES) e Departamento de Águas (DAA), sob responsabilidade da prefeitura do Distrito Federal. Até a criação do DES, apenas 30% da população carioca contava com esgoto (GONÇALVES, 2017; DIAS et al., 2012).

Em seguida, na década de 1950, o poder público iniciou o projeto para captação das águas do rio Guandu. Isso só se tornou possível devido à transposição das águas dos rios Paraíba do Sul, Ribeirão das Lajes e Pirai para a bacia do Guandu. Em 1955 foram finalizadas as primeiras etapas da Estação de Tratamento de Água (ETA) Guandu, com todos os trabalhos sendo finalizados em 1965. Desde então, diversas obras de ampliação e melhorias técnicas já

foram realizadas. Atualmente, o sistema tem a capacidade de produzir continuamente o volume de 43m³/s (GONÇALVES, 2017).

A Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), novo órgão relacionado à água, foi criado em 1957, com o objetivo de cumprir as funções dos Departamentos de Esgotos Sanitários (DES) e de Abastecimento de Água (DAA), os quais, por sua vez, surgiram com a divisão do antigo DAE. Datam dessa época grandes investimentos na ampliação do sistema do Guandu, com a construção de uma nova adutora e da estação elevatória do Lameirão, de grande importância para o sistema (GOLÇALVES, 2017; DIAS et al., 2012)

3.2. O novo marco legal do saneamento: a Lei nº. 14.026/2020

Neste subcapítulo, pretende-se observar um breve histórico das políticas nacionais de saneamento básico, desde a década de 1970, até o recente novo marco legal do saneamento, estabelecido através da Lei nº. 14.026/2020.

Como visto anteriormente, até meados do século XX, os serviços de saneamento, quando existiam, eram executados principalmente pelos municípios. A partir de meados da década de 1960, o governo federal começou a esboçar um projeto de saneamento básico que abrangesse todo o país, como uma verdadeira política pública nacional. Assim, em 1971, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), dentro da perspectiva de desenvolvimento urbano. Até então, o Ministério da Saúde tinha algumas atribuições relacionadas ao saneamento, principalmente quanto ao estabelecimento de normas e padrões de saúde pública²⁴. Porém, com o início do governo militar, decidiu-se que o Ministério da Saúde adotaria uma concepção “baseada na individualização da doença” (COUTINHO, 2020).

Assim, o desenvolvimento do saneamento passou a ser uma condição necessária para o desenvolvimento industrial do país, passando, então, a ficar a cargo do setor de obras e habitação. O Banco Nacional de Habitação (BNH) passou a ficar responsável por esse setor, através do Sistema Financeiro do Saneamento (SFN), responsável por conceder a maior parte

24 O art. 32 do Decreto nº. 49.974-A dizia: “Art. 32. Dada a natureza e importância do saneamento como medida fundamental de proteção da saúde individual e coletiva, o Ministério da Saúde estabelecerá normas e padrões ajustáveis às condições locais. *Parágrafo único.* A promoção das medidas de saneamento constitui obrigação do Estado e do indivíduo.”. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-49974-a-21-janeiro-1961-333333-publicacaoriginal-1-pe.html>. Acesso em 07/12/2023.

dos recursos para os investimentos. O BNH e os governos estaduais, estabeleceram, como condição para concessão de empréstimo aos municípios, a necessidade de criação de empresas estatais para a prestação dos serviços de saneamento (COUTINHO, 2020).

A Lei nº. 5.318 de 1967 firmou o primeiro marco político nacional quanto ao saneamento básico. A partir da década de 1970, o setor adquiriu uma configuração que se manteve até 2007, quando houve outro marco legal do setor. Essa primeira política nacional de saneamento se preocupou em centralizar, na União, as diretrizes administrativas e técnicas, as atividades de planejamento, coordenação e controle e os critérios para delimitação da atuação dos órgãos executores do PLANASA. Conclui-se, portanto, que ao poder federal cabiam os papéis de investidor, utilizando principalmente recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e de regulador, aprovando as tarifas que seriam cobradas pelas empresas estaduais, entre outras coisas (COUTINHO, 2020).

É válido mencionar que a lei que originou essa política nacional de saneamento estimulou a descentralização dos serviços, isto é, os estados e municípios deveriam criar órgãos autônomos que ficaram responsáveis pela operação e administração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (COUTINHO, 2020).

Em seguida, o PLANASA induziu os municípios a transferirem a execução dos serviços para os estados: os municípios que decidissem tomar caminho diverso e não delegassem a execução desses serviços ao seu respectivo estado, nem implementassem fundos de água e esgoto, não teriam acesso ao financiamento do PLANASA e não seriam capazes de custear a execução dos serviços com recursos próprios. Como consequência, foram criadas 27 empresas estatais estaduais, todas sob a forma de sociedade de economia mista. Ainda no sentido de fortalecer a legitimidade dos estados quanto ao setor de saneamento, o PLANASA concedeu às companhias estaduais o direito de determinar quais seriam as tarifas a serem cobradas. A centralização a nível estadual também tornou possível a utilização do sistema de subsídios cruzados, em que regiões mais rentáveis financiam regiões menos rentáveis (COUTINHO, 2020).

Avaliando em retrospectiva, é possível compreender que o PLANASA priorizava primordialmente a construção e ampliação dos sistemas, dando menos destaque aos aspectos operacionais. Essa lógica funcionou bem durante as décadas de 1970 e 1980. No entanto, a partir de meados dos anos 1980 esse modelo degradou-se. Alguns fatores contribuíram para isso, como a extinção do BNH. A Caixa Econômica Federal (CEF) ficou responsável pelos encargos de financiamento do setor, porém este órgão tinha mais restrições orçamentárias. Já em 1990, houve a extinção do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), que

era encarregado pelo planejamento, execução e fiscalização de saneamento básico no país, enfraquecendo ainda mais o setor (COUTINHO, 2020).

Todas essas mudanças estão dentro do contexto de crise econômica e instabilidade política da década de 1980. Como já mencionado no segundo capítulo, as instituições financeiras internacionais passaram a condicionar o refinanciamento das dívidas dos Estados à privatização de serviços públicos. Essa foi a lógica política que marcou o setor de saneamento nas décadas de 1990 e 2000, em que o governo federal passou a direcionar suas ações no sentido de privatizar esses serviços (COUTINHO, 2020).

Nesse ponto, vale mencionar que a Constituição Federal não especificou, taxativamente, qual ente federativo teria competência constitucional para executar os serviços de saneamento básico. Ao contrário, o texto constitucional declarou, em seu artigo 23, inciso IX, que é competência concorrente da união, estados e municípios promover programas que promovam a melhoria do saneamento básico. Assim, comprova-se que a habitual atribuição desses serviços aos municípios configura mera tradição, que vê o esgotamento sanitário como parte dos serviços públicos de interesse local (BRASIL, 1988; DUTRA, MOREIRA e LOUREIRO, 2021)

Em seguida, em 2007, foi aprovada a Lei nº. 11.445, que constituiu o segundo marco legal do setor, e embasou o novo Plano Nacional do Saneamento Básico, o PLANSAB. Como essa nova legislação surgiu já sob o regime constitucional de 1988, já havia sido definida a política estruturadora da função reguladora do Estado, com relação aos serviços públicos (COUTINHO, 2020).

Vale mencionar que esse novo marco legal passou a incluir no seu escopo, além do abastecimento de água e da provisão de saneamento básico, outros serviços, como limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Um dos princípios do novo sistema legal era a integralidade, através da qual seria possível maximizar a eficiência das ações e resultados (COUTINHO, 2020).

O novo PLANSAB, além de desempenhar a função principal de instituir as normas regulatórias do setor, foi adiante ao contemplar temas que antes eram negligenciados: determinou metas de investimento com o objetivo de universalizar os serviços, garantiu a estabilidade dos investimentos no setor, definiu tarifas, entre outras coisas. Fica claro, assim, que o novo marco legal tinha a intenção de atrair investimentos privados para o setor, já que, nessa época, os serviços eram executados majoritariamente por empresas estatais, responsáveis por 73% do fornecimento de água e 18% da coleta de esgoto no Brasil (COUTINHO, 2020).

Apesar disso, na Lei nº. 11.445/2007, não há uma escolha clara pelo modelo privatizante ou pelo modelo estatal. Ela apenas definiu normas jurídicas reguladoras extensíveis a todos os tipos de prestadores dos serviços, qualquer que fosse a natureza jurídica da instituição. Vale ressaltar que, no período imediatamente posterior à lei, houve um aumento do número de agências reguladoras no país, passando de 12 agências estaduais em 2008 para 22 em 2015 (COUTINHO, 2020).

Por fim, temos o mais recente marco legal do saneamento brasileiro, trazido pela Lei nº. 14.026, sancionada em 2020, fruto de debates que já vinham ocorrendo na sociedade. Um dos objetivos principais da nova legislação é atingir a universalização do serviço de saneamento no país. Para tanto, a lei também prevê como objetivos fortalecer o sistema regulatório e trazer uma maior regionalização ao serviço prestado (LEITE et al., 2021).

De fato, ficou estabelecido que um dos princípios basilares do saneamento, que também figura como o objetivo da Política Federal de Saneamento Básico, é a prestação regionalizada dos serviços, visando ganhos em eficiência, escala e viabilidade econômica. Dessa forma, ao realizar a regionalização dos serviços, é possível abranger municípios mais pobres e outros mais ricos num mesmo grupo, conferindo, assim, viabilidade econômica e técnica aos municípios mais carentes. Ganha-se, assim, transparência na implantação dos subsídios cruzados. É, também, uma maneira de despertar o interesse da iniciativa privada quanto a esses municípios mais desfavorecidos (LEITE et al., 2021; COUTINHO, 2020).

No entanto, ao contrário do sistema anterior, o atual marco regulatório do saneamento não prevê exclusividade às companhias estaduais de saneamento para realizar a regionalização do serviço. A nova lei exige prévia licitação à assinatura dos novos contratos, deixando, assim, as companhias estaduais, as empresas privadas e quaisquer outros interessados em condições de paridade. No entanto, os estados ainda são os responsáveis pela instituição dos blocos de regionalização (REIS et al., 2023).

A competição entre as empresas prestadoras de serviço é um dos princípios fundamentais do saneamento previstos na nova lei, buscando a melhora na qualidade dos serviços e maior vantajosidade dos preços tarifários. A legislação também prevê, como uma das diretrizes da política federal de saneamento básico, o estímulo aos investimentos tanto públicos quanto privados (COUTINHO, 2020).

A nova legislação também teve a intenção de promover a melhoria das normas reguladoras do setor de saneamento, a fim de atingir uma maior uniformidade. Isso se faz necessário devido à grande quantidade de agências reguladoras existentes no país. Os dados de 2019 apontavam para a existência de mais de 50 agências reguladoras em território

nacional, entre municipais, estaduais, consorciadas e distritais. A má distribuição também é um problema, já que 48% dos municípios brasileiros não contavam, em 2019, com nenhum tipo de regulação (LEITE et al., 2021; COUTINHO, 2020).

Cabe ressaltar o papel de destaque que assume a Agência Nacional de Águas (ANA) no novo marco legal, assumindo papel de centralizar as atividades do setor. De acordo com a nova lei, cabe à ANA regular tanto o serviço de fornecimento de água quanto o serviço de esgotamento sanitário. Também foi permitido à agência regular os serviços e as licitações de empresas da iniciativa privada (LEITE et al., 2021; COUTINHO, 2020).

A Lei nº. 14.026/2020 traz alguns dispositivos interessantes. No artigo 3º da nova lei, existe uma modificação do § 3º do artigo 4º-A da Lei nº. 9.984/2000. Dispositivo mencionado determina que a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverá observar os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços (BRASIL, 2020).

O art. 7º da Lei nº. 14.026/2020 altera e introduz alguns dispositivos na Lei nº. 11.445/2007. Assim, houve o acréscimo do art. 11-B, que dispõe que os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão conter metas de universalização, estabelecido o prazo de 2033 para que sejam atingidos os marcos de 99% da população com acesso à água potável e 90% da população com acesso ao esgotamento sanitário (BRASIL, 2020).

Logo após a entrada em vigor da Lei nº. 14.026/2020, o STF recebeu a petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 6.492²⁵, interposta pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT). O partido requereu a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 3º, 5º, 7º, 11, 13 e 15 da Lei nº. 14.026/2020, bem como a interpretação conforme a Constituição Federal do art. 22, IV da referida lei.

As alegações do requerente eram de que a legislação questionada teria o poder de criar um monopólio no setor privado de água e saneamento, o que causaria prejuízo à meta de universalização do acesso e também à modicidade das tarifas, já que as empresas privadas têm objetivo de obter lucro, e isso seria incompatível com a vulnerabilidade da população mais carente usuária dos serviços. Além disso, alegou-se que a nova legislação ameaçaria o sistema de subsídio cruzado e enfraqueceria as empresas estaduais de saneamento pelo repentino rompimento contratual entre elas e os municípios. Também foi alegado que a competência da

²⁵ Todos os andamentos da ADI nº. 6.492 podem ser encontrados em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>.

ANA para regular as tarifas e padronizar os instrumentos negociais seria uma ofensa ao princípio federativo. E, por último, o requerente pleiteou que fosse feita a interpretação conforme a constituição para que o aumento das tarifas ficasse atrelado ao aumento do salário mínimo. O pedido de medida cautelar requerido pelo PDT foi indeferido.

Outras três ADIs versando sobre a Lei nº. 14.026/2020 também tramitaram pelo STF. A ADI nº. 6.536²⁶, de iniciativa conjunta do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido dos Trabalhadores (PT), requereu a inconstitucionalidade da Lei nº. 14.026/2020 na sua totalidade.

Alguns dos principais argumentos dos requerentes eram que não se poderia confundir a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº. 9.433/1997), de competência da ANA, com o Plano Nacional de Saneamento (Lei nº. 11.445/2007), cuja competência é difícil de determinar, já que cada um dos 5.570 municípios brasileiros apresentam diferentes desafios e necessidades. Alegam que a competência originária para prestar os serviços públicos de saneamento é dos municípios, mesmo que seja necessária a participação de outros entes, como os estados e outros municípios, no planejamento, execução e gestão desses serviços. Essa competência não poderia ser reduzida nem direta nem indiretamente.

Outro argumento apresentado pelos requerentes é que a lei em questão teria ultrapassado os limites de conformação legislativa quando criou novo requisito para estruturação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Alegam, também, que a substituição dos contratos de programa pelos contratos de concessão alteraram a lógica do sistema, com a prioridade dos interesses privados e da atividade econômica, em detrimento da dignidade humana, do combate à pobreza e da preservação do meio ambiente. A nova lei permitiria, ainda, a privatização seletiva dos serviços de saneamento, priorizando municípios maiores e mais rentáveis, prejudicando os municípios deficitários, colocando em risco, assim, o mecanismo de subsídio cruzado.

A ADI nº. 6.583²⁷ foi interposta pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE). A requerente demandou medida cautelar para a suspensão da eficácia jurídica dos artigos 2º, 3º, 5º, 7º, 9º, 11, 13 e 15 da Lei nº. 14.026/2020. O argumento da requerente era de que o saneamento básico, sendo um serviço de interesse local, seria de

26 Todos os andamentos da ADI nº. 6.536 podem ser encontrados em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5977458>.

27 Todos os andamentos da ADI nº. 6.583 podem ser encontrados em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>.

competência municipal, seja para regulação, organização ou prestação, e essa competência dos municípios não pode ser afastada ou eliminada. Alegam, ainda, que a nova lei impõe unilateralmente aos municípios as decisões federais sobre todas as variáveis regulatórias quanto ao saneamento, por meio da ANA, esvaziando assim a competência municipal. Por último, argumentam que a nova lei impõe que só se pode delegar o serviço de saneamento básico através de concessão, ultrapassando, assim, a competência da União ao proibir a gestão compartilhada desses serviços por meio de consórcio ou convênio e esvaziando, assim, o artigo da Constituição Federal.

Por fim, foi ajuizada, pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) a ADI nº. 6.882²⁸, cuja finalidade era atacar os artigos 7º e 9º da Lei nº. 14.026/2020. Argumenta a AESBE que a vedação contida na nova legislação quanto à celebração de contrato de programa com empresas estaduais seria descabida, uma vez que esse tipo de instrumento jurídico é típico da celebração de consórcio público e de convênio de cooperação, formas de exploração de serviços públicos autorizadas constitucionalmente.

As ADIs nº. 6.536, 6.583 e 6.882 foram apensadas à primeira ADI, de número 6.492, tendo sido decididas em conjunto no acórdão²⁹ datado de 02/12/2021. Assim, o STF decidiu por maioria pela improcedência das ADIs e pela constitucionalidade da Lei nº. 14.026/2020, vencidos parcialmente os ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. Não haveria, na visão do tribunal, nenhuma inconstitucionalidade na preferência dada pela lei, à via da privatização dos serviços de saneamento.

3.3 A criação da CEDAE

Neste subcapítulo, pretende-se explorar a origem da CEDAE, a partir de empresas pré-existentes, observando-se brevemente a história da empresa até a recente privatização.

A CEDAE surgiu no contexto histórico da fusão do antigo estado da Guanabara ao estado do Rio de Janeiro. Com a fusão, fazia sentido que as instituições pertencentes aos antigos estados desaparecessem, para que novas surgissem, no âmbito do novo estado do Rio de Janeiro.

A já mencionada SURSAN, que tinha, até então, atribuição para executar as competências relativas à água e esgoto atuou apenas por poucos anos. Em 1965, com a

28 Todos os andamentos da ADI nº. 6.882 podem ser encontrados em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6190501>.

29 O acórdão está disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760946124>.

mudança da capital para Brasília, os serviços de água passaram a ser prestados pela Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG), vinculada à Secretaria de Obras e com natureza jurídica de empresa pública (GONÇALVES, 2017).

Ainda quanto ao antigo estado da Guanabara, foi criada, em 1972, a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG), encarregada de administrar os serviços de esgotamento sanitário e combater os mosquitos no referido estado. Sua principal intervenção foi o reinício das obras do emissário submarino de Ipanema. Ainda no mesmo ano de 1972, também foi criada a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ), com a função de prestar serviços de água e esgoto no antigo estado do Rio de Janeiro (GONÇALVES, 2017).

Em seguida, em 1974, através da Lei Complementar nº. 20, foi regulamentada a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, que seria implementada a partir de 1975. Os serviços públicos prestados pelos antigos estados, e seus respectivos recursos, deveriam ser transferidos, na integralidade, para o novo ente federativo. A CEDAE surgiu, assim, da fusão da CEDAG com a ESAG e a SANERJ. A nova empresa foi instituída com a natureza jurídica de sociedade de economia mista, incorporando a abordagem empresarial dos serviços de saneamento e vinculando os serviços ao conceito de auto sustentação tarifária e viabilidade econômico-financeira (GONÇALVES, 2017).

A recém fusão mostrou-se benéfica para os municípios da Baixada Fluminense. Essa região, que estava em expansão e desenvolvimento à época, contava com suprimento de água insuficiente, pois havia sido projetado para o abastecimento do município do Rio. Além disso, os municípios da Baixada não contavam com saneamento à época. Assim, a criação da CEDAE, que passou a atender a todo o estado do Rio de Janeiro, beneficiou a região, que, emergencialmente, passou a contar com o abastecimento pelo sistema Guandu (RIO DE JANEIRO, 2008).

Após os anos iniciais da empresa, foi iniciada uma nova fase, marcada por um planejamento mais abrangente de abastecimento, e também pelos créditos adquiridos junto ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Em 1980, com exceção dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, havia apenas 400 km de redes de esgotos sanitários já prontas nos demais municípios do estado. Assim, a meta, para a década de 1980, era atingir 85% de cobertura quanto ao abastecimento de água, e 65% de cobertura com relação à rede de esgoto (COELHO, 2008; DIAS et al., 2012).

Com o fim do PLANASA, o setor de saneamento nacional ficou bastante prejudicado, pois não poderia contar mais com diretrizes nem fontes regulares de financiamento, inviabilizando a resolução das enormes demandas desse setor. Além disso, a ausência de um

plano nacional de regulamentação quanto às competências de cada ente federativo geraram grandes disputas sobre as áreas de influência e responsabilidade entre as diferentes instâncias de poder (DIAS et al., 2012).

Após mais de 100 anos das primeiras intervenções saneadoras no centro da cidade, ainda na década de 1980, a empresa deu início ao Programa de Favelas da CEDAE (PROFACE), que daria início à coleta de esgotos e distribuição de água em comunidades carentes. Antes desse programa, o fornecimento de água pela empresa, nessas regiões, limitava-se à instalação de bicas de água comunitárias, muitas vezes obrigando os moradores dos morros a descer para se abastecerem de água (COELHO, 2008, DIAS et al., 2012).

Dias et al. (2012) fazem um interessante apontamento. Antes da criação da CEDAE, todas as obras de saneamento realizadas pelas instituições anteriores contemplavam apenas espaços reconhecidamente de classes altas, centros de negócios e o subúrbio tradicional. Os autores explicam essa situação a partir da perspectiva de que, ainda que se utilizem critérios técnicos para definir quais áreas serão contempladas para receber os serviços de esgotamento sanitário, a decisão final acaba, invariavelmente, sendo definida por critérios políticos, de acordo com as pressões exercidas pelos grupos sociais mais influentes. Assim, os investimentos em saneamento realizados pela CEDAE entre 1975 e 1991 foram capazes de reduzir as desigualdades, num caminho de maior homogeneização. Apesar de não ter atingido a universalização, pelo menos as periferias da região metropolitana passaram para uma situação de menos carência.

A partir de 1995, com a diminuição dos investimento e recursos, a empresa ficou em situação delicada, sem materiais para trabalhar e resolvendo muitos problemas do dia a dia com improviso. Passa-se a discutir, então, a possibilidade de se privatizá-la. De fato, em 1998, o edital de privatização chegou a ser publicado em Diário Oficial, e diversas empresas demonstraram interesse. Os funcionários da CEDAE se mostraram contra a privatização por meio de greves e manifestações. Órgãos como a prefeitura do Rio de Janeiro e de Niterói, bem como o Tribunal de Contas da União questionaram o edital judicialmente. Assim, no mesmo ano de 1998, o leilão foi suspenso pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (COELHO, 2008).

A empresa continuou apresentando dificuldades até 2007, quando foi desenvolvido, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), um plano estratégico para reestruturação e modernização da empresa, com o objetivo maior de reestruturá-la econômica e financeiramente. Nos anos seguintes, a CEDAE apresentou melhoras, resultados positivos e lucros consistentes. Em 2019, alcançou um lucro de R\$1,02 bilhão. Desde sua reestruturação,

a empresa apresentou prejuízo somente dos exercícios de 2011 e 2020 (GONÇALVES, 2017; FERREIRA e FERREIRA, 2022).

3.4. A privatização da CEDAE

Neste subcapítulo, pretende-se pesquisar como ocorreu a privatização dos serviços de água e esgoto na cidade e estado do Rio de Janeiro, qual o modelo adotado, quais eram os termos da concessão, quais empresas venceram a licitação e quais foram as oposições a esse processo vindas da sociedade civil.

A privatização da CEDAE teve origem na grave crise econômica e política que o estado do Rio de Janeiro começou a enfrentar a partir de 2014. Havia dificuldade até para honrar o pagamento dos servidores estaduais. A solução se deu com a adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal, implantado pela Lei Complementar nº. 159, de 2017, que alterou alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. O dispositivo legal passou a permitir que a União suspendesse por até 36 meses a cobrança de contratos de confissão de dívidas que tivesse com aqueles estados que aderissem ao regime. (FERREIRA e FERREIRA, 2022; ESTEVAM, 2023).

Em contrapartida, os estados deveriam autorizar a privatização de empresas públicas, dos setores de energia, saneamento, entre outros. Ainda em 2017, o estado do Rio de Janeiro e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) firmaram um acordo de cooperação técnica para a inclusão do projeto de desestatização da CEDAE no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal (FERREIRA e FERREIRA, 2022; ESTEVAM, 2023).

Também em 2017 foi editada a Lei Estadual nº. 7.529/2017, possibilitando ao estado do Rio de Janeiro utilizar as ações da CEDAE como garantia para que a União fosse sua avalista na contratação de um empréstimo emergencial para possibilitar o funcionamento do serviço público estadual. Foi esse o arcabouço jurídico que permitiu ao estado do Rio de Janeiro obter, junto ao banco francês BNP Paribas, um empréstimo no valor de R\$2,9 bilhões (FERREIRA e FERREIRA, 2022).

Quando, em 2020, foi sancionada a Lei nº. 14.026, autorizando privatização dos serviços de saneamento por concessão e extinguindo os contratos de programa, a incerteza jurídica quanto à privatização da CEDAE caiu por terra, e a pressão pela privatização da empresa se intensificou. Dessa forma, no fim do ano legislativo de 2020, foi expedido o

Decreto nº. 47.422/2020, autorizando a abertura do leilão da CEDAE (FERREIRA e FERREIRA, 2022; SILVA e FRANÇA, 2022).

O modelo final de concessão aprovado não previu a privatização da CEDAE. As atividades de fornecimento de água e esgoto foram separadas. O fornecimento de água em si também foi desmontado a partir do modelo de negócios “a montante/a jusante”. Dessa forma, a empresa continuaria existindo, com a função de produzir água potável para a região metropolitana do Rio de Janeiro. O governo do estado não achou interessante abrir mão do capital político sobre a empresa. Além disso, mostrou-se importante garantir a segurança hídrica da região metropolitana do Rio de Janeiro, já que existe uma grande concentração da população nessa área, dependendo de poucos sistemas de captação de água. A existência de um único operador desse sistema mostrou-se estratégica (ESTEVAM, 2023).

Sob essa perspectiva, foi adotado, como já dito, o modelo “a montante/a jusante”: a captação, adução e tratamento de água da região metropolitana do RIO de Janeiro permaneceu sob controle da CEDAE, configurando o serviço a montante, enquanto as etapas a jusante, ou seja, reserva e distribuição de água na região metropolitana, ficaram sob responsabilidade das novas concessionárias, assim como o serviço de esgotamento sanitário. Cabe esclarecer que fora dos limites da região metropolitana do Rio de Janeiro, as concessionárias se responsabilizaram por todas as fases do abastecimento de água e do saneamento (ESTEVAM, 2023).

Assim, em 29 de dezembro de 2020 foi publicado o edital de concorrência internacional, cujo objeto era a concessão dos serviços de saneamento, a partir de quatro blocos regionais, cada um composto por uma parte da cidade do Rio de Janeiro e um conjunto de municípios do interior. Novos municípios poderiam ser incluídos através de convênios, desde que desta adição não resultasse nenhum impacto negativo que precisasse do reequilíbrio por intermédio da revisão de tarifas. As concessões de água e esgoto celebradas anteriormente com operadores privados preexistentes serão incorporadas aos blocos ao fim de cada concessão (FERREIRA e FERREIRA, 2022).

É interessante esclarecer que o edital deixava claro que era de responsabilidade do licitante a realização de investigações e levantamento para lastrear sua proposta comercial. Além do valor fixo de outorga, objeto da proposta, o licitante vencedor deveria se comprometer a pagar 0,5% das receitas em tarifas para a agência reguladora, além de 0,5% para municípios da região metropolitana, destinados ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Também era necessário apresentar um documento atestando sua capacidade de

obter os recursos financeiros necessários para cumprir as obrigações contraídas no contrato de concessão (FERREIRA e FERREIRA, 2022).

O contrato de concessão, por sua vez, terá a vigência de 35 anos, sendo vedada a renovação automática ou discricionária. Há a previsão de revisão ordinária do contrato a cada cinco anos, a ser conduzida pela agência reguladora, com o objetivo de conceder ou não o reequilíbrio econômico-financeiro da contratação, bem como aprovar plano de ação para áreas irregulares não urbanizadas, atualizar metas de atendimento e indicadores de desempenho e outras alterações contratuais que se façam necessárias. Também há a previsão de revisão extraordinária do contrato a qualquer momento, para reequilíbrio do contrato ou sanear prejuízos econômicos ou financeiros das partes (FERREIRA e FERREIRA, 2022)

É importante frisar que o contrato de concessão prevê as metas de universalização dos serviços de água e esgoto, conforme determina o novo marco legal do saneamento: 99% para o sistema de abastecimento de água e 90% para o sistema de esgoto sanitário até o ano de 2033. O contrato vai além ao determinar prazos menores para marcos menores. Por exemplo, existe a determinação de que o município do Rio de Janeiro atinja 70% de cobertura quanto ao fornecimento de água em 8 anos, quanto ao esgotamento sanitário o prazo é de 12 anos. Essas metas incluem as áreas urbanas dos municípios, inclusive as favelas, aglomerações subnormais e áreas de interesse social, excluídas apenas as áreas definidas pelo poder público como inelegíveis para investimentos. O contrato prevê, ainda, valores mínimos para investimentos específicos que devem ser realizados pelas concessionárias, bem como índices indicadores de desempenho (FERREIRA e FERREIRA, 2022; RIO DE JANEIRO, 2020).

Por fim, no dia 30 de abril de 2021 ocorreu o leilão da concessão dos serviços regionalizados de fornecimento de água e esgotamento sanitário. Onze propostas foram apresentadas, e os blocos 1, 2 e 4 foram objeto de concessão, arrecadando R\$22,689 bilhões. O leilão do bloco 3, por sua vez, foi deserto. Os blocos 1 e 4 foram adjudicados ao consórcio Aegea Saneamento e Participações S.A. (Águas do Rio), enquanto o bloco 2 foi adjudicado à Iguá Projetos Ltda. (ESTEVAM, 2023).

Posteriormente, o governo estadual envidou esforços para realizar uma segunda rodada do leilão do bloco 3, que englobava inicialmente a zona oeste carioca e mais seis municípios. Foi permitida a entrada de novos municípios no bloco, com a intenção de viabilizar a concessão regionalizada. Em 29 de dezembro de 2021, foi realizada a segunda rodada do leilão, tendo sido a Saab Participações II S.A. (Grupo Águas do Brasil) vencedora. No total, considerando-se essa última rodada, o valor total do leilão, englobando os quatro blocos objeto da concessão, ficou em R\$24,89 bilhões. Desse valor, R\$14,02 bilhões foram

destinados ao estado do Rio de Janeiro, representando um alívio aos cofres do estado que custou uma empresa pública lucrativa (ESTEVAM, 2023).

É relevante esclarecer quem são os consórcios vencedores. A AEGEA Saneamento e Participações S.A. (Águas do Rio), consórcio vencedor que arrematou os blocos 1 e 4 do leilão, é composta pela Equipav S.A. Pavimentação, Engenharia e Comércio (70,72%), pelo Fundo Soberano do Governo de Cingapura (GIC) (19,08%) e pelo holding Itaúsa (10,20%)³⁰.

A vencedora do bloco 2, a Iguá Projetos Ltda.³¹, é composta por dois fundos de investimento, o FIP Iguá (14,5%) e o FIP Mayim (33,9%), além de outros controladores, como o *Canada Pension Plan Investment Board (CPP Investments)* (29,9%), o BNDES Participações S.A. (BNDESPar), uma subsidiária do BNDES (10,9%) e a *Alberta Investment Management Corporation (AIMCo LTds.)* (10,8%).

Quanto à Águas do Brasil - Saab Participações II S.A.³², que venceu o bloco 3 do leilão, é controlada pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia (54%), pelo grupo japonês *Itochu*, que comprou metade da participação da Queiroz Galvão Saneamento S.A. (12%) e pela *New Water Participações Ltda.* (17%).

Das informações acima, depreende-se que, com a privatização do saneamento no Rio de Janeiro, houve também concentração e financeirização do setor. Um estudo realizado em 2018 pelo Instituto Mais Democracia, chamado “Quem são os proprietários do saneamento no Brasil?”, constatou que, à época do estudo, as cinco maiores empresas de saneamento no Brasil controlavam 85,3% dos contratos de concessão e estavam presentes em 87,8% dos municípios onde o serviço de saneamento havia sido privatizado. O caso do Rio de Janeiro não escapa a essa lógica, já que as três empresas vencedoras do leilão figuram nessa lista.

A financeirização do setor de água e esgoto sanitário demonstram a tentativa de transformar esses direitos humanos em mercadoria financeira, que está sujeita à especulação e controle pelo grande capital. A transformação da água em *commodity* tem, como consequência, a exclusão do acesso das populações vulneráveis, geralmente via privatização. Como empresas privadas, as concessionárias visam, primordialmente, o lucro, através de altos retornos financeiros. Por conseguinte, invariavelmente, acaba por ocorrer o aumento abusivo de tarifas, a diminuição da qualidade dos serviços, a diminuição do controle democrático

30 A composição acionária da AEGEA Saneamento e Participações S.A. pode ser consultada em <https://ri.aegea.com.br/governanca-corporativa/composicao-acionaria/>.

31 A composição acionária da Iguá Projetos Ltda. pode ser consultada em <https://ri.iguá.com.br/companhia/composicao-acionaria/>.

32 Não encontramos no site da concessionária informações sobre os acionistas controladores. As informações desse parágrafo foram retiradas do estudo “Quem são os proprietários do saneamento no Brasil?” realizado pelo Instituto Mais Democracia, disponível em https://br.boell.org/sites/default/files/proprietarios_do_saneamento-pesquisa-institutomaisdemocracia-fundacao_boll_brasil.pdf.

sobre esses serviços, como já exposto no capítulo 1. (TONACO, 2023). Por se tratar de um monopólio natural, é bastante comum que o fornecimento dos serviços de água e saneamento acabe ficando concentrado nas mãos de algumas poucas empresas, que se unem e acabam se fortalecendo, exigindo uma regulação estatal forte, que nem sempre é possível de ser feita.

O processo de privatização dos serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro enfrentou algumas frentes de resistência. Silva e França (2022) citam alguns movimentos ocorridos entre 2017 e 2019, quais sejam, o “Fórum Alternativo Mundial da Água”, a “Assembleia Popular da Água do Rio de Janeiro” e o “Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro”. No entanto, houve uma desmobilização desses movimentos ao final do ano de 2019.

Já em 2020, surgiu a campanha “Água Boa para Todos e Todas”, composto por organizações populares, pesquisadores, cidadãos e parlamentares, cujo objetivo era a articulação para lutar contra a mercantilização da água e do saneamento e pelo reconhecimento desses serviços como direitos humanos. No entanto, devido à pandemia de Covid-19, que teve início em março de 2020, essas ações de resistência contra a privatização tiveram de se concentrar no ambiente on-line, adotando uma estratégia de luta e comunicação através da Internet, por meio de *lives*, reuniões por plataformas *on-line*, grupos de aplicativos de mensagens. Em poucas ocasiões os movimentos de resistência tiveram a oportunidade de extrapolar o virtual e atuar presencialmente (SILVA e FRANÇA, 2022).

Vale mencionar que houve também oposição institucional à privatização: a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) fez uma tentativa no sentido impedir o processo de privatização, através da votação de um projeto de lei (PDL 57/2021). Porém, o governador do estado do Rio de Janeiro, por meio de decreto³³, bem como o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), por meio de liminar³⁴, garantiram a continuidade do processo licitatório (REIS et al., 2023).

Outra frente de resistência contra a privatização se deu por meio da união de sindicatos e centrais de trabalhadores, que ajuizaram ação perante o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ), tentando suspender o leilão. A alegação dos requerentes era de que o leilão acarretaria a demissão em massa de mais de quatro mil trabalhadores da empresa. Uma desembargadora do TRT-RJ chegou a conceder uma liminar suspendendo o

33 O decreto pode ser consultado em http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?k=60C98E20-8F5D9-4A9D-B59A-E566E04B3A861.

34 Mais informações sobre a decisão do TJRJ disponíveis em <https://cgi.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/8198256>.

certame. No entanto, o ministro Luiz Fux, presidente do STF, derrubou a liminar, permitindo, assim, que o leilão ocorresse (REIS et al., 2023).

Quanto à participação popular nesse processo de concessão, cabe esclarecer que o governo estadual autorizou a realização de consulta pública *on-line* sobre os documentos da modelagem financeira. A partir daí, foram realizadas três audiências públicas³⁵ nos meses de junho, julho e agosto de 2020, todas de maneira virtual, em função da pandemia de Covid-19 (SILVA e FRANÇA, 2022). Posteriormente, também foram realizadas audiências públicas virtuais³⁶ quando da ocasião da segunda rodada do leilão, cujo objeto era o bloco 3.

Apesar da tentativa de propiciar uma discussão social acerca da privatização da CEDAE, ela foi bastante limitada por ter ocorrido apenas no ambiente virtual, em razão da pandemia e do período conturbado pelo qual o Brasil passava. As discussões na mídia, por sua vez, também não se mostraram amplas e democráticas o suficiente, uma vez que os veículos de comunicação em massa do país tendem a apresentar apenas a perspectiva neoliberal e privatista. Por ter acesso a apenas um dos pontos de vista, a população não tem informações o suficiente acerca dos problemas oriundos da privatização do fornecimento de água e esgoto, e, assim, não consegue ponderar imparcialmente sobre o melhor caminho a seguir quanto a essa política pública.

Como ensina Milani (2008), um dos maiores desafios da gestão pública é ampliar a participação social nos processos decisórios. Por outro lado, essa maior democratização traz mais efetividade e eficiência para as políticas públicas, já que é possível optar por um modelo que atenda às necessidades do público usuário desses serviços. Nesse sentido, Bonavides (2001), defende que a democracia participativa, direito pertencente à quarta dimensão de direitos humanos, é o caminho para a consolidação dos direitos sociais, como se propõe que seja o direito à água e ao saneamento.

3.5. Os serviços de água e saneamento pós privatização

Neste subcapítulo, pretende-se estudar quais as consequências da recente privatização dos serviços de água e esgoto na cidade do Rio de Janeiro, pesquisando-se reclamações dos consumidores e ações judiciais ajuizadas contra as novas concessionárias. Também será

35 As audiências públicas podem ser assistidas nos seguintes links: <https://www.youtube.com/watch?v=pZvHzKqKxH8> (25/06/2020); <https://www.youtube.com/watch?v=jbFjfHjhxw4> (06/07/2020) e https://www.youtube.com/watch?v=e3NCI_pYAwU (04/08/2020).

36 As audiências públicas podem ser assistidas nos seguintes links: <https://www.youtube.com/watch?v=TCvbbp5pnyw> (13/10/2021) e https://www.youtube.com/watch?v=z55_Np2n6aw (15/10/2021).

brevemente explorada a questão da tarifa social e a atuação da AGENERSA quanto à regulação dos serviços, além do desempenho de alguns municípios do Estado após a privatização.

Apesar de as novas concessionárias estarem atuando há pouco tempo no estado do Rio de Janeiro, menos de três anos, já é possível constatar algumas pioras na cobrança ou na prestação desses serviços. Na verdade, ainda no primeiro ano de execução dos contratos de concessão, alguns problemas já se apresentaram. As pesquisadoras Araújo e Ferreira (2023) constataram, a partir de pesquisas na plataforma “Consumidor.gov” que houve, a partir dos últimos meses de 2021 e durante todo o ano de 2022, o registro de múltiplas reclamações contra as concessionárias. As autoras se concentraram nas reclamações contra a Águas do Rio (AEGEA), já que é o consórcio que ficou responsável pelo maior território e quantidade de pessoas. Elas constataram diversas irregularidades, tais como cobranças em duplicidade ocorridas já nos meses de novembro e dezembro de 2021, retomada da cobrança de imóveis fechados cuja matrícula havia sido inativada e de imóveis cujos hidrômetros haviam sido lacrados pela CEDAE, cobrança de proprietários antigos, cobrança de unidades onde não havia rede pública de abastecimento, enquadramento de unidades domiciliares como comerciais.

Outra irregularidade constatada pelas autoras foi o retorno da cobrança do volume mínimo multiplicado pelo número de unidades domiciliares em ligações de medição coletiva que já haviam judicializado e obtido na justiça o direito de ter seu consumo balizado pelo medidor. Os consumidores também registraram reclamações quanto à majoração de economias em uma mesma ligação com a inclusão na cobrança de cômodos sem ponto de água, à emissão de termos de infração e aplicação de multas de mais de R\$15.000,00 por não ter sido permitida a realização de visita técnica para avaliação ou substituição de hidrômetros (ARAÚJO e FERREIRA, 2023).

Foi constatada, também, pouca transparência nas contas de cobrança pelos serviços de água e saneamento, com a indicação apenas de “taxas extras”, sem qualquer especificação quanto à origem das cobranças. A empresa, por sua vez, não foi capaz de esclarecer aos usuários a origem das mencionadas taxas, dando informações desencontradas. Além disso, os usuários também registraram reclamações quanto a assédio sofrido em decorrência de cobranças realizadas por empresas terceirizadas através de ligações telefônicas, mensagens de SMS e *e-mails*, ameaçando realizar o corte do fornecimento de água bem como inclusão do nome dos usuários no cadastro de inadimplentes (ARAÚJO e FERREIRA, 2023).

Depreende-se, dessa forma, que as concessionárias, por serem prestadoras privadas de serviços públicos, buscam maximizar seus lucros, seja reduzindo os custos ou aumentando a receita. O aumento da emissão de notificações e multas, a cobrança irregular e indiscriminada de serviços complementares e o reenquadramento de unidades em categorias cujo m³ custa mais caro cumprem a função de incrementar as receitas e aumentar os lucros das empresas (ARAÚJO e FERREIRA, 2023).

A concessionária também cometeu irregularidades ao realizar a cobrança relativa ao consumo de condomínios. A cobrança das unidades residenciais (chamadas de economias), conforme já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), deve ser realizada pela aferição da quantidade real consumida, marcada no hidrômetro. No entanto, a CEDAE realizava, irregularmente, a cobrança de forma coletiva, a partir da multiplicação da tarifa mínima pelo número de economias. Diversos condomínios, geralmente aqueles de alto padrão e habitados por pessoas de alta renda, tiveram a oportunidade de judicializar essa questão, e conseguiram ter seu consumo cobrado pelo volume medido em hidrômetro, o que levou a expressiva redução das contas. Com a transição do serviço para a nova concessionária, houve o retorno à forma irregular de cobrança (ARAÚJO e FERREIRA, 2023).

De fato, em pesquisa à jurisprudência do TJRJ, constata-se que existem as mesmas reclamações levantadas pelas autoras. Vejamos alguns exemplos:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS. RELAÇÃO DE CONSUMO. COBRANÇA EXCESSIVA DO CONSUMO DE ÁGUA. MÉDIA DA AUTORA QUE EVOLUIU DE CERCA DE R\$ 345,00 PARA R\$ 3.000,00. INTERRUÇÃO DO SERVIÇO QUE PERDUROU POR CERCA DE DOIS MESES. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. ÁGUAS DO RIO 4. INSURGÊNCIA DA RÉ. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL POR APONTAR QUE O SERVIÇO SERIA DE ENERGIA ELÉTRICA. MERO ERRO MATERIAL QUE NÃO TEM O CONDÃO DE AFETAR O PLENO DIREITO DE DEFESA DA RÉ. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CONCESSIONÁRIA (ART. 37, §6º DA CRFB E ART. 14, CAPUT DO CDC). A PARTE AUTORA COMPROVOU, COMO PODE OS FATOS CONSTITUTIVOS DE SEU DIREITO. PROVA DOCUMENTAL QUE APONTA MÉDIA ESTÁVEL DE CONSUMO. REQUERIMENTO DE REFATURAMENTO ADMINISTRATIVO DE FATURA ANTERIOR ACOLHIDO PELA RÉ QUE

DEMONSTRA HAVER VÍCIO EM SUA ANÁLISE DO REAL CONSUMO DA RESIDÊNCIA DA AUTORA. RÉ DEIXOU DE REQUERER A PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL E NÃO APRESENTOU ELEMENTOS DE CONVICÇÃO ACERCA DE ALGUM FATO IMPEDITIVO DO DIREITO DO AUTOR, ÔNUS QUE LHE CABIA, NA FORMA DO ART. 373, II, DO CPC/15. DANO MORAL EVIDENCIADO. APLICAÇÃO DO VERBETE Nº 192 E 343 DESTA CORTE DE JUSTIÇA. DIANTE DA SUCUMBÊNCIA RECURSAL, PERCENTUAL FIXADO A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS A SEREM PAGOS PELA APELANTE QUE SE MAJORAM PARA 15% (QUINZE POR CENTO), NA FORMA DOS §§ 2º E 11 DO ART. 85, DO CPC. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (APELAÇÃO Nº 0858422-24.2023.8.19.0001, TJRJ, 2023).

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZATÓRIA. ÁGUAS DO RIO. ALEGAÇÃO DE AUMENTO ABRUPTO APÓS A TROCA DA GESTÃO DA CONCESSIONÁRIA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA, CONDENANDO A RÉ A: I- SE ABSTER DE REALIZAR SUSPENSÃO DE SERVIÇO E DE INCLUIR O NOME DA AUTORA EM CADASTROS RESTRITIVOS NO QUE DIZ RESPEITO AO VALOR DAS PRIMITIVAS CONTAS DE JANEIRO/2022 ATÉ A DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO; II- A RESTITUIR EM DOBRO OS EXCESSOS PAGOS EM RELAÇÃO AOS MESES DE JUNHO A AGOSTO DE 2022, CONSIDERANDO A TARIFA MÍNIMA,; E III - A RESTITUIR EM DOBRO OS EXCESSOS PAGOS EM RELAÇÃO AOS MESES DE JANEIRO A MAIO DE 2022 E DE SETEMBRO/2022 ATÉ A DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO QUE FOREM INCORRETAMENTE FATURADOS COM BASE NA TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE ECONOMIAS AO INVÉS DO CONSUMO REGISTRADO NO HIDRÔMETRO E, PARA EFEITO DE TARIFA PROGRESSIVA, CONSIDERADA CADA UNIDADE AUTÔNOMA COMO UMA ECONOMIA E SOMÁ-LAS, A FIM DE SER AFERIDA A MÉDIA DO CONSUMO. APELO DA PARTE RÉ ALEGANDO QUE A SENTENÇA FOI EXTRA PETITA, E RESSALTANDO A LEGALIDADE DAS COBRANÇAS

E A IMPOSSIBILIDADE DE CRITÉRIO HÍBRIDO. APELO DA PARTE AUTORA REQUERENDO A CONDENAÇÃO A TÍTULO DE DANOS MORAIS. PEDIDO AUTURAL QUE SE BASEOU APENAS EM AUMENTO ABRUPTO, NÃO QUESTIONANDO A LEGALIDADE DA COBRANÇA DA TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE ECONOMIAS, NEM DA PROGRESSIVIDADE DA TARIFA, QUE INCLUSIVE ERA O MESMO MÉTODO APLICADO PELA CONCESSIONÁRIA ANTERIOR. SENTENÇA EXTRA PETITA, QUE ULTRAPASSA OS LIMITES DO PEDIDO. AUMENTO NO CONSUMO EVIDENCIADO NOS MESES DE JUNHO E JULHO DE 2022 E NOS MESES DE AGOSTO DE 2022 E JANEIRO DE 2023 QUE FORAM REALIZADAS POR ESTIMATIVA. IMPOSSIBILIDADE. RÉ QUE NÃO SE DESINCUMBIU DO SEU ÔNUS PREVISTO NO ART. 373, II, CPC. DEVOLUÇÃO EM DOBRO MANTIDA. DANO MORAL NÃO EVIDENCIADO. RECURSO DA PARTE AUTORA A QUE SE NEGA PROVIMENTO E RECURSO DA PARTE RÉ A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO, DECOTANDO A PARTE EXTRA PETITA, MANTENDO A CONDENAÇÃO NO TOCANTE A REVISÃO DAS FATURAS DOS MESES DE JUNHO A AGOSTO DE 2022 E JANEIRO DE 2023, OBSERVADA A TARIFA MÍNIMA. (APELAÇÃO CÍVEL: 0816126-97.2022.8.19.0202, TJRJ, 2023).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ÁGUAS DO RIO SPE. COBRANÇA EXCESSIVA. REFATURAMENTO. FALTA DE PROVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. Apelo da concessionária sustentando que não houve comprovação de falha no sistema de medição da unidade, pelo que é incabível o refaturamento das contas acima da média de consumo. Responsabilidade civil objetiva do prestador de serviços que tinha o ônus probatório de atestar a regularidade das cobranças, ônus do qual não se desincumbiu. Artigo 373, inciso II, CPC. Hipossuficiência técnica da autora. Prova pericial não requerida pela ré. Concessionária que se limitou a afirmar a regularidade das cobranças, sem, contudo, produzir qualquer prova. Falha na

prestação do serviço. Refaturamento que se impõe. Danos morais configurados. Verba indenizatória bem arbitrada não merecendo ser reduzida. Sentença que se mantém. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (APELAÇÃO Nº 0858984-67.2022.8.19.0001, TJRJ, 2023).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECLARATÓRIA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER. Relação de consumo. Águas do rio 4 SPE S.A.. Condomínio com um hidrômetro e 18 economias. Cobrança da tarifa mínima multiplicada pelo número de economias. Decisão agravada que deferiu a tutela para que a ré efetive a cobrança do serviço tendo por base o consumo apurado pelo único hidrômetro do prédio, considerando o total de 18 economias comerciais para fins de aplicação da tarifa progressiva, obtendo, dessa forma, a média de consumo de cada unidade e fazendo em seguida o enquadramento na faixa de consumo correspondente à referida média de consumo, sob pena de multa em caso de descumprimento no importe de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por cada fatura enviada em desacordo com a decisão. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE RÉ. Metodologia pela progressividade da tarifa que possui respaldo no Recurso Especial Repetitivo nº 1.113.403/RJ. Temas Repetitivos nº 153, 154 e 155. Todavia, ante a manifesta vantagem desmedida assegurada à fornecedora do serviço, que pela só existência de hidrômetro único em edificações com os mais variados números de unidades, equipara-as ao mesmo patamar, sem considerar o real consumo de cada uma, fazendo com que, na prática, a cobrança alcance patamares muito superiores àqueles que seriam devidos, haveria de se adotar o sistema híbrido que consiste na cobrança realizada pelo valor efetivamente aferido no hidrômetro, dividido pelo número de economias, para então apurar a média do consumo de cada unidade e, de acordo com a média, verificar em qual faixa enquadra-se o consumidor na tabela de progressividade. Hipótese em que eventual cobrança, sob uma única economia, provavelmente recairia na última faixa da tarifa, em desacordo com o entendimento jurisprudencial firmado por este Tribunal de Justiça. Presentes as condições da concessão da tutela antecipada, uma vez configurada a probabilidade do direito, considerando a emissão de faturas em valores superiores ao consumo, bem como o perigo de dano diante da elevação das despesas e possibilidade de suspensão do serviço de caráter essencial, razão

pela qual se impõe a manutenção da decisão agravada. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0059436-16.2022.8.19.0000, TJRJ, 2022).

Outra forma de incremento das receitas das novas concessionárias foi a tarifa social. No estado do Rio de Janeiro, a tarifa social de água é regulamentada pelo Decreto nº. 25.438/99, que dispõe sobre a fixação de cota mínima mensal de água e esgoto para imóveis residenciais situados em periferias, favelas e conjuntos habitacionais de baixa renda, definidas como áreas de interesse social. A CEDAE, embora não tivesse regulamentação quanto a esse assunto, tinha uma filosofia abrangente de atendimento à população mais carente, através da isenção das tarifas de água. O volume de água ofertado para a população mais pobre era contabilizada oficialmente como perdas do sistema ou água de serviço (ARAÚJO e FERREIRA, 2023).

Mais uma vez, a falta de transparência prejudica os usuários do serviço público, já que as concessionárias passaram a adotar critérios diferentes para a tarifa social. De acordo com o processo de concessão, a tarifa social passou a ser restrita a 5% dos usuários, percentual muito abaixo da demanda da população carente no estado. Daí surgiu a justificativa para a concessionária Águas do Rio pleitear, ao fim do primeiro ano do contrato de concessão, um reajuste de 19,21%, alegando que 5,91% seriam decorrentes do aumento de usuários da tarifa social (ARAÚJO e FERREIRA, 2023).

A Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera) indeferiu o pedido da concessionária, justificando que esse reajuste poderia ser aplicado apenas a partir do terceiro ano de concessão, ou seja, a partir de 2024. Dessa forma, conclui-se que a tarifa social passou a ser uma forma dupla de incremento da receita das empresas, já que elas poderão passar a cobrar de usuários que antes eram isentos pela CEDAE e pela possibilidade de reajuste tarifário acima da média dos últimos anos, como poderá ocorrer a partir do terceiro ano da concessão (ARAÚJO e FERREIRA, 2023).

Quanto às metas de universalização do fornecimento de água e esgoto, é interessante mencionar o estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil, denominado “Ranking do Saneamento do Instituto Trata Brasil 2023”. O estudo foi realizado a partir de dados referentes ao ano de 2021 retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

De acordo com o estudo, o município do Rio de Janeiro caiu quatro posições no ranking do saneamento no último ano: em 2022, o município ocupava o 44º lugar, enquanto

que em 2023, passou a ocupar a 48ª posição. Outros municípios fluminenses que perderam posições no *ranking* foram Petrópolis (de 26º em 2022 para 33º em 2023), Belford Roxo (82º em 2022 para 85º em 2023), São João de Meriti (87º em 2022 para 89º em 2023) e São Gonçalo (94º em 2022 para 96º em 2023). Por outro lado, o município de Niterói subiu 19 posições no ranking, passando de 23º lugar em 2022 para 4º lugar em 2023.

Outro dado relevante trazido pelo estudo é que, dos 20 municípios pior colocados no *ranking* do saneamento de 2023, quatro pertencem ao estado do Rio de Janeiro (Belford Roxo, São João de Meriti, Duque de Caxias e São Gonçalo).

Quanto ao índice de coleta total de esgoto, o município do Rio de Janeiro evoluiu do índice de 87,95% em 2020 para 89,95% em 2021, quando ocorreu a concessão dos serviços de água e esgoto. No entanto, quanto à evolução do tratamento total de esgoto, houve uma redução entre os anos mencionados anteriormente: de 84,24% em 2020, o índice caiu para 73,96% em 2021.

Outro estudo que vale a pena ser mencionado se chama “Veio para ficar: a remunicipalização da água como uma tendência global”, realizado pelo *Public Services International Research Unit (PSIRU)*, *Multinational Observatory* e *Transnational Institute (TNI)*. O estudo apresenta a tendência crescente de remunicipalização dos serviços de água e esgoto pelo mundo. Remunicipalização é o termo utilizado no estudo para denominar o retorno dos serviços de água e esgotamento sanitário, antes privatizados, para as mãos do poder público, não só a nível municipal e local, mas também a nível federal, dependendo do caso.

Os números saltaram de três casos no ano 2000 para 180 casos em 2014, e os casos incluem grandes cidades como Buenos Aires (Argentina), Budapeste (Hungria), Paris (França), Kuala Lumpur (Malásia), Maputo (Moçambique), dentre outras grandes metrópoles.

Independentemente do nível de desenvolvimento do país e da localização dele no globo, os motivos para a remunicipalização se repetem em todos os casos. Como visto no capítulo 1, após a privatização, as empresas passam a ter um desempenho medíocre, oferecendo um serviço de qualidade deficiente mediante pagamento de tarifas altas. Verifica-se também que os investimentos ficam aquém do estabelecido, não atingindo as metas de universalização estipuladas em contrato. Além disso, também é extremamente comum a ocorrência de aumentos abusivos de tarifas, dificuldade de monitorar o desempenho das empresas por falta de transparência, dificuldade de regular os serviços privatizados, falta de transparência financeira das concessionárias

O estudo constatou que, com a transferência dos serviços de água e esgoto de volta para as mãos do Estado, a tendência é que haja uma melhoria no acesso a esses direitos. Eliminando-se a lógica da maximização do lucro, que impera no setor privado, é possível aos governos oferecer os serviços com igual ou maior eficiência a preços mais baixos, garantindo assim o acesso para populações carentes. O estudo menciona, ainda, que, em alguns casos, os novos operadores públicos aumentam exponencialmente o investimento nos sistemas de água e esgoto, aproximando-se, assim, da meta de universalização. Outra vantagem da operação pública desses serviços é o fortalecimento da responsabilização e da transparência, permitindo uma gestão mais democrática desses serviços.

A maioria dos casos de reestatização apurados pelo estudo se deu através da rescisão contratual com os operadores privados. Os contratos privados se mostraram insustentáveis, e o poder público fez a escolha de terminar a concessão, que, muitas vezes, traz, como consequência, a necessidade de indenizar as empresas privadas. Esse risco é ainda mais elevado para países do sul global, que são mais suscetíveis à pressão pró-privatização das agências internacionais.

Embora ainda seja cedo para se chegar a uma conclusão definitiva quanto ao desempenho das concessionárias, a majoração nas contas dos usuários do serviço, bem como a solicitação de aumento da tarifa em mais de 19% ainda no primeiro ano do contrato, são indicativos de que é grande a probabilidade que a concessão de água e esgoto no Rio de Janeiro siga pelo mesmo caminho apontado no estudo acima.

CONCLUSÃO

A perspectiva neoliberal vende que a privatização é a solução mágica para os problemas atuais da sociedade, inclusive para os serviços públicos. Após a pesquisa, percebe-se que essa propaganda neoliberal não condiz com a realidade. Diversos países do mundo, inclusive alguns vizinhos do Brasil, viram na reestatização dos serviços de água e esgoto a solução para os problemas existentes na prestação privatizada desses serviços.

O estudo do caso da CEDAE mostra que essa privatização não foi realizada tendo em consideração a melhor prestação dos serviços para os usuários, e sim como uma manobra estatal para obter empréstimos para quitação de dívidas do governo estadual. Após a privatização, como em outras localidades do mundo, as concessionárias solicitaram aumento das tarifas, sem necessariamente comprovar a melhoria dos serviços prestados. É necessário uma regulação forte por parte do Estado para coibir uma atuação abusiva das concessionárias.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, Marcel; DOMINGUEZ, Ana; PESCE, Fernando. **La defensa del agua como recurso público en Uruguay**: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el plebiscito por el agua. Revista ORG & DEMO (Marília), v.6, n.1/2, Jan-Jun/Jul-Dez, p. 37-50, 2005. Disponível em <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/402>. Acesso em 25 de jun. de 2023.

ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. **Saneamento básico do Brasil**: estrutura tarifária e regulação. Planejamento e políticas públicas (PPP), nº. 51, 2018.

AZPIAZU, Daniel. **Privatización del agua y el saneamiento en Argentina**: el caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A., 2010. Disponível em <https://journals.openedition.org/vertigo/9730#tocto1n3>. Acesso em 07 de jun. de 2023.

AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo. **Las privatizaciones en la Argentina**. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales, 2004. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>. Acesso em 06 de jun. de 2023.

AZPIAZU, Daniel; FORCINITO, Karina. **Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires**: historia de un fracaso, 2003. Disponível em http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20190801044442/no1_AzpiazuForcinitoKyoto2003.pdf. Acesso em 06 de jun. de 2023.

BASCANS, M. A.; NICOLAS-ARTERO, C.; GAUTREAU, P.; SANTOS, C.. **Reestatización del agua potable y resiliencia neoliberal en Uruguay**. Revista Brasileira de

Gestão Urbana, v. 14, e20210133. 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/urbe/a/Pc5DcQVc8mK7tvwPXq56QcJ/>. Acesso em 24 jun. 2023.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. PEDEX (Programa da Dívida Externa), caderno nº. 6. São Paulo, 1994.

CATENAZZI, Andrea C. **Cambios y continuidades de la gestión de las redes de agua en el área metropolitana de Buenos Aires**. Revista Eletrônica Agua y territorio, nº. 10, 2017, p. 101-111. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6278695>. Acesso em 06 de jun. de 2023.

DOMINGUEZ, Ana; ACHKAR, Marcel; FERNÁNDEZ, Gabriela. **Las estrategias de la ciudadanía frente a los procesos de privatización del agua**: logros y desafíos en Uruguay. In: Agua y territorio nº. 2. 2013. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/284642642_Las_estrategias_de_la_ciudadania_frente_a_los_procesos_de_privatizacion_del_agua_logros_y_desafios_en_Uruguay. Acesso em 24 de jun. de 2023.

FLORES, Rafael Kruter. **A contra-hegemonia e a reestatização dos serviços de água e saneamento no Uruguai e na província de Santa Fé (Argentina)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8947/000591673.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 24 de jun. de 2023.

GOLDMAN, Michael. **How “Water for All!” policy became hegemonic**: the power of the World Bank and its transnational policy networks. Geoforum, 2007.

HALL, David; LOBINA, Emanuele. **Financing water and sanitation**: public realities. In: Public Services International for the 6th World Water Forum. Marseille, 2012. Disponível em

https://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/psiru_financing_water_sanitation.pdf. Acesso em 14 de fev. de 2024.

HALL, David; LOBINA, Emanuele. **Pipe dreams**: the failure of the private sector to invest in water services in developing countries. University of Greenwich, 2006. Disponível em <http://www.psiru.org/sites/default/files/2006-03-W-investment.pdf>. Acesso em 16 de fev. de 2024.

HALL, David; LOBINA, Emanuele. **Políticas públicas e financiamento de sistemas de esgotos**. In: Política pública e gestão de serviços de saneamento. Léo Heller e José Esteban Castro (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 156 - 178.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

KIKERI, Sunita; NELLIS, John; SHIRLEY, Mary. **Privatization**: the lessons of experience. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/602461468764357400/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em 16 de fev. de 2024.

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier; LOBINA, Emanuele. **Reclaiming public water through remunicipalisation**. In: Our public water future: the global experience with remunicipalisation. 2015. Disponível em <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>. Acesso em 16 de fev. de 2024.

LESSA, Daniele. **Especial Saneamento 4**: Doenças provocadas pela falta de saneamento. Rádio Câmara, Brasília, 15 de maio de 2006. Disponível em <https://www.camara.leg.br/radio/programas/270998-especial-saneamento-4-doencas-provocadas-pela-falta-de-saneamento-05-51/>. Acesso em 16 de fev. de 2024.

LOBINA, Emanuele. **Calling for progressive water policies**. In: Our public water future: the global experience with remunicipalisation. 2015. Disponível em <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>. Acesso em 14 de fev. de 2024.

MURRAY, Adrian; LOBOS, Fany; MÁRQUEZ, Javier. **Rivers of resistance: water for life, not profit**. Transnational Institute (TNI), 2023. Disponível em <https://www.tni.org/en/publication/rivers-of-resistance>. Acesso em 14 de fev. de 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Private sector participation in water infrastructure: OECD checklist for public action**, 2009. Disponível em <https://www.oecd.org/env/resources/42350657.pdf>. Acesso em 17 de fev. de 2024.

PAULANI, L.M. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W., org. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

PIRES, Marcos Cordeiro. **A “nova ordem mundial” e o Consenso de Washington**. Novos Rumos, nº. 45, 2006.

REIS, Cristina Fróes de Borja. **Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista**. OIKO, ano VII, nº 10, Rio de Janeiro, p. 53-77, 2008.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Projeto de Lei nº. 1316/2008. Proíbe a venda ou transferência da participação do governo do Estado do Rio de Janeiro no capital social da CEDAE. Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 26 de fevereiro de 2008. Disponível em

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/00d45bbceefbb1d383256cee006ab665/7c57e5613d22746c832573fb005f75b5?OpenDocument&CollapseView>. Acesso em 26/02/2024.

ROCCA, Mariela Verónica. **Los ciclos económicos y la regulación estatal del servicio de agua potable y saneamiento del área metropolitana de Buenos Aires (1993-2007)**, 2012. Disponível em <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/197457>. Acesso em 07 de jun. de 2023.

SANTOS, Carlos. **La privatización del servicio público de agua en Uruguay**. In: Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V., Renfrew, D. *Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo: Edición de los autores. 2006. Disponível em https://www.academia.edu/209475/Aguas_en_movimiento_La_resistencia_a_la_privatizaci%C3%B3n_del_agua_en_Uruguay. Acesso em 24 de jun. de 2023.

SANTOS, Carlos; IGLESIAS, Verónica. **Una historia de la CNDAV**. In: Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V., Renfrew, D. *Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo: Edición de los autores. 2006. Disponível em https://www.academia.edu/209475/Aguas_en_movimiento_La_resistencia_a_la_privatizaci%C3%B3n_del_agua_en_Uruguay. Acesso em 25 de jun. de 2023.

SCHIARITI, Carlos Francisco. **Reestatización del servicio de agua potable en el Área Metropolitana de Buenos Aires: aprendizaje de un estudio de caso (1993-2005)**. Orientadora: Mercedes Di Virgilio. Dissertação de Mestrado, Curso de Administração e Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2011. Disponível em <https://repositorio.udesar.edu.ar/jspui/bitstream/10908/913/1/%5bP%5d%5bW%5d%20M%20AyPP%20Carlos%20Schiariti.pdf>. Acesso em 07 de jun. de 2023.

SPÍNOLA, Vera. **Neoliberalismo: considerações acerca da origem e história de um pensamento único**. RDE – Revista de desenvolvimento econômico, Salvador, ano 4, número 9, p. 104-114, jan./2004.