



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

GABRIELA SOUZA DA SILVA

**A Judicialização de Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário no Município do
Rio de Janeiro.**

Rio de Janeiro

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

GABRIELA SOUZA DA SILVA

**A Judicialização de Políticas Públicas de Esgotamento Público Urbano no Município
do Rio de Janeiro.**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UNIRIO.

Orientador: Paulo Mendonça

Rio de Janeiro

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UNIRIO/BIBLIOTECA

Souza da Silva, Gabriela, 1992- A Judicialização de Políticas Públicas de Esgotamento Público Urbano no Município do Rio de Janeiro. / Gabriela Souza da Silva. - Três Rios/RJ, 2023. 129 f.

Orientador: Paulo Roberto Soares Mendonça

Dissertação Mestrado – Direito e Políticas Públicas do Curso de Pós Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. 1. Judicialização de Políticas Públicas. 2. Esgotamento Público. 3. Direito Urbanístico. 4. Direito Público. 5. Saneamento Básico.

I. Paulo Mendonça- Orientador. II Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Mestrado Direito e Políticas Públicas. III. Título.

Autorizo apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada da fonte.

Assinatura

Data

GABRIELA SOUZA DA SILVA

GABRIELA SOUZA DA SILVA

A Judicialização de Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário no Município do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UNIRIO.

BANCA EXAMINADORA

Local: Rio de Janeiro

Data: 24.03.2023

Prof. Doutor Paulo Roberto Soares Mendonça
(Orientador)

Prof. Claudia Tannus Gurgel do Amaral
(PPGD-UNIRIO)

Prof. Doutor Eduardo de Oliveira Gouveia
(PPGD- UVA)

Rio de Janeiro
2023

O que é o espírito da liberdade? Eu não consigo defini-lo, eu apenas consigo lhes expressar a minha fé. O espírito da liberdade é o espírito de quem não tem muita certeza de estar certo; o espírito da liberdade é o espírito que busca entender a mente de outros homens e mulheres (...)

(LearnedHand, ex-juiz da Suprema Corte dos EUA, em discurso proferido no Central Park, em Nova York, em 1944)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por guiar minhas escolhas e me sustentar para chegar até aqui, por ter acalmado meu coração tantas vezes e por ser a força necessária para me transformar todos os dias. Agradeço ainda a minha família, por todo amor, apoio e serenidade comigo em tantos momentos de ausência. Gratidão aos meus amigos, por todo amor, zelo, cuidado, companheirismo e compreensão nessa árdua trajetória que escolhi. Obrigada por serem parte de mim e minha força. Obrigada por me motivarem a sempre querer mais, é indescritível o apoio que todos me dão! Em especial, agradeço aos meus amigos e companheiros de jornada profissional e acadêmica Paulo, Patricia, Stefanie e Izabela, por não terem me deixado esmorecer em nenhum segundo durante a caminhada, sempre me apoiando e me dando forças para prosseguir.

Agradeço a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, por abrir às suas portas e me acolher tão bem, durante toda a jornada até aqui, tenho orgulho de fazer parte dessa história! Ao incansável coordenador, mestre Emerson Affonso da Costa Moura, pela luta por coordenar uma Pós- Graduação Pública, com grande maestria e de intensa qualidade. Agradeço todos os mestres por compartilharem seus conhecimentos e se dedicarem tanto a nossa formação. Em especial, minha gratidão ao meu orientador Mestre, Doutor Paulo Mendonça, por todo apoio, generosidade e colaboração, obrigada, por todo esforço e empenho em mais do que me ensinar, mas ser referência e inspiração na área acadêmica.

Enfim, agradeço a todos que me apoiaram direta ou indiretamente durante o curso retribuir todo esse apoio é uma das minhas maiores motivações para iniciar esse novo capítulo da minha vida, finalmente exercendo a docência com todo amor e carinho que sempre recebi.

DA SILVA, GABRIELA SOUZA. A Judicialização de Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário no Município do Rio de Janeiro. 2023. 151 folhas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

RESUMO

A presente dissertação buscou analisar a judicialização das políticas públicas de esgotamento sanitário no município do Rio de Janeiro e seus respectivos impactos. Para tanto, adotou-se a metodologia da revisão bibliográfica para tratar tanto doutrina da efetividade das normas constitucionais, quanto seus reflexos como o agigantamento do Poder Judiciário frente aos outros poderes constitucionais e a consolidação tanto do saneamento básico de forma geral, quanto do esgotamento sanitário como direito fundamental e humano de toda a sociedade em seu processo de urbanização. Ademais, optou-se pelas análises quantitativas para análise dos dados públicos, e das ações ajuizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, como forma de dar embasamento normativo para a presente tese. Concluiu-se ainda pela premente necessidade de análise sobre a criação de parâmetros específicos para a atuação judicial, respeitando o plano de metas de políticas públicas, o seu planejamento, os recursos orçamentários e as disposições previstas no sistema jurídico vigente.

Palavras-Chave: Direitos sociais; Judicialização; Urbanismo; Esgotamento Público; Saneamento Básico; Políticas Públicas; Direitos Fundamentais.

DA SILVA, GABRIELA SOUZA. The Judicialization of public sanitation policies in the municipality of Rio de Janeiro. 2023. 151 folhas. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ABSTRACT

This dissertation sought to analyze the judicialization of public sanitation policies in the city of Rio de Janeiro and their respective impacts. Therefore, the methodology of the bibliographic review was adopted to deal with both the doctrine of the effectiveness of constitutional norms, as well as its reflexes such as the enlargement of the Judiciary in relation to the other constitutional powers and the consolidation of both basic sanitation in general and sanitary sewage. as a fundamental and human right of the whole society in its process of urbanization. In addition, quantitative analyzes were chosen to analyze public data and actions filed by the Court of Justice of the State of Rio de Janeiro, as a way of providing a normative basis for this thesis. It was also concluded by the pressing need for analysis on the creation of specific parameters for judicial action, respecting the plan of public policy goals, its planning, budgetary resources and the provisions foreseen in the current legal system.

Keywords: Social Rights; Judicialization; Urbanism; Public Exhaustion; Basic sanitation; Public Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviço Público de Água e Esgoto;

ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas;

AESB - Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento;

AGENERSA-Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro;

AGETRANSP- Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro;

ASEPRJ - Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro;

ALERJ- Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

ABRELPE- Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais;

BNH- Banco Nacional de Habitação;

OMS- Organização Mundial da Saúde;

OPAS- Organização Pan-Americana de Saúde;

CASAL- Companhia de Saneamento Básico de Alagoas;

CEDAE- Companhia Estadual de Água e Esgoto;

CESBs- Companhias Estaduais de Saneamento Básico;

CNI- Confederação Nacional da Indústria;

CNPJ- Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas;

CODIR- Conselho Diretor;

DGSP- Diretoria Geral de Saúde Pública;

ESAG- Empresa de Saneamento da Guanabara;

ETE- Estações de Tratamento de Esgoto;

FSESP- Fundação de Serviço do Estado de Saúde Pública;

FUNASA-Fundação Nacional de Saúde;

FAE- Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos;

FISANE-Fundo de Financiamento para Saneamento;

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IAE-Inspetoria de Águas e Esgotos do Ministério da Educação e Saúde;

IPEA- Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada;

ODS- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

OMS- Organização Mundial da Saúde;

OPAS- Organização Pan-Americana de Saúde;
PNSB-Pesquisa Nacional de Saneamento Básico;
PLANASA-Plano Nacional de Saneamento;
PNDES- Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – PNDES;
PNSB- Política Nacional de Saneamento Básico;
PAEG-Programa de Ação Econômica do Governo ;
PSAM- Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara;
PEC- Proposta de Emenda à Constituição;
SAEDF- Serviço de Águas e Esgoto do Distrito Federal;
SESP- Serviço Especial de Saúde Pública;
SNIS-Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento;
SUDENE- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SURSAN-Superintendência de Urbanização e Saneamento
STF- Supremo Tribunal Federal;
STJ- Superior Tribunal de Justiça;
TJRJ- Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1.0. BREVE RESUMO HISTÓRICO.....	18
1.1. Saneamento Básico Contexto Histórico e Global.....	18
1.1.1. História e Desenvolvimento do Saneamento Básico no Brasil.....	23
1.1.2. Histórico Sanitarista do Município do Rio de Janeiro.....	31
2.0. DEFINIÇÃO E CONCEITO DO TERMO SANEAMENTO BÁSICO.....	43
2.1. Saneamento Básico no Sistema da ONU - Organização das Nações Unidas.....	44
2.2. Direito ao Saneamento Básico no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	46
2.2.1. Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020).....	48
2.3. Direito ao Saneamento Básico no Ordenamento Jurídico do Estado do Rio de Janeiro.....	57
2.4. A lógica do Saneamento Básico pelo Conceito de Esgotamento Público Urbano.....	62
2.4.1. Panorama Atual das Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário no Brasil.....	66
2.4.2. Panorama Atual das Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	72
3.0 DESENVOLVIMENTO DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	75
3.1. Definição e Conceito de Políticas Públicas.....	81
3.2. Conceito de Judicialização de Políticas Públicas.....	91
3.2.1. Distinção entre os Fenômenos de Judicialização e Ativismo Judicial.....	96
3.2.2. Judicialização das Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário no Município do Rio de Janeiro.....	98
3.2.3. O Papel do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e sua Jurisprudência no âmbito das políticas públicas de esgotamento	

sanitário,.....	103
3.2.3.1. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº006120479.2019.8.19.0000.....	104
3.2.3.2. Apelação Cível 0226301-122011.8.19.0001.....	107
3.2.3.3. Agravo de Instrumento 0044070-68.2021.8.19.000.....	108
3.2.3.4. Apelação Cível 0279874-90.2010.8.19.0001.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	115

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica busca-se debruçar os seus estudos sobre a atuação do Poder Judiciário no âmbito do esgotamento público do município do Rio de Janeiro. Dessa forma, intentou-se com a presente dissertação discutir e compreender a judicialização das políticas públicas de esgotamento público local, de acordo com as concepções e conceitos clássicos e contemporâneos sobre o tema e a sua relação com o direito.

A judicialização de políticas públicas não é fato isolado nas relações sociais contemporâneas, tendo em vista que decorre da evolução exercida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a quem compete interpretar a legislação conforme os princípios norteadores da Carta Constitucional, dando efetividade aos direitos fundamentais previstos neste diploma. No entanto, diante da complexidade da sociedade moderna e da massificação das relações sociais este modelo de atuação tem sido cada vez mais frequente. As políticas públicas são atuações governamentais que possuem como escopo solucionar problemas da população de modo a garantir seus direitos e garantias fundamentais para uma vida digna.

O fenômeno da judicialização de políticas públicas é um reflexo da constitucionalização e regulamentação dos direitos sociais previstos na própria constituição federal. No Brasil, ocorreram grandes mudanças em relação à forma como os serviços públicos sanitários foram sendo efetivados, de modo que é importante fazer um levantamento das implicações sobre os seus efeitos na sociedade.

Ocorre que, tal atuação mais proativa do Poder Judiciário pode acabar causando graves consequências para o desenvolvimento democrático de nosso país por vários motivos, sendo o mais relevante o fato de que quem faz as leis é o mesmo órgão que aplica, configurando de certa forma uma quebra no Princípio da Separação de Poderes prevista no Art. 2º da Constituição Federal.

Neste sentido, convém transcrever o entendimento de Armando Castelar Pinheiro, citando Sherwood “a minha divisória entre um sistema legal e seu respetivo sistema judicial não é evidente”¹ (PINHEIRO, 2000) No mesmo sentido, Ruy Rosado de Aguiar Junior ressalta: “a incapacidade do Estado em regular, pela via formal da lei as multifacetadas relações sociais, termina por colocar nas mãos do juiz o encargo de fazer a adaptação da ordem jurídica ao mundo real” (AGUIAR JUNIOR, 2005).

Destarte, que a presente pesquisa buscou traçar como objetivo primordial realizar

¹O respetivo autor cita ainda: “ Em particular, a capacidade dos tribunais de julgarem com presteza, justiça e previsibilidade, depende das leis, terem sentido claro, e serem bem escritas e consistentes com outras e leis e com as praticas comerciais. Da mesma forma, para que os tribunais funcionem de forma eficiente, os contratos, que se refiram a aprtes privadas que envolvam o Estado, devem estar corretamente elaborados, se consistentes com a legislação e conter cláusulas passíveis tanto de verificação como de aplicação. É necessário, portanto, não só a existência de legisladores e juízes competentes, mas também de advogados e contadores bem preparados.” PINHEIRO, Armando Castelar (ORG.). Judiciário e Economia no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré. 2000. pag. 24.

uma análise no perfil jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, correlacionando-a com os impactos das decisões administrativas no âmbito da política pública municipal, investigando se foram produzidos avanços ou retrocessos no setor e em que extensão. Dessa forma, desenhada a produção jurisprudencial e analisando o cenário do saneamento básico local, podem ser obtidos elementos que auxiliem os julgadores no exercício de suas funções, destacando-se a importância das decisões judiciais e seus ponteciais como conformadoras de condutas, pois dirigidas ao corpo social, notadamente para os gestores no processo de formulação das políticas públicas ora objeto de estudo.

Nesse sentido, conforme esclarese Owen Fiss a função judicial no sistema norte americano é de “dotar os valores constitucionais de significado” por meio do trabalho não apenas com o texto constitucional, mas através de histórias e idéias sociais, diferentemente da função legislativa.(OWEN, 2004)

As legislaturas são de ordem complementa diferente não estado ideologicamente comprometido ou institucionalmente adequado à busca do significado de valores constitucionais, mas ao contrário, consideram o registro das preferências reais da população – o que ela quer e acredita que deve ser feito- sua função primária. (OWEN, 2004)

O fenômeno da judicialização tem crescido cada vez mais constantemente na sociedade tendo em vista que o Direito tem invadido todas as relações sociais, sendo chamado a intervir a todo o tempo. Dessa forma, busca-se induzir a sociabilidade, aproximando - os indivíduos do Estado para convertê-los em cidadãos.

A incapacidade dos poderes executivos e legislativos fornecerem respostas efetivas à explosão de demandas sociais pro justiça fez cair nojudiciario a esperança na contretização da democracia e da cidadania que se espera da recente história democrática brasileira. (WERNECK VIANNA, 1999) Ou seja, na ausência de Estado, ou de outra forma de regulação social, com a falta de ideologia e a desorganização das instituições coube ao judiciario o papel de regulador social. Logo, parafraseando Antonie Garapon, Werneck afirma que “a justiça se torna um lugar em que se exige a realização da democracia” e complementa (WERNECK VIANNA, 1999) “a percepção cappellettiana do caráter estratégico do acesso a justiça para a formação da cidadania encontrou recepção na magistratura brasileira.” (WERNECK VIANNA, 1997)

Neste viés, passou-se a buscar as formas de cidadania e dignidade do ser humano por intermédio da atuação judicial, de acordo com a literatura, conforme será demonstrado ao longo deste trabalho.

No Brasil, ocorreram grandes mudanças em relação à forma como os serviços públicos foram e estão sendo efetivados, sendo importante fazer um levantamento das implicações sobre ele na sociedade contemporânea. O saneamento básico é entendido como um direito fundamental, de modo que deva ser garantido a partir de prerrogativas

de natureza constitucional.

Logo, como objetivo fundamental a ser trabalhada na forma a pesquisa busca identificar as deficiências que impedem com que tal serviço público seja amplamente universalizado e quais programas estão sendo desenvolvidos para estruturar de forma eficiente tal serviço na sociedade. Tal dissertação tem como intuito identificar as deficiências que impedem com que tal serviço público seja universalizado de forma equânime para a população do Rio de Janeiro, e refletir sobre como os programas sobre o desenvolvimento no setor tem sido prestados na sociedade.

Insta ressaltar, que não existe sobre o tema uma extensa gama de trabalhos científicos que verificam ou debatam quais são os efeitos causados pelas decisões do Poder Judiciário sobre a materialização e efetivação do serviço público de esgotamento sanitário no Brasil, visto que o aumento das demandas judiciais sobre to tema ainda é algo tão recente na história do país quanto a sua presença na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, este trabalho está dividido em três capítulos: O primeiro capítulo preliminarmente aborda a trajetória e o desenvolvimento do setor de saneamento básico no Brasil e no âmbito municipal do Rio de Janeiro, fazendo uma breve revisão das políticas públicas nacionais e legislações específicas que estabeleceram no decorrer dos anos as principais funções e mecanismos para o plano de desenvolvimento e universalização do serviço público no âmbito nacional. Posteriormente o segundo capítulo discorre sobre os conceitos de saneamento básico, as orientações doutrinárias sobre o tema, os ditames legais do setor e as demais medidas essenciais para a implementação e desenvolvimento do respectivo serviço público essencial. Por fim, o terceiro capítulo pretende realizar uma análise sobre a atuação ativa pelo poder judiciário quanto a efetivação do direito ao esgotamento público no município do Rio de Janeiro, analisando como ele é aplicado no âmbito das políticas públicas e como tem sido realizado a sua judicialização na contemporaneidade.

Como poderá ser apreendido dos dados apresentados, o sistema de esgotamento sanitário e por consequência o tratamento desses resíduos ainda não alcança boa parte da população brasileira. Tal situação ainda é mais preocupante quando se observa as regiões do Brasil separadamente, de modo que fora a região sudeste, todas as outras regiões do território brasileiro ainda possuem expressiva parcela da população sem acesso ao tratamento de esgoto sanitário. Na região sudesde, o Rio de Janeiro se destaca não apenas pelos índices populacionais, com população de cerca de 6.775.561 de pessoas no ano de 2021, segundo dados do IBGE, mas também pela oferta de água e coleta de tratamento esgoto e a dsicussão sobre a efetividade e o acesso a esse direito judicialmente.(IBGE, 2021) Dados do Instituto Trata Brasil demonstram um panorama do Estado do Rio de Janeiro, onde quase a totalidade da população tem acesso á água tratada, mas pouco mais da metade tem acesso à coleta e tratamento de esgoto. (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2021).

Mais do que caracterizar-se como um direito fundamental do individuo e da sociedade,

o esgotamento público é um dever do Estado e tem o condão de atuar como instrumento adequado, no combate a pobreza, a degradação do meio ambiente, que deveria projetar-se para a sociedade por intermédio de políticas públicas, sendo os serviços públicos essenciais para a instituição da cidadania. (SARLET; FENSTEREIFER, 2011).

Dessa forma, levando-se em consideração a definição do termo, a cidadania é entendida como a capacidade do indivíduo de reclamar direitos políticos, sociais e cíveis a ponto de exercê-los legitimamente dentro de um Estado, por intermédio de uma estrutura legal representado pela Constituição da República que realiza de forma eficaz um vínculo jurídico entre o cidadão e o Poder Público. (COSTAS e IANNI, 2018). O Estado é peça chave para a realização dessas importantes categorias de direitos que compõem a cidadania, seja a partir da liberdade que oferta através da sua não interferência na vida dos cidadãos, seja pela interferência que deva realizar para a concretude de direitos tido como fundamentais. Dessa forma, a interferência do Estado para a realização do direito do cidadão de acesso a um sistema de esgotamento público digno é premissa básica para o desenvolvimento e realização da própria cidadania.

Nesse sentido, considerando que no atual Estado Democrático de Direito a Constituição Federal é fonte estabelecadora de direitos e deveres tanto objetivos quanto subjetivos da população, como direitos políticos, sociais, individuais ou difusos, eles podem então ser exigidos tanto direta quanto indiretamente pelas vias previstas no ordenamento jurídico (BARROSO, 2012), o que explica o papel de destaque do Poder Judiciário como realizador da Constituição. O reconhecimento de tal força normativa das normas constitucionais quando utilizada de forma exacerbada, acaba por dar maior proporção ao Poder Judiciário como concretizador de políticas públicas.

Neste sentido, pode-se pensar a judicialização da política como ligada a um “Novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo de separação dos poderes do Estado, o que provoca uma ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na área na política” (VERBICARO, 2009, pag. 391). Neste sentido, Débora Maciel e Andrei Koerner (2002, pag. 114) explicam que a judicialização da política “requer que operadores da lei prefiram participar da *policy making* a deixa-lá ao critério de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria um papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não decisão”.

No município do Rio de Janeiro, há uma grande concentração de ações na justiça que visam discutir sobre a implantação, implementação e manutenção das políticas públicas de esgotamento sanitário. Em síntese, o presente trabalho tem como principal objetivo analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro relacionada ao desenvolvimento de políticas públicas de esgotamento sanitário a partir das normas 11.445/2007 e 14.026/2020 para fins de verificar o entendimento deste tribunal sobre a aplicação e desenvolvimento de políticas públicas de saneamento básico no estado por meio

da judicialização. Para tanto, parte-se da premissa de que o direito ao esgotamento público urbano é um direito fundamental que deve ser garantido universalmente a toda população, de modo que tal conceito deve ser capaz de orientar os atos estatais na concretude de um mínimo existencial necessário para uma vida mais justa e digna da população.

Ademais, como objetivos secundários, a dissertação buscará ainda analisar como ocorre os possíveis avanços do sistema de saneamento básico a partir das decisões do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; Analisar se a partir da discussão da matéria no Poder Judiciário do Rio de Janeiro e se existe um alinhamento entre as decisões tomadas pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e o que está traçado estrategicamente pela Administração Pública Municipal quando da aplicação de políticas públicas de esgotamento público urbano.

A metodologia da pesquisa para o desenvolvimento da presente pesquisa será qualitativa, parcialmente exploratória no que tange ao desenvolvimento do saneamento básico e sua implementação atual no município do Rio de Janeiro; descritiva e explicativa, uma vez que pretende mapear os principais posicionamentos acerca do tema em análise e ao final, defender uma tese e; bibliográfica, pois fará o uso do texto constitucional, legislação, doutrina, artigos jurídicos, dados estatísticos, e jurisprudenciais como fontes de pesquisa. Para atingir os objetivos apontados será realizada ainda uma pesquisa exploratória de tais julgados para realizar o que alguns pesquisadores chamam de jurimetria.

A análise jurisprudencial será feita observando se o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu sobre as questões abordadas observando as diretrizes da Administração Pública, e se as decisões proferidas determinam a reforma de uma obra de esgotamento público já existente ou se determinaram a realização de uma nova obra para o atendimento das necessidades daqueles que reclamam a materialização de tal direito. Ademais, insta ressaltar, que a coleta de dados será feita a partir do site do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, delimitando a competência no âmbito da esfera cível, visto que são ações propostas por pessoas naturais sobre o direito de esgotamento público; quanto à temporalidade da pesquisa será feita uma coleta de dados desde a promulgação da lei 11.445/2007 até o ano de 2022.

1.0. BREVE RESUMO HISTÓRICO

A importância do saneamento básico e a sua associação ao desenvolvimento salutar humano remonta às mais antigas culturas. O saneamento desenvolveu-se de acordo com as evoluções das diversas civilizações, ora retrocedendo com a queda das mesmas, ora renascendo com o aparecimento de outras.

Dessa forma, preliminarmente, busca-se através do respectivo capítulo trazer um breve resumo histórico sobre o desenvolvimento e evolução do saneamento básico no Brasil e no mundo. O presente tópico possui como principal desafio analisar de forma crítica, objetiva e contemporânea os diversos desafios enfrentados no passado e que se perpetuam até os dias atuais na trajetória sanitária urbana.

1.1 SANEAMENTO BÁSICO CONTEXTO HISTÓRICO E GLOBAL

A história sobre a construção do saneamento básico na sociedade perpassa pela origem de diversos povos e culturas, tendo seu início por intermédio do desenvolvimento de diversas técnicas de captação, condição, armazenamento e utilização da água (CAVINATTO, 1992). Os escassos meios de comunicação do passado podem ser responsabilizados, em grande parte, pela descontinuidade da evolução dos processos sanitários e retrocessos havidos. No antigo testamento da Bíblia é possível encontrar diversas passagens vinculadas às práticas sanitárias do povo judeu como, por exemplo, o uso da água para limpeza de roupas sujas que favoreciam o aparecimento de doenças, como a escabiose.

Ademais, existem relatos do ano 2000 a.c, e tradições médicas, na Índia recomendando que a água impura devesse ser purificada pela fervura sobre um fogo, pelo aquecimento no sol, mergulhando um ferro em brasa dentro dela ou ainda ser purificada por filtração em areia ou cascalho e então resfriada. Durante o século V D.C, o homem passou a desenvolver diversas técnicas para a limpeza das águas e contenção do acúmulo de lixo desembocado no meio ambiente, neste viés, a história da humanidade está baseada na luta por sua sobrevivência, de modo que durante milhares de anos um dos únicos objetivos do homem era sanear suas necessidades básicas. “Sanear” é uma palavra que tem a sua origem vinda do latim e significa limpar, tornar saudável e higienizar disseminando com isso as doenças para a população.

Provas arqueológicas indicam que desde a época e origem dos babilônicos nos anos 3750 a.C já havia indícios da utilização de coletores de esgoto na cidade de Nippur, na Babilônia.² No mesmo sentido, o exemplo da Índia, conforme leciona Barros (2014):

Na Índia, haviam escritos em Sânscrito sobre os cuidados que deveriam ser tomados com as águas a serem consumidas, armazenamento em vasos de cobre, filtração através de carvão, purificação por fervura no fogo, por aquecimento ao sol, ou pela

²Nippur ou Nipur (sumério *Nibru*, acádio *Niburu* “Lugar de Passagem” era uma importante cidade dos Sumérios na Babilônia, abastecida pelas águas do rio Eufrates, através de um canal de irrigação conhecido como Quebar.

introdução de uma barra de ferro aquecida na massa líquida, seguida por filtração em areia e cascalho grosso.

Os egípcios, por sua vez, no ano de 1750 a.c, possuíam tubulações de cobre no palácio do faraó Chéops, e, por volta do ano 2000 a.c, passaram a utilizar o sulfato de alumínio para clarear a água (REZENDE; HELLER, 2002). Cavinatto (1992) afirma que alguns povos antigos como os Egípcios, por exemplo, foram os pioneiros no desenvolvimento de técnicas sofisticadas para a captação, armazenamento e utilização das águas, tendo em vista que tais povos dependiam para a sua evolução e prosperidade das cheias do Rio Nilo.³

Com o passar dos anos, tais técnicas foram difundidas ao redor do mundo, desenvolvidas, de modo que, de forma sintética, foi possível perceber que a história da humanidade e a evolução dos meios sociais foram baseadas na luta do ser humano por sua sobrevivência e expansão. Logo, durante milhares de anos, o único e difícil objetivo do homem era sanear suas necessidades basilares, dentre elas, a procura por água potável. De modo, que em diversos lugares do mundo tais mecanismos de tratamento sanitário passaram a se desenvolver, como por exemplo, no sítio arqueológico de Cnossos na ilha de Creta, na Grécia, foram encontradas salas de banho e sistema de água residuais que datam do ano de 1700 a.c.

De acordo com Rezende e Heller (2002):

Se os gregos foram os precursores da medicina racional e preventiva, os romanos foram os grandes engenheiros que uniram seu talento para as construções ao legado científico dos gregos. Executaram grandes sistemas de esgotamento sanitário e banhos, além de outras instalações sanitárias, revelando nas suas obras a grande preocupação do estado com as demandas coletivas, o que determinou uma elevada abrangência dos serviços de saneamento.

Os Romanos foram uma das primeiras civilizações a tratar o saneamento básico como uma prioridade, sendo responsáveis por diversas criações, como a construção de reservatórios, chafarizes e a dos conhecidos banheiros comunitários, chamados na época de parlatórios, do ano de 400 a.C (SILVA, 2016). Os cuidados que os Romanos tinham para com a água e o destino do esgoto foi primordial para a evolução da sociedade durante a antiguidade, pois era uma forma de prevenir surtos de diversas doenças da época, como o tifo exantemático, febre tifoide e disenteria, cuidado esse que se perdeu com a queda do império (ROSEN, 1994), incluindo construções de aquedutos com quilômetros de extensão, como exemplo, o denominado aqueduto *Aqua Pia*, criado em 312 a.C com aproximadamente 17 km de extensão.

³Por se tratar de uma região desértica, localizada no nordeste da África, o Egito teve a sua evolução e desenvolvimento ligado às águas do rio Nilo e seus períodos de cheia, durante os quais os solos das margens seria fertilizado, tornando o desenvolvimento da agricultura e pecuária. “A civilização egípcia desenvolveu-se às margens do rio Nilo, ocupando uma faixa de terra cuja largura média entre 10 e 20 quilômetros e que se estendia por cerca de mil quilômetros. Era extremamente dependente do rio, tanto para a manutenção das atividades.

Ocorre que, com o advento do início da Idade Média, o Império Romano ruiu e novas regiões como Germânia, Grã-Bretanha, Espanha e Portugal foram surgindo e firmando-se como organizações socioeconômicas no sistema feudal. Durante esse período, ocorreu um retrocesso no âmbito sanitário: enquanto os Romanos faziam captação da água por longas distâncias, essas novas regiões feudais realizavam a sua captação hídrica diretamente dos rios, motivo pelo qual a água ficava cada vez mais onerosa. A complexidade para se conseguir água fez com que parte da população começasse a cavar poços no interior de suas casas, mas por estarem próximos a dejetos de animais e fossas, os poços eram contaminados (BARROS, 2014).

Nesta perspectiva tem-se, no contexto histórico a Idade Média, um período de dez séculos sem avanços no saneamento básico. Com a queda de Roma o conhecimento construído ao longo dos anos ficou arquivado e só foi revelado algo sobre saneamento básico em 1425. Logo, os ensinamentos sobre hidráulica, saneamento, e gestão ficaram inertes durante toda a Idade Média (MAAS, 2021). Durante esse período, o gerenciamento de água deixou de ser dever do Estado e passou a ser dos cidadãos, sendo comum o acúmulo de lixo de todos os tipos nas ruas, aumentando o surgimento de ratos e diversas epidemias pela cidade, como a Peste Bubônica, que só na Europa causou a morte de cerca de 25 milhões de pessoas.

O modelo de abastecimento concebido na Idade Média durante o período feudal estava em decadência e, Rosen (1994, p. 59) explica que “introduziu-se a pavimentação para manter as ruas limpas, em Paris em 1185, Praga viu as primeiras ruas calçadas em 1331”. De acordo com Rosen (1994, p.59) “durante os séculos VI e VII, a enfermidade começou a se espalhar sobre a Europa passando a ser um sério problema social e sanitário. Endêmica, especial entre os pobres, alcançou um pico aterrador nos séculos XIII e XIV.”

O *Acto Inglês* promulgado no ano de 1388, considerada uma das leis mais antigas sobre o assunto, proibia a poluição das águas e do ar. No ano de 1396 em Paris, um sistema de limpeza carroçal levava os lixos para locais específicos para tal fim. Em 1680 teve início a utilização da água corrente para a limpeza das privadas (AZEVEDO NETTO, 1959).

Nesse ínterim, nos anos 1453 a 1789, quando surge a Idade Moderna, no final do século XV, o setor sanitário passa por algumas evoluções na Europa, principalmente em Paris, quando a distribuição de água passa a ser controlada por canalizações de vigilância municipal. Posteriormente, no ano de 1664, tal distribuição de água canalizada na França foi incrementada por intermédio da fabricação de tubos de ferro fundido moldado por Johan Jordan, e sua instalação no palácio de Versailles. (BARROS, 2010)

Ocorre que, todos esses avanços foram insuficientes tanto para o controle de doenças e epidemias, quanto para o crescimento econômico proporcionado pelo avanço da Revolução Industrial no final do século VIII, que fez com que as cidades na Europa recebessem em massa os camponeses, porém, a infraestrutura precária aliada à falta de higiene provocou

novos surtos de doenças e epidemias (RIBEIRO; ROOK, 2010). Pontua, ainda, Cavinatto (1996):

Na Inglaterra, França, Bélgica e Alemanha as condições de vida nas cidades eram assustadoras. As moradias ficavam superlotadas e sem as mínimas condições de higiene. Os detritos, como lixo e fezes, eram acumulados em recipientes, de onde eram transferidos para reservatórios públicos mensalmente e, às vezes atirados nas ruas, como as áreas industriais cresciam rapidamente, os serviços de saneamento básico, como suprimento de água e limpeza de ruas, não acompanhavam esta expansão, e como consequência o período foi marcado por graves epidemias, como Cólera e Febre Tifóide, transmitidos por água contaminada e que fizeram milhares de vítimas e assim como a Peste Negra, transmitida pela pulga do rato, animal atraído pela sujeira. (CAVINATTO, 1996)

Durante a Revolução industrial, as condições de vida nas cidades eram assustadoras, as moradias ficavam lotadas e sem as mínimas condições de higiene. Os detritos como lixo e fezes, eram acumulados em recipientes, de onde eram transferidos para reservatórios públicos mensalmente, e por vezes atirados nas ruas. Como consequência, doenças como a cólera devastou a vida de cerca de cento e oitenta mil pessoas na Europa. Enquanto, à época, ocorria um crescimento econômico acelerado, surgindo nas cidades uma nova classe média urbana, mas mantendo grandes contingentes sem acesso a direitos sociais e civis básicos: legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento, entre outros.

O inchamento das cidades que não desenvolveram suficientemente sua capacidade produtiva para atender com emprego a população imigrante que acaba relegada ao terciário informal, a “desarticulação da rede urbana” com a formação de megapólos “desproporcionalmente grandes”, o “tecido urbano truncado” são espécies de teses e conceitos que não disfarçam a matriz em relação à qual o desvio apontado. (CASTELIS, 1973).

A despeito do crescimento econômico e social gerado durante o período industrial as doenças e epidemias proliferaram rápida e progressivamente, o que fez com que Edwin Chadwick – 1843 – elaborasse um relatório denominado “*The Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain*”, no qual descrevia as condições sanitárias dos trabalhadores na Grã-Bretanha, realizando na época um movimento intelectual que interligava as relações entre saneamento e saúde, iniciando nesse momento a ideia de medicina preventiva. Chadwick era um advogado ativista da época foi um dos propulsores nos estudos sobre saúde social e um dos principais responsáveis pela criação do primeiro conselho de saúde da Inglaterra, influenciando a abertura de diversos outros órgãos administrativos de saúde pública pela Europa (SILVA, 1998).

Durante este período surge na sociedade mundial a denominada medicina urbana que, como afirma Foucault (2012, p.162), “não é verdadeiramente uma medicina dos homens, corpos e organismos, mas uma medicina das coisas: ar, água, decomposições, fermentos, uma medicina das condições de vida e do meio de existência.”(FOUCAULT,2011) Foucault,

afirma ainda que: “O médico se instala nas diferentes instâncias de poder. A administração serve de ponto de apoio e por vezes pontos de partida as grandes investigações médicas sobre a saúde das populações”. (FOUCAULT, 2011)

Os médicos intelectuais da época que ficaram conhecidos como sanitaristas ou higienistas faziam as investigações, apontavam diversos problemas e apresentavam soluções, entretanto, os prognósticos desses médicos não se resumiam as análises medicinais, assumindo muitas vezes um caráter social e de vigilância moral dos comportamentos dos indivíduos já que as doenças eram decorrentes do ambiente em que a população habitava.

Não cabia mais intervir apenas sobre o corpo do indivíduo visto que as doenças vinham de fora: era necessário agir sobre o corpo social. A medicina se fez coletiva para combater a doença já instalada o indivíduo, mas de evitá-la promovendo a saúde. O objeto da ação médica passou a ser a prevenção, e para efetuar-la seria necessário controlar fluxos e aglomerações, esquadrinhando e transformando o meio, especialmente a cidade. (MARQUES, 1995)

A visão higienista tornou-se dominante no mundo no final do século XIX, quando as diversas epidemias dizimaram as populações de diversas partes do mundo. O objetivo era padronizar os costumes e hábitos populacionais tendo como paradigma o modelo burguês das cidades europeias. Durante a época houve o desenvolvimento de diversos estudos no âmbito de saneamento básico e saúde social, contribuindo para a criação dos conselhos e órgãos de saúde pública que iriam debater e trazer soluções para os problemas de ordem urbana causada pela falta de higiene e saneamento básico local (SILVA, 1998).

A proposta de “cidades saudáveis”, “municípios saudáveis” ou “comunidades saudáveis” adota essa direção. O Movimento Sanitário passa a reconhecer a importância da variável ambiental nas manifestações de doenças, esse movimento criou uma linha de planejamento responsável pelas reformas urbanas ocorridas no final do século XIX e começou do século XX, nas grandes cidades brasileiras. No entanto, apesar de todo esforço despendido ao longo dos anos no setor mundial de saneamento urbano, ainda é possível encontrar no setor graves déficits.

A urbanização da humanidade ganha importância cada vez maior mesmo em países que ainda mantém a maior parte de sua população no campo, mas que apresentam altas taxas de crescimento urbano, como por exemplo, é o caso da Índia e da China (MARICATO, 2013). Logo, o processo de urbanização mundial se apresenta por intermédio da reprodução de novos e antigos males, conforme estabelece Ermínia Maricato (2013) o mundo está se urbanizando crescentemente, porém, nas cidades, os serviços públicos essenciais como o saneamento básico não possui uma solução única e individual, de modo que é necessário um olhar mais amplo para a realidade que as assola, considerando que a intervenção no meio físico, com obras de engenharia, arquitetura ou paisagismo, não é suficiente para a inclusão social de ações emergentes de políticas urbanas em áreas deterioradas marcadas pela pobreza homogênea.

1.1.1 HISTÓRIA E DESENVOLVIMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.

Durante anos, o Brasil foi habitado apenas por tribos indígenas, que possuíam como única preocupação sanear necessidades básicas da população. Neste viés, a utilização da água pura e os hábitos salutarres que os índios possuíam como banho diário, locais específicos para fazer suas necessidades fisiológicas e o fornecimento de destinação adequada para o lixo que produziam, proporcionava a eles uma forma de bem-estar adequado para as condições que viviam (REZENDE; HELLER, 2002). No Brasil do séc. XVI, os jesuítas admiravam-se com o ótimo estado de saúde dos indígenas, fato este que foi transformado com a chegada do colonizador e dos negros no país, quando rapidamente houve a disseminação de várias moléstias contra as quais os nativos não possuíam defesas no organismo. Doenças como varíola, tuberculose e sarampo resultaram em epidemias que frequentemente matavam os índios (CAVINATTO, 1996).

Ocorre que, durante o período colonial, por meados do século XIX, de acordo com os costumes europeus trazidos para o Brasil, as ações de saneamento básico eram feitas apenas de forma individual, resumindo-se a drenagem de terrenos e instalação de chafarizes, mesmo as casas mais sofisticadas eram construídas sem sanitários. Escravos carregavam potes e barricas lotadas de fezes até os rios, onde eram lavados para serem reutilizados.

De acordo com Barros (2010):

Durante a história do saneamento no Brasil existiram fatores que dificultaram o progresso ao longo dos anos. Podemos citar alguns obstáculos que impediram (e ainda impedem) que o desenvolvimento dessa área não tenha atingido crescimento expressivo durante esse período, são eles: a falta de planejamento adequado; o volume insuficiente de investimentos; deficiência na gestão das companhias de saneamento; a baixa qualidade técnica dos projetos e a dificuldade para obter financiamentos e licenças para as obras. (BARROS, 2010)

De acordo com Cavinatto (1992) juntamente com a vinda da Família Real Portuguesa em 1808 para o Brasil houve também um grande aumento populacional no país e conseqüentemente uma necessidade conjuntural de avanços nos serviços sanitários conquistados, como limpeza das ruas, quintais e construção de chafarizes nas praças públicas para distribuição de águas à população. (RIBEIRO; ROOKE, 2010). As condições de saúde nos centros urbanos eram ainda piores do que no campo e continuaram a piorar por um grande período. Cabe a análise do desenvolvimento urbano por meio das raízes coloniais que não cessaram com a assimetria em relação a dominação externa e que, internamente, tampouco rompeu com a dominação fundada sobre o patrimonialismo e o privilégio (MARICATTO, 1996 e 2000).

De forma efetiva, pode-se considerar que o início do saneamento básico no Brasil ocorreu por meados de 1561, quando Estácio de Sá mandou escavar no Rio de Janeiro o primeiro poço para abastecer o município (BARROS, 2014). Conforme registrado alhures, o

abastecimento de água na época primeiramente era realizado por intermédio de chafarizes e fontes próprias, sendo as vilas as principais responsáveis pela captação e distribuição das águas, durante este período o processo de coleta de lixo era feito de forma domiciliar pelas famílias (SOUZA, 2009).

A industrialização baseada em baixos salários determinou muito do ambiente a ser construído. Ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, os operários e empregados do setor industrial não tiveram seus salários regulados pelas necessidades de sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. A cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização. “A cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência.” (MARICATO, 2013).

Neste viés, apesar do processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo marcaram o surgimento do trabalho livre. (MARICATTO, 1994)

Em 1750, durante o governo de Gomes Freire de Andrade, o âmbito sanitário sofreu um significativo avanço com a construção dos arcos de pedra e cal do aqueduto que chamam de Arcos da Lapa (HERMANN, 2012). Em 1864, na cidade do Rio de Janeiro, foi concluída a instalação da primeira rede de esgoto do país (AZEVEDO NETTO, 1959). No entanto, embora tenham sido construídas obras de abastecimento e esgotamento sanitário, eram insuficientes, pois abrangiam apenas os grandes centros urbanos. Devido à falta de atenção para com as pequenas populações locais, logo os serviços de infraestrutura passaram a ser feitos através de concessões para a iniciativa privada assim como os serviços de água e esgotos (SILVA, 1998).

Sobre o Saneamento Básico durante este período, Silva (1998), enfatiza que:

Os serviços de abastecimento de água e esgotos estavam sob o encargo do Estado, mas a infraestrutura era de incumbência das empresas estrangeiras, enquanto que a maior parte de materiais, insumos e técnicas eram importados, cabendo ao Estado somente a regulamentação das concessões. (SILVA, 1998).

No mesmo sentido, Miranziet *al* (2010) estabelece:

Com a Proclamação da República, a federalização e a autonomia, as questões de saúde pública passaram a fazer parte das atribuições dos Estados. O Serviço Sanitário, criado pela Lei número 43 de 18 de junho de 1892, ficou subordinado à Secretaria do Estado do Interior, e era composto de um conselho de Saúde Pública, responsável pela emissão de pareceres acerca da higiene e salubridade e de uma diretoria de higiene responsável pelo cumprimento de normas sanitárias. Era de competência da diretoria o estudo das questões de saúde pública, o saneamento das localidades e das habitações e a adoção de meios para prevenir, combater e atenuar as

Neste viés, com o avanço das epidemias trazidas da Europa, tornou-se necessário no Brasil uma maior vigilância sanitária, foi quando, em 1894, houve edição do primeiro Código Sanitário do Estado de São Paulo, reunindo as normas de higiene e saúde pública (MIRANZI, *et al*, 2010; SÃO PAULO, 1894). Posteriormente, com o objetivo de combater a peste bubônica que afetava o país em 1900 foi criado o Instituto Soroterápico no Rio de Janeiro.

Devido à situação de saúde calamitosa que passava a então capital federal, sob o governo de Rodrigues Alves, no dia 23 de março de 1903 o médico Oswaldo Cruz passou a assumir a Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP), cargo que, equivale atualmente ao de Ministro da Saúde (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 1992). Com o intuito de extirpar as doenças epidêmicas que circunscrevia a cidade, o médico Oswaldo Cruz com apoio do governo, realizou inspeção sanitária em 23 (vinte e três) portos, além de campanhas de vacinação.

De acordo com a Fundação Oswaldo Cruz (1992) o objetivo era “submeter a capital a uma profunda cirurgia urbana”. Insta ressaltar que uma das campanhas de vacinação capitaneada por Oswaldo Cruz sofreu grande resistência da população brasileira, dando início a histórica “Revolta da Vacina.”

Segundo Porto (2003):

Em 1904, a cidade foi assolada por uma epidemia de varíola. Oswaldo Cruz mandou ao Congresso uma lei que reiterava a obrigatoriedade da vacinação, já instituída em 1837, mas que nunca tinha sido cumprida. ciente da resistência da opinião pública montou uma campanha em moldes militares, dividiu a cidade em distritos, criou uma polícia sanitária com poder para desinfetar casas, caçar ratos e matar mosquitos. Com a imposição da vacinação obrigatória, as brigadas sanitárias entravam nas casas e vacinavam as pessoas à força. Isso causou uma repulsa pela maneira como foi feita. A maioria da população ainda desconhecia e temia os efeitos que a injeção de líquidos desconhecidos poderia causar no corpo das pessoas. Setores de oposição ao governo gritaram contra as medidas autoritárias. Quase toda a imprensa ficou contra Oswaldo Cruz, ridicularizando os seus atos com charges e artigos. (PORTO, 2003)

Outro grande destaque na história sanitária do Brasil foi a atuação do engenheiro Saturnino de Brito, considerado o Patrono da Engenharia Sanitária e Ambiental do Brasil, que investiu em diversas obras de saneamento básico no país, como a implantação do sistema de distribuição de águas e coletas de esgotos, tendo como exemplo os canais de drenagem de Santos, criado em 1907 e em funcionamento até hoje (RIBEIRO; ROOK, 2010).

Com o desenvolvimento das políticas públicas sanitárias e combate das epidemias no Brasil, um fato importante foi a atuação do país durante primeira guerra mundial, período em que o país foi marcado por diversos movimentos nacionalistas com a intenção de promover a “recuperação e/ou fundação da nacionalidade” (LIMA; HOCHMAN, 1996) Durante o período destacaram-se em campanhas sanitárias os médicos Belisário Penna e Arthur Neiva. Belisário se empenhou em repercutir nas mídias os problemas que o trabalhador campestre enfrentava

no âmbito salutar e sanitarista, enfatizando a necessidade de união no país, tanto do homem da capital como o do interior. Aos poucos com seu discurso, o médico conseguiu reunir importantes setores das elites intelectuais e políticas que fizeram parte da criação da Liga Pró-Saneamento do Brasil, fundada em fevereiro de 1918 (LIMA; HOCHMAN, 1996).

A Liga Pró Saneamento possuía como um de seus principais escopos alertarem a sociedade sobre os problemas que a falta de saneamento no interior do Brasil poderia causar (GRECO; PITERMAN, 2005). Logo, com o apoio do até então Presidente da República, Wenceslau Brás, a liga Pró Saneamento dirigida por Belisário realizou intensa propaganda da campanha sanitária nacional (LIMA; HOCHMAN, 1996).

Durante este intento, Belisário Penna contou com a ajuda do escritor Monteiro Lobato, que, por meio do personagem Jeca Tatu, chamava a atenção principalmente da elite para as condições de vida do homem e do campo (MORAES, 1997):

Através de conferências; palestras em escolas entidades associativas de proprietários rurais e nas Forças Armadas; distribuição de folhetos de educação sanitárias, entre outras ações. A repercussão da campanha pelo saneamento foi expressiva na imprensa e nos debates do Congresso Nacional. Outro dado relevante consiste na organização de delegações regionais da entidade em nove estados, considerados à época, representativos de todas as regiões geográficas do País. A campanha da Liga tinha com objetivo mais imediato à criação de uma agência pública de âmbito federal que coordenasse efetivamente as ações de saúde em todo território nacional e superasse os limites que constrangiam a ação da Diretoria Geral de Saúde Pública. A realização desse objetivo supunha a geração de uma consciência nacional que identificasse no abandono e na presença das endemias as características distintas da população rural brasileira. (MORAES, 1997)

Percebe-se, portanto, que, desde a origem e construção do saneamento básico no Brasil, tal política pública encontrou-se intrinsecamente ligada à noção de saúde pública do país. Prova disto teria sido o desenvolvimento de um dos grandes marcos sanitários do Brasil, o Decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930, que instituiu o Ministério da Educação e Saúde Pública. Até então, os serviços relacionados com a saúde pública estavam sendo administrados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores (RODRIGUES; ALVES, 1977).

Nesta perspectiva, somente em 1934 que a Constituição Federal inseriu, em seu artigo 10, a saúde pública em parte do texto normativo (RODRIGUES; ALVES, 1977), atribuindo à União e aos Estados o cuidado com a saúde, determinando que “compete concorrentemente à União e aos Estados: velar na guarda da Constituição e das Leis; II- cuidar da saúde e assistências públicas”. Ademais, além de atribuir a União e os Estados o cuidado da Saúde, a Constituição de 1934, em seu artigo 121, parágrafo 1º, alínea “h”, garantia:

[...] assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego e instituição previdenciária, mediante contribuição igual da União, do empregador e do

empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente de trabalho ou de morte. (BRASIL, 1934)

Em seu artigo 138, a Constituição de 1934 outorgou responsabilidade não apenas para União e os Estados, mas também incluía a participação dos municípios nas questões sanitárias:

Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: [...] f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbididades infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis. (BRASIL, 1934)

Vigente até os tempos atuais, em 1934 foi aprovado o decreto que instituiu o Código de Águas Nacional (BRASIL, 1934) que, de acordo com Elmo Rodrigues da Silva (1998), seria a “base para a gestão pública do setor de saneamento, sobretudo no que se refere à água para abastecimento”. Em meados de 1938 e 1945, João de Barros Barreto, médico sanitário, passou a atuar de forma importantíssima no âmbito das políticas públicas de saúde e saneamento básico do Brasil, tendo em vista que seu trabalho destacou o Brasil perante a Organização Pan-Americana de Saúde que resultaram em diversos acordos internacionais importantes para o país. (LIMA, 2002)

O Brasil apresentou acelerado crescimento econômico no período de 1940 a 1980, sem, entretanto, modificar significativamente a forte desigualdade social existente. A partir dos anos de 1940, se iniciou a comercialização dos serviços de saneamento, momento este em que começam a surgir as autarquias e financiamento para abastecimento de água no Brasil, com influência do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), hoje denominada Função Nacional de Saúde (FUNASA). (RENOVATO; BAGNATO, 2010).

Para amenizar toda a problemática que surgiu ao longo dos anos no setor de saneamento, criaram-se diretrizes de implementação, medidas e infraestruturas para o saneamento básico no Brasil. Dentre os acordos considerados importantes para o desenvolvimento no setor sanitário, surgiram os de Washington que daria origem ao Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) resultado da III Conferência de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizado em 1942 no Rio de Janeiro. (LIMA, 2002). A principal função do SESP era o saneamento de regiões produtoras do minério de ferro e mica do Vale do Rio Doce e de matérias primas, como a borracha da região amazônica. No entanto, o SESP cresceu com o passar dos anos nas regiões rurais, dando destaque para além da medicina curativa, a preventiva, construindo redes de unidades de saúde locais (RENOVATO; BAGNATO, 2010).

Em 1953, com a edição da Lei nº 1.920, foi criado o Ministério da Saúde no Brasil regulamentado pelo Decreto nº 34.596, de 16 de novembro de 1953 (RODRIGUES; ALVES, 1977; BRASIL, 1953-a; BRASIL, 1953-b). Tal criação, juntamente com a participação do Brasil na Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e posteriormente na OMS

(Organização Mundial de Saúde). (LIMA, 2002).

Durante os governos militares da década de 1960, a questão sanitária se apresentava na ordem do dia, sendo, portanto, objeto de diversos planos de desenvolvimento na área econômica federal. A Política Nacional de Saneamento durante o período militar possuía como escopo conduzir ações políticas governamentais para um modelo de gestão administrativa mais centralizada. Com isso, muitas das medidas e políticas adotadas durante esse período seguiam uma linha de caráter centralizador visando uma política extremamente centrada no governo federal (SANTOS NETO, 2002).

Nesta perspectiva, a partir de 1964, ocorreu intervenção direta de o governo militar na órbita econômica, que passou a diversificar as suas medidas nos setores da indústria e dos serviços, de modo a ampliar as ações das estatais. A preocupante situação do abastecimento de água e do esgoto sanitário se tornou mais evidente com a sua inserção no Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, entre 1964 e 1966. Durante o período, a finalidade do PAEG era de prover 70% da população urbana com água tratada e 30% com coleta de esgotos, num prazo de dez anos (GOULART JUNIOR, 2012; HELLER; REZENDE, 2002).

Entre os anos de 1967 e 1976, foi implantado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – PNDES, que incluiu a política de saneamento entre as suas prioridades, incluindo investimentos de longo prazo no setor. Dentre as propostas incluídas no plano de desenvolvimento uma delas seria a de que as políticas de saneamento básico deveriam estar sob- r e s p o n s a b i l i d a d e do Banco Nacional de Habitação- BNH.(ORENSTEIN 1987 *apud* NETO, 2002; HELLER, *et al*, 2002)

O Banco Nacional de Habitação – BNH, foi criado em 1964 e tinha a missão de implantar uma política de desenvolvimento urbano. Ocorre que, a política que apresentou metas para o saneamento, com objetivos mais específicos como exigia o governo da época, foi ditada pelo denominado PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento, no ano de 1967-1970, no qual se recomendou não apenas a criação de um Conselho Nacional de Saneamento como também que fosse instituído em conjunto um Fundo Nacional de Saneamento (ORENSTEIN, 1987, *apud*, SANTOS NETO, 2002; HELLER, *et al*, 2002).

Entre 1966 e 1976, a implantação do PED proporcionou a concentração dos recursos para saneamento, a adoção de uma escala de prioridades mediante estudos de caso, o fim dos investimentos a fundo perdido e a instituição de recursos próprios pelos órgãos que geriam os serviços (GOULART JUNIOR, 2012, pag.06).

A partir de 1967, de acordo com a nova diretriz da política nacional de saneamento, foi criado o Fundo de Financiamento para Saneamento – FISANE, onde seriam centralizadas todas as ações de natureza política e financeira do saneamento básico no Brasil, englobando as esferas de governo local, estadual e federal. (REZENDE; HELLER, 2002).

Durante o início da década de 1970, foi instituído o PLANASA-Plano Nacional de Saneamento por intermédio de uma política pública que possuía como principal objetivo

oferecer para o Brasil, serviços de saneamento básico de grande escala⁴ por intermédio de uma estrutura administrativa e financeira centralizada na figura do Banco Nacional de Habitação – BNG (JUSTO, 2004, *apud*, SANTOS, 2013). O plano visava mobilizar, preliminarmente, um grande montante de investimentos que fosse capaz não só de ampliar a oferta de saneamento básico, mas também incentivar o crescimento da indústria civil, da expansão dos programas de habitação, entre outros fomentos das indústrias na cadeia produtiva (JUSTO, *apud*, SANTOS, 2013).

De acordo com a política proposta instituída pelo PLANASA, cada um dos estados da federação deveria instituir um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos- FAE, através de seus recursos orçamentários, e criar uma companhia estadual de saneamento. Uma vez criada tais companhias estaduais, estas deveriam conseguir junto aos poderes públicos municipais a concessão do serviço público sanitário, de maneira a gerir o saneamento por meio de um monopólio. Neste viés, após a criação do PLANASA pelo governo federal, houve um incentivo para que os municípios concedessem os serviços de saneamento básico para as companhias estaduais de saneamento (CESBs), pois eram umas das únicas que possuíam acesso aos empréstimos concedidos pelo BNH, ou seja, o governo central se utilizava do poder de concessão de recursos para forçar os municípios a concederem os seus serviços de saneamento básico as companhias estaduais, promovendo uma tentativa de centralização do poder.(ARECHE, 2000).

A proposta de centralização administrativa do saneamento básico não se restringiu aos grandes centros urbanos, de modo que, com efeito, as escalas regionais e as pequenas comunidades não ficaram imunes à reforma administrativa, contando com financiamentos da SUDENE, do BNH e do BID, como preceituam Goulart e Junior (p. 7-8, 2012):

Então, entre 1966-1967, houve o apoio direto da SUDENE e, posteriormente, do BNH às Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB, com contrato firmado entre o BID e a FSESP para a realização do Programa Pequenas Comunidades que previa a autossustentação tarifária e o desenvolvimento de tecnologias apropriadas no atendimento de demandas de pequenas comunidades, facilitando a operação dos sistemas de água e esgoto.

Foram nos governos municipais que as pressões sociais, decorrentes de crise econômica, eclodiram inicialmente. Os problemas cotidianos vividos pela população se apresentaram sob a forma de desastres que exigiram medidas emergenciais. O êxito do investimento de obras públicas sanitária só poderia ser concebido à luz de vultuosa disponibilidade de recursos financeiros, como ocorrido na década de 1970, tanto em razão dos resultados de crescimento da economia brasileira como também em virtude dos empréstimos internacionais tomados pelo Governo Federal. Porém, o fato de ter produzido grandes avanços

⁴No Quadro da seção Apêndice, segue uma listagem completa com todas as vinte e seis companhias estaduais de saneamento instituídas a partir do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA.

na economia nacional não isentou o programa de críticas, as principais marcas do PLANASA foram a dificuldade de integração das políticas públicas e ações governamentais, no sentido de privilegiarem o abastecimento de água em desfavor do esgotamento sanitário, como discorrem Heller *et al* (2013):

(...) verifica-se que o PLANASA, apesar do aumento significativo da cobertura dos serviços de abastecimento de água, destacou-se pela falta de unidade no estabelecimento de ações integradas de saneamento, com favorecimento do abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário, além da predominância de ações e regiões mais desenvolvidas, áreas com retorno financeiro garantido. Ademais, as CESB embora tenham sido criadas sob a égide do controle econômico e políticos administrativos pelo poder público estadual incorporaram muito da lógica empresarial em suas ações e, mais recentemente, nos seus próprios princípios gerenciais comprometendo muitas vezes a função social que deveriam cumprir.(HELLER, 2013)

Em síntese, a década de 1980 foi de efervescência política e crise na economia brasileira. Ainda sob o governo militar de João Batista Figueiredo, foi dado início a um processo de abertura política de transição de um governo autoritário para uma democracia. (MONTEIRO, 1972; TUROLLA, 1999). Durante este período estava em jogo não só a retomada dos direitos políticos e civis, mas os debates de ampliação dos direitos sociais no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Os legados econômicos dos governos militares foram de profunda dívida externa e hiperinflação, a redução os gastos públicos, a moratória da dívida federal e diversa outros fatores e medidas governamentais implementados na década de 1980 tinham como o objetivo a tarefa de conter a hiperinflação no Brasil. (CASTRO, 2013)

A dificuldade de construir uma proposta urbana nos governos municipais democráticos que se elegeram após o fim da ditadura em 1988 (ou mesmo antes, em 1984), mostra os entraves existentes no desenvolvimento social do período. A década de 1980 foi marcada pelo fim de uma significativa estagnação das políticas sanitárias no Brasil, somente após muitas pressões sociais e profundas discussões no Congresso Nacional, foi aprovado a “Emenda da Reforma Urbana”, com a implementação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

Apesar de ter sido uma grande evolução legislativa para a época, somente após quadro décadas e doze anos de tramitação no Congresso Nacional surge a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que trouxe o Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo de política urbana previsto na Constituição de 1988. Conforme coloca Rolnik (2006, p.203), tal estatuto surge como “uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias e inclusão territorial”.

O reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana é uma das bases

do desenvolvimento de uma política pública sanitária salutar para a população sendo considerado como um dos principais marcos de desenvolvimento público do setor. (ROLNIK,2006)

1.1.2 HISTÓRICO SANITARISTA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

O contexto histórico do saneamento básico no município do Rio de Janeiro remonta o início de sua ocupação e das lutas entre Portugueses e Franceses pela utilização da melhor fonte de suprimento de água da cidade que era o denominado Rio Carioca. A cidade do Rio de Janeiro foi capital do Brasil Colônia a partir de 1763, capital do império português na época das invasões de Napoleão Bonaparte, capital do Império do Brasil e capital da República até a inauguração de Brasília em 1960. A cidade é banhada pelo Oceano Atlântico ao sul, pela Baía de Guanabara ao leste e pela Baía de Sepetiba ao oeste, possuindo uma área de aproximadamente 1.255,3 Km², incluindo as ilhas e águas continentais. Atualmente, o município está dividido em 32(trinta e duas) Regiões Administrativas com 159 (cento e cinquenta e nove) bairros, sendo um dos principais centros econômicos turísticos, culturais e financeiros do Brasil.(IPEA,2023)

O início do saneamento básico no município teve um de seus maiores impulsos por volta de 1561 quando Estácio de Sá, militar português responsável por expulsar os franceses da região da Bahia de Guanabara e fundar a cidade do Rio de Janeiro, mandou escavar na capital do Rio de Janeiro o primeiro poço para abastecer a cidade (BARROS, 2014-b). Na época, o abastecimento de água era realizado preliminarmente por meio de chafarizes e fontes próprias, sendo as vilas as responsáveis pela captação e distribuição das águas.

Ademais, neste período, o processo de coleta de lixo era realizado de forma doméstica pelas famílias (SOUZA, 2009), os esgotos das casas eram acondicionados em barricas de madeiras nos quintais e a noite transportada por escravos em locais como as Praias do Peixe e das Frainhase o Campo da Aclamação, famoso Campo de Santana.

Neste viés, uma das mais importantes obras realizadas na época: o Aqueduto da Carioca que captava água no Alto de Santa Tereza, levando para o que chamamos atualmente os Arcos da Lapa.

Para financiar o sistema de abastecimento de água, foram instituídos impostos sobre o vinho e sobre a cachaça, juntamente com rendas da justiça, tendo sido o aqueduto, em sua versão final, inaugurado em 1750 (CASA DORIO, 2014). Os chafarizes ganharam importância nos séculos XVIII e XIX com o advento da urbanização, propiciando o abastecimento comunitário e gratuito de água à população. Rio de Janeiro (MURTHA, CASTRO E HELLER, 2015).

Apesar de na época ter sido uma das maiores evoluções em âmbito de sanitário a situação urbanística na cidade ainda era precária. Em 1750, durante o governo de Gomes Freire de Andrade, foram construído os Arcos de Pedra e Cal (HERMANN, 2012). Já em 1864, na cidade do Rio de Janeiro, foi concluída a instalação da primeira rede de esgoto (AZEVEDO NETTO, 1959).

No século XVII as iniciativas urbanísticas realizadas por Estácio de Sá no Rio de Janeiro impactaram de forma significativa nas ações administrativas do âmbito sanitário nacional, no entanto, embora tenha se observado no desenvolver destes anos o início de obras de abastecimento e esgotamento sanitário estas ainda eram insuficientes tendo em vista que abrangiam apenas parcela da população dos grandes centros urbanos.

De acordo com Miranziet *al* (2010):

Com a Proclamação da República, a federalização e a autonomia, as questões de saúde pública passaram a fazer parte das atribuições dos Estados. O Serviço Sanitário, criado pela lei número 43 de 18 de junho de 1892, ficou subordinado à Secretaria do Estado do interior, e era composto de um conselho de Saúde Pública, responsável pela emissão de pareceres acerca da higiene e salubridade e de uma diretoria de higiene, responsável pelo cumprimento das normas sanitárias era de competência da diretoria o estudo das questões de saúde pública, o saneamento das localidades de das habitações e a doção de meios para prevenir, combater e atenuar as moléstias transmissíveis, endêmicas e epidêmicas. (MIRANZI, 2010)

Silva (1988) ainda enfatiza que:

Os serviços de abastecimento de água e esgotos estavam sob o encargo do Estado, mas a infraestrutura era de incumbência das empresas estrangeiras, enquanto a maior parte de materiais, insumos e técnicas eram importados, cabendo ao Estado somente a regulamentação das concessões. (SILVA, 1988)

A necessidade de avançar nos campos de saneamento urbano e gestão de recursos hídricos na cidade carioca resultou em diversas intervenções políticas, no entanto até meados do século XIX. Tais intervenções não eram consideradas duradouras e eficazes, já que alcançavam apenas áreas localizadas em ações pontuais, temáticas e descontinuadas. Tal realidade pode ser constatada pela notória ausência de instituições e organizações estatais no que diz respeito às questões urbanas e estruturais durante o século, de modo que, o primeiro órgão estatal responsável pelas questões urbanas na cidade foi criado em 1826, tendo em vista que até o ano de 1825 a supervisão de obras públicas era questão afeta à chefia de polícia.

Neste contexto, observa-se no início do século XIX, um processo de graves epidemias que passa a ecoar por todo o país. De acordo com os estudiosos da época, as doenças seriam consequências uma teoria médica hegemônica que acreditava que a decomposição de matérias orgânicas, dos pântanos, dos solos entre outros gerava a produção de gases cuja inalação pelo ser humano provocava doenças, esta seria a conhecida “teoria do miasma”⁵. Através da apropriação e instrumentalização de um discurso pretensamente científico, assentado no medo

⁵De forma mais profunda a teoria do miasma afirmava que as doenças se originavam das impurezas atmosféricas produzidas pela decomposição de substâncias orgânicas, o que levou as administrações públicas a agirem em determinados locais considerados fontes endêmicas. A teoria dos miasmas possuía o fundamento o fato de que as doenças tinham sua origem das impurezas atmosféricas produzidas pela decomposição das substâncias orgânicas, daí, passou-se a criar uma espécie de medicina urbana formada por um saber “médico administrativo” em que tais profissionais da saúde, poderiam opinar sobre os melhores métodos de arejamento das cidades, como afirma Foucault (2011).

das coisas tão fluidas como a água e o ar (FOUCAULT, 2012), e variam a justificação de gastos públicos de grande monta para rearranjar o meio físico urbano de acordo com os interesses das elites econômicas e políticas da época e melhor moldar as cidades aos padrões das grandes cidades europeias (GRAHAM, 1972, p. 123-124).

As reformas urbanas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e o início do século XX formaram as bases do moderno urbanismo brasileiro, em que se implantavam obras viárias, de saneamento básico e embelezamento paisagístico. Para “curar” o Rio de Janeiro, a literatura médica do século XIX indicava medidas terapêuticas visando organizar e ventilar a cidade, dentre as quais: o dessecamento dos lugares alagadiços, a eliminação de alguns morros que impediam a livre circulação dos ventos e a reformulação da forma de construção das casas que deveriam ser mais altas e ventiladas.(MURTHA, CASTRO E HELLER, 2015).

É fundamental que se frise a importância deste tipo de intervenção científica que ocorria no período, segundo afirmam Machado *et al* (p. 242-243, 1978):

A política tanto pelo modo que intervém na sociedade e penetra em suas instituições como pela sua relação com o Estado. Ela precisa do estado para realizar seu projeto de prevenção das doenças da população (...) e, ao mesmo tempo, ela é útil ao Estado por ser instrumento especializado capaz de assumir com ele e por ele as questões relativas à saúde, trazendo-lhe o apoio de uma ciência. (MACHADO, *et al*, 1978)

Surgem novos padrões sociais, visto que, pode-se notar um “perfeito recobrimento entre os termos sociedade e cidade” (MACHADO, *et al*, 1978, p. 259). Abrem-se longas e largas avenidas com o intuito de manter a saúde da população e a higienização da cidade com o seu embelezamento, tendo como modelo as cidades europeias. Tornou-se fundamental a demolição de casas e a remoção de moradores, e, ainda, o controle do fluxo e a aglomeração de pessoas, principalmente, na área central. Os cortiços passam a ser proibidos na cidade carioca; as áreas centrais, elevadas e ventiladas, passaram a ser destinadas à elite e as ensolaradas do centro, sendo destinada à pobreza com suas “lonjuras, baixadas úmidas e pantanosas” (ROLNIK, 1998).

Neste contexto, no período entre 1962-1974 foram afastados do município do Rio de Janeiro cerca de 139.218 moradores, representando 26.193 casas, segundo preceitua Valladares (1980):

Essas mudanças urbanísticas estavam ancoradas em uma teoria médica hegemônica que postulava a decomposição de matérias orgânicas dos pântanos, dos solos, entre outros, gerava a produção de gases (“miasmas”) cuja inalação pelo ser humano provocava “doenças.” (RODRIGUES, MIRANDA, 2014)

Criou-se desta forma uma racionalidade que interviria na cidade do Rio de Janeiro em prol da limpeza do espaço urbano e de sua organização, visando um melhor fluxo de ar, entre outros aspectos que justificariam inclusive a demolição de casas no centro urbano e afastamento da população mais pobres destas áreas. As populações excluídas desse processo

passaram a viver em morros e subúrbios da cidade, foram mudanças não apenas estruturais, mas de segregação territorial (MARICATO, 2000).

Em específico, na cidade do Rio de Janeiro, a importância da organização social higienista tomou grandes proporções, tendo em vista que se tratava de uma cidade portuária estratégica para a economia agroexportadora, núcleo da gestão administrativa, a porta de entrada do império e centro incontestável do país, sob os pontos de vista ideológicos e simbólicos. (MARICATO, 2000). Diante deste quadro geral, foi implementada, na até então capital do Brasil, a primeira intervenção coletiva tendo como objeto os esgotos da cidade, de modo que em 1853 o imperador D. Pedro II, apoiado por higienistas e médicos abriu concorrência para a construção de um sistema de esgotamento sanitário.(COSTA, 1989)

Durante o período duas propostas se apresentaram interessantes: a primeira de João Frederico Russel, e seu sócio Lima Júnior, que consistia na construção de uma rede de esgotos coletados para uma estação de tratamento que se resumia a um tanque de precipitação química (COELHO, 1985; TELLES, 1994); e a proposta da Companhia Hanquet, que pretendia esgotar a cidade por meio de um aperfeiçoamento do velho método dos tigres: instalações de tubulações nas residências capazes de conduzir os esgotos e barris lacrados e desinfetados, para fora da cidade por carros fechados e posteriormente esterilizados pelo fogo.

Diante de tais propostas, com base em toda tecnologia investida na época João Frederico Russel e seu sócio Lima Júnior, fecharam contrato com o governo, tendo o prazo de dezoito meses para início e conclusão das obras (MARQUES, 1995) Em 25 de abril de 1857, com base na Lei nº 719 de 1853, assinada pelo Imperador D. Pedro II, o contrato básico de noventa anos aprovado pelo Decreto nº 1929 de 1.957 de esgotamento sanitário da cidade do Rio de Janeiro, mediante o qual era concedido a João Frederico Russel e Joaquim Francisco de Lima Junior, o privilégio de construir e administrar a rede pública de esgotos sanitário, bem como executar instalações de esgotos prediais, dentro dos limites da área central, de cerca de 4,24 km².

Tal lei possuía como previsão em seu artigo 17 o seguinte (BRASIL, 1853):

Art. 17; §2º Contractar, sobre as bases que forem mais vantajosas, a empresa do serviço da limpeza e esgoto da Cidade do Rio de Janeiro, podendo conceder à respectiva Companhia privilégio exclusivo.

Apesar de terem sido a empresa com proposta mais vantajosa na época, os engenheiros não conseguiram cumprir com o contrato em 1863, o que fez com que o projeto fosse transferido para uma empresa de capital inglesa denominada *The Rio de Janeiro City Improvements* capitaneada por Edward Gotto, engenheiro inglês que elaborou os projetos e organizou, com capitais da casa bancária britânica *Glenn and Mills Co.*, a empresa *The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited* (MEADE, 2005, p.75).

Na visão de Eduardo Gotto, o esgotamento sanitário do Município do Rio de Janeiro deveria ser dividido em três distritos, quais sejam, de acordo com Fernandes (2021):

1º Distrito: nominado de Arsenal, contemplava a região da Candelária, todoo centro da cidade, o Largo da Lapa, Rua do Riachuelo, Frei Caneca, Praça da República e as encostas dos morros do Castelo, Santo Antônio, Senado e Livramento. O esgoto desta localidade era dividido para a elevatória do Arsenal, denominada de Casa de Máquinas do Arsenal.

2º Distrito: denominado de Gamboa, que abrangia os esgotos da Gamboa, Estácio e Catumbi. Os efluentes eram dispostos na Casa de Máquinas (elevatória) da Gamboa.

3º Distrito: intitulada de Glória, que atendia a área da Glória e seu entorno que correspondia os bairros Laranjeiras, Silvestre, Santa Teresa, Glória, Flamentó e Catete, além de parte da Lapa, Praia de Santa Luzia, e ainda as ruas Senador Dantas, Evaristo da Veiga, Francisco Belisário e Costa Barros. O esgoto era conduzido para a Casa de Máquinas (elevatória) da Glória.

A cidade do Rio de Janeiro foi à terceira do mundo a ser dotada de rede de esgotamento sanitário, precedida por Londres em 1815 e Hamburgo em 1842. Coube a Eduardo Gotto, membro do Instituto de Engenheiros Civis de Londres, elaborar o projeto do sistema contratado, bem como desenvolver intensa atividade para organizar a constituir uma empresa denominada *The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*, conhecida depois como *City* para qual o contrato de Russel e Lima Junior foi transferido em maio de 1863 (PINHEIRO, 2005).

No ano seguinte, mais especificamente no dia 16 fevereiro de 1864, foi inaugurada à primeira Estação Elevatória e de Tratamento de Esgoto do 3º Distrito (Glória), que inicialmente, tinha a previsão de escoar 1.208 casas, das 14.600 existentes na área de 158 hectares da bacia da Glória. Nos dois anos seguintes, foram implantadas as Estações do 2º Distrito (Gamboa), em 1865, e do 1º Distrito (Arsenal), em 1866. Esses três distritos juntos atenderiam a 180.000 habitantes com 15.155 prédios esgotados. (FERNANDES, 2021).

Dez anos depois, em 18 de dezembro de 1875, o Decreto nº 6.069 outorgou o governo à celebração do 2º contrato de serviço de esgotamento sanitário com a *City*, após, em 1890, os Decretos nº 783 e 784 permitiram ao governo do Marechal Deodoro da Fonseca assinar com a *City* o terceiro contrato com o objetivo de esgotar os bairros de Jardim Botânico, Engenho Novo, Engenho de Dentro, Gávea e parte do Andaraí.

Posteriormente, ainda no século XIX, em 1898, Campos Sales, através do Decreto nº 3.540 autorizou a *City* a esgotar o bairro da Tijuca até a localidade da Usina, curando desta forma o 4º Distrito de esgotamento sanitário (BRITTO, 2015) Foi durante este período que a Comissão Imperial apresentou planos para a extensão e reforma da Capital, instituindo parâmetros para os projetos de saneamento na cidade incluindo a inauguração de alguns ciclos de extensivos projetos de aterros (SEDREZ, 2004).

Em meados do século XX, com a reforma urbanística, houve a ampliação e modernização da cidade carioca, de modo que, durante este período ocorreu o incremento da zona portuária, a criação no centro das avenidas Rodrigues Alves, Francisco Bicalho, Praça

Mauá, aterros e obras de retificação do Canal do Mangue, remodelação de vias urbanas, aterro e drenagem da Baía de Guanabara, praças na Zona Sul foram pavimentadas, favorecidas com redes para receber águas pluviais e esgoto, além “dos desmontes dos morros centrais, como o do Senado, cujas terras foram utilizadas na zona portuária” (PINHEIRO, 2005).

Em 1918, a empresa de saneamento *City* já operava estações de esgoto sanitárias em seis pontos da cidade, sendo eles: a Estação do Arsenal no centro da cidade; Estação da Gamboa em Santo Cristo; Estação da Glória, localizada na praça do Russel; Estação de São Cristóvão, na Avenida Francisco Bicalho; Estação de Botafogo, situada onde hoje se encontra a Praia de Botafogo e Estação Alegria, no Caju (COELHO, 2007).

A companhia Inglesa *City Improvements* parecia ser a solução dos problemas urbanísticos e sanitários da época, porém se tratava apenas do resultado de um processo de avanços e retrocessos no atendimento das necessidades da população urbana local. O desenvolvimento de tais empresas estrangeiras possuía como objetivo fundamental a obtenção de lucro sobre o capital investido, e assim, o atendimento somente seria estruturado nas regiões ocupadas por consumidores com adequada capacidade de pagamento, excluindo a maior parte da população que também necessitava dos serviços.

Como discorre Prado Júnior (1980, p. 224):

A abertura para a exploração direta dos serviços públicos pelo capital estrangeiro denotou o caráter empresarial das iniciativas e sua característica fundamental, de restringir o acesso exclusivamente à parcela da sociedade com condições de bem remunerar os capitais aplicados. Representou, ainda um passo para a consolidação do domínio da finança internacional na vida econômica do país. (PRADO JÚNIOR, 1980)

Os acessos aos serviços de água e esgoto começaram a transformar a sociedade num cenário de disputa política, onde se fundam as bases para a normatização, para o controle da sociedade e para a injustiça social. “A apartação social em relação ao acesso aos serviços não poderia soar estranha num país que insistia em manter o modo e produção escravista a despeito de suas autoproclamadas convicções liberais” (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

Nesta perspectiva seis anos depois, em 1924, foi criada a Inspetoria de Águas e Esgotos do Ministério da Educação e Saúde (IAE), que abandonou o monopólio da *City* no sistema esgotamento da cidade. Em 25 de junho de 1928, foi sancionado o Decreto Legislativo, nº 5.481, responsável pela verticalização do município do Rio de Janeiro. Durante este mesmo ano, o prefeito Antônio Prado Junior, realizou um convite a Donat Alfred Agache, urbanista francês, para criar o primeiro Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, conhecido como “Plano Agache”, que teve a sua conclusão somente no ano de 1930.(MARQUES, 1995)

O Plano Agache tinha como principal finalidade a remodelação, extensão e embelezamento da cidade, tratando ainda de diversas questões urbanística da capital, como: o planejamento do transporte de massa, o abastecimento de águas, a delimitação das áreas verdes, habitação e o crescimento desenfreado das favelas. (MARQUES, 1995)

Entre 1934 e 1938, a Inspetoria de Águas e Esgotos se beneficiaria de todas as novas concessões de esgotamento sanitário da cidade do Rio de Janeiro, atendendo bairros como Leblon, Ipanema, Lagoa Rodrigo de Freitas (faixa da orla), e Urca, conforme decreto nº 24.532/34. Ademais, a inspetoria também se tornou responsável pelo sistema drenagem pluvial e abastecimento de água, de modo que no ano de 1934 o sistema de transporte de lamas foi definitivamente abolido, por um modelo mais moderno com bombas instaladas por debaixo dos tanques que “recalcava o material diretamente para dentro das embarcações, que o levavam para alto mar” (PINHEIRO, 2005).

Com o advento da Lei nº 378, de 1937, a Inspetoria de Água e Esgoto foi substituída pelo Serviço de Águas e Esgoto do Distrito Federal (SAEDF). Esse novo órgão deu continuidade as obras para a realização dos serviços das redes de esgoto da Penha e Olaria; a Estação de Tratamento da Penha; os projetos das redes de esgotos da área marginal da Lagoa Rodrigo de Freitas; a Estação de Tratamento da Urca; as instalações domiciliares dos subúrbios da Leopoldina e zonas suburbanas. Em 1945, o Serviço de Águas e Esgoto do Distrito Federal foi transformado em Serviço Federal de Águas e Esgotos do Ministério da Saúde e Educação (SFAE).

Com o fim do prazo de 90 (noventa) anos do contrato com a empresa *City*, a lei nº 899 de 1957, criou a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), que recebeu todo o acervo e o encargo de esgotos sanitários do DES. Concomitantemente a essas evoluções no setor sanitário, os empreendimentos industriais também cresciam no município. “A cidade demandava novos espaços para se expandir. para tanto, realizaram-se não só aterros na Baía de Guanabara como também grandes alterações nos leitos dos rios que nela desaguavam”(PINHEIRO, 2005).

O empenho para o fornecimento de saneamento básico para a população carioca estava diretamente relacionada com o funcionamento da cidade e as dimensões ideológicas e de controle social. Neste viés, o Estado passou a ter o poder direto sobre os poderes políticos e distributivos da gestão dos serviços públicos, e não apenas poder de incentivo via subsídios tarifários como ocorria no primeiro período.

De acordo com Murtha, Castro e Heller (2015):

Ao Estado coube administrar diretamente os serviços de infraestrutura, não apenas respeitando, mas garantindo aos capitais nacionais ali presentes condições de lucratividade privilegiada. Trata-se do momento de constituição do pacto entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional denominada por Lessa e Dain (1982) de “sagrada aliança”.(MURTHA,CASTRO E HELLER, 2015)

No ano de 1960, com a construção da cidade de Brasília, a capital do país foi transferida para o Planalto Central de Goiás, de modo que o Rio de Janeiro, antiga capital da República, perdeu muitas funções ligadas à administração pública, ocorrendo um esvaziamento de sua importância política e econômica. Logo, para que a cidade pudesse se reestruturar e se adaptar a sua nova condição, em 14 de março de 1960 foi criada a Lei San Tiago Dantas criando o denominado Estado da Guanabara. (SILVA, 2021)

Com a criação do Estado da Guanabara, o primeiro governador eleito, Carlos Frederico Werneck Lacerda, instituiu uma visão política desenvolvimentista onde se pretendia instalar uma economia estável, inspirada num planejamento urbano racional de ordem pública sólida e necessária para o progresso do estado. Logo, engajado em deixar sua marca política e administrativa no Estado da Guanabara, Carlos Frederico Werneck Lacerda buscou programar um plano de desenvolvimento urbano da região, preparando-a para o crescimento viário, sanitário, habitacional, trabalho e de lazer até o ano 2000.(SILVA, 2021).

Para tanto, Lacerda contratou o arquiteto urbanista grego Constantino Doxiadis para a realização do projeto, que só veio a ser entregue no ano de 1965, final da gestão do governo Lacerda, quando foi criada a CEDAG, Companhia Estadual de Águas da Guanabara, encarregada pelo abastecimento de água de todo estado da Guanabara. (SILVA, 2021)

No dia 06 de abril de 1972, nasceu a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro (SANERJ), incumbida pelos serviços de água e esgoto de território fluminense e durante o mesmo ano, no dia 29 de dezembro, foi constituída a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG), responsável pelo esgoto sanitário da região.

A ESAG possuía como principal função na época, a elaboração do Plano Estadual de Esgotamento Sanitário, tendo como base os sistemas de esgoto das três maiores bairros do Estado: Guanabara, Jacarépagua e Sepetiba. Ademais, a ESAG também possuía sob sua responsabilidade a construção do Emissário Submarino de Ipanema, com extensão de 4.530 metros, cuja obra foi concluída em 26 de setembro de 1975 pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE). (SILVA, 2021)

Durante este período passou-se a verificar que as operações essenciais de instalação de saneamento básico para a população refletiram em diversos setores da sociedade em geral. Logo, com a instituição da Lei Complementar nº 20, de 12 de julho de 1974, foi sancionada a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.

Em 11 de setembro de 1974, o presidente Geisel escolheu o vice-almirante Floriano Peixoto Faria de Lima como futuro governador, sendo nomeado para o cargo no dia 03 de outubro do mesmo ano. Em 28 de fevereiro de 1975 foi anunciado o nome do engenheiro Marcos Tito Tamoyo da Silva para prefeito do Rio de Janeiro, durante este governo foi concedida a autorização ao poder público para a criação por intermédio do Decreto –Lei nº 39 da sociedade de economia mista CEDAE, órgão da administração indireta do poder público estadual. Tal sociedade de economia mista foi constituída em 01 de agosto de 1975 e

absorveu a ESAG, a CEDAG e a SANERJ de modo que se tornou a única responsável pelos serviços de captação, tratamento, adução, distribuição das redes de águas, coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos gerados pelo Estado do Rio de Janeiro.

Em 1975, por intermédio do decreto-lei nº 39, foi concedida uma autorização ao poder público para a criação da sociedade de economia mista CEDAE, órgão da administração indireta do poder público estadual. Tal sociedade foi constituída em 01 de agosto de 1975 e absorveu a ESAG, CEDAG e a SANERJ, sendo a única responsável pelos serviços de captação, tratamento, adução, distribuição das redes de água, coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos gerados pelos municípios do novo Estado do Rio de Janeiro.(SILVA, 2021).

Em 09 de junho de 1979, foi implementado na cidade do Projeto Rio que pretendia urbanizar o conjunto de favelas onde atualmente (2022) se encontra o Complexo da Maré, localizado no entorno da Baía de Guanabara na cidade do Rio de Janeiro. Logo após, em 1982, firmou-se convênio por um período de dez anos entre o Ministério do Interior e a Secretaria Estadual de Obras, com o fim de criar um programa de despoluição da Baía de Guanabara, tendo em vista que apesar dos avanços no setor sanitário da época, muitos dejetos ainda eram despejados ali.

O primeiro plano diretor da cidade do Rio de Janeiro, de 1992, objetivava o ordenamento e desenvolvimento da cidade do rio de janeiro com o intuito de desenvolver regiões não contempladas pela urbanização urbana, tendo em vista que o processo de urbanização da região metropolitana do município do Rio de Janeiro se deu de forma concentrada devido à importância da capital para o estado e para o país como um todo. O Plano incluiu obras para a expansão da coleta de esgotos apenas para determinados bairros da cidade, e o planejamento do programa de esgotamento da cidade solicitava: (a) inclusão de um sistema separador absoluto entre as redes de esgotamento sanitário e drenagem, de forma gradual; (b) fiscalização perene desse sistema; (c) existência de tratamentos de esgotos para a preservação da saúde pública; (d) tratamento dos esgotos que ainda utilizassem as redes de drenagem municipais para o seu escoamento, até a implementação do sistema separador absoluto; e (e) instauração de um programa de esgotamento sanitário pela prefeitura, em parceria com o órgão estadual responsável pelo saneamento.(IBGE,2010)

O plano diretor de 1992 pode ser considerado como o pontapé inicial para o planejamento urbano da Cidade do Rio de Janeiro no âmbito o saneamento básico, pois a partir dele, teve início o primeiro plano estratégico, o “Rio sempre Rio”, em novembro de 1993 que tinha como escopo transforma - lá em uma metrópole para aumentar a qualidade de vida da população. Neste planejamento urbano havia diversas estratégias traçadas para cada problema de esgotamento sanitário da cidade do Rio de Janeiro, como a despoluição das baías de Guanabara e Sepetiba e da bacia hidrográfica de Jacarépaga. (PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 1996)

Ocorre que, conforme disposto, em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, que determinou em seu artigo 21, inciso XX, a competência da união para instituir diretrizes para o saneamento nacional e a competência comum dos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para promover as melhorias de saneamento básico, artigo 21, inciso IX. No entanto, somente nove anos após a promulgação da carta magna, no início do século XXI, precisamente em 05 de janeiro de 2007 que foi implementada por intermédio da Lei Federal n. 11.445, a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), estabelecendo diretrizes nacionais e políticas de cunho federal de saneamento básico para o país.

A PNSB deixava de forma clara em sua redação no Art.8-C, *caput*, que eram os Municípios e o Distrito Federal os titulares dos serviços públicos de saneamento, contudo a redação do artigo foi fruto da Medida Provisória n.868 de 27 de dezembro de 2018, teve sua vigência encerrada no dia 04 de junho de 2019, através do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, n.36 deixando para a redação do artigo 30, inciso V da Constituição Federal a responsabilidade dos municípios para organizar e prestar, diretamente ou sob-regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

A Política Nacional de Saneamento Básico apenas solidificou em seus artigos o que já estava ocorrendo no país, desde 1997, nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, o início da perda do monopólio da CEDAE, e um processo de desestatização dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos para as empresas privadas concessionárias de serviço público. No ano de 2011, foi implementado por meio da Lei Complementar nº111, o novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, que, com 339 (trezentos e trinta e nove) artigos, não fez nenhuma menção a despoluição ou preservação de um dos principais problemas públicos do município: a Baía de Guanabara.

O saneamento básico é uma das estruturas básica de promoção e desenvolvimento de uma população, além de afetar diretamente a saúde das pessoas é um direito básico capaz de impactar o desenvolvimento social e econômico de determinada região. No entanto, a precariedade na prestação dos serviços públicos sanitários não se restringe apenas a inexistência de infraestrutura básica da rede de fornecimento e despejo, mas se relaciona também com o descaso do Poder Público, na manutenção e fiscalização das ligações sanitárias da população.

Em 18 de abril de 2011, através do governador a ocasião, em exercício Sérgio Cabral- foi sancionado o Decreto-lei nº42.930, que instaurou o Programa Estadual de Pacto pelo Saneamento com o objetivo de universalizar em todo o Estado do Rio de Janeiro o acesso ao sistema de saneamento, minimizando os impactos socioeconômicos decorrentes da inexistência de tais sistemas sobre a saúde da população, o meio ambiente e as atividades

econômicas em geral.

O projeto teria como escopo a atuação integrada entre os governos estaduais e os governos municipais sob a coordenação da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) com a participação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e dos Comitês de Bacias Hidrográficas, cabendo ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) “desempenhar o papel de órgão normativo de licenciamento ambiental e fiscalizador do sistema de saneamento „básico“ objeto do pacto.”

O programa envolveu a interligação de diversas agendas políticas do Estado, envolvendo tanto as secretarias estaduais do Ambiente, da Agricultura e Pecuária e Obras, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e, foi integrado prioritariamente pelos seguintes subprogramas: Rio +Limpo e Lixão Zero.

Neste viés, o Subprograma Rio +Limpo possuía como escopo coletar e tratar cerca de 80% do esgoto de todo o Estado do Rio de Janeiro, até 2018, incluído junto a ele o projeto Rio Rural conduzido pelas secretarias estaduais do Ambiente e da Agricultura e Pecuária, juntamente com a Universidade Federal Fluminense (UFF), que possuía como objetivo levar saneamento a 45(quarenta e cinco) localidades da zona rural, onde se encontra grande parte das nascentes do rio do interior do estado.

Já o programa Lixão Zero apresentava como objetivo a erradicação do uso dos aterros sanitários inadequados e lixões nos 92 municípios fluminenses, tudo para que esses dessem destinação adequada aos resíduos sólidos no território estadual até o ano de 2014 e a remediação total desses até o final do ano de 2016.

Posteriormente, foi implementado também o Plano Guanabara Limpa no ano de 2011, e implantado em 2012 pela Secretaria do Estado do Ambiente, que possuía como objetivo sanear e recuperar ambientalmente as águas da Baía de Guanabara para sediar as competições aquáticas dos Jogos Olímpicos de 2016, que ocorreram em 05 a 21 de agosto. O objetivo era alcançar o compromisso Olímpico firmado entre o Comitê Olímpico Internacional (COI) de despoluir a baía de Guanabara em 80% até o ano de 2016.

O programa abrangeu três importantes iniciativas: Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), criado em 18 de abril de 2011 pelo Decreto n. 42.391, com recursos para obras fruto do financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento no montante de US\$451.980.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões e novecentos e oitenta mil dólares) e de contrapartida do governo do Estado do Rio de Janeiro, no valor de US\$ 187.570.000,00(cento e oitenta e sete milhões quinhentos e setenta mil dólares), o Programa Sena Limpa, desenvolvido por intermédio uma parceria entre o governo estadual, a CEDAE e a prefeitura do Rio, além da ampliação do Sistema de Esgoto da Alegria, que ficou a cargo da CEDAE e da Secretaria de Estado de Obras (SEOBRAS).

Atualmente a Região Metropolitana do Município do Rio de Janeiro possui a força de

trabalho, capital e de infraestrutura, porém constitui-se também em espaço de grande pressão social marcada por grandes contradições de modo com que o crescimento econômico não caminha de forma equânime com o atendimento das necessidades fundamentais da população. A política pública sanitária carioca teve como base um cenário social composto por diversos atores estatais e não estatais de diversos setores públicos que passaram a interagir entre si como intuito de compatibilizar os seus objetivos políticos com as necessidades sociais.(HOWLETT;RAMESH;PERL,2013)

2 DEFINIÇÃO E CONCEITO DO TERMO: SANEAMENTO BÁSICO

O Saneamento básico é uma das condições indispensáveis para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida de uma população. Existem, atualmente, diversos conceitos difundidos de forma ampla na sociedade, sobre a definição e o conceito de saneamento básico, sendo a de maior relevância para a presente pesquisa o conceito trazido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) na conferência de Ottawa, em 1996.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem vir a exercer efeitos nocivos sobre o bem estar físico, mental e social. Ou seja, pode-se afirmar que o saneamento é caracterizado pelo conjunto de ações socioeconômicas que visam alcançar o estado de salubridade ambiental.⁶

Na mesma perspectiva o Instituto Trata Brasil (2012, p. 9) entende o saneamento básico como:

[...] conjunto de medidas que visam preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde pública, melhorando a qualidade de vida da população, à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica.

Sanear quer dizer tornar são, sadio, saudável, de modo que saneamento equivale a saúde. “O ambiente social provê oportunidades para mente e corpo, determina limites sobre o que eles podem fazer, e principalmente, ele mesmo é uma criação social.” (BOOTHROYD; EBERLE, 1990:2).

Dessa forma, conforme conceitua a FUNASA no ano de 2006, como:

[...] o saneamento básico vem sendo socialmente construído ao longo da história da humanidade em função das condições materiais e sociais de cada época [...], sendo que suas ações sempre tiveram fortes vínculos com o setor de saúde pública.

Ocorre que, a saúde que o serviço público sanitário pretende promover sedifere daquela que costurmeiramente se busca nas demandas clínicas e hospitalares, de modo que o que se visa no âmbito de saneamento público no sentido de promover uma saúde pública preventiva. No mesmo sentido, André Bezerra dos Santos (2007) considera o conceito saneamento básico como sendo “[...] o conjunto de medidas visando preservar ou modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde.” (WHO, 1989, *apud*, SANTOS, 2007, pag.1).

É antigo o conceito de saúde elaborado em 1978, durante a Conferência Internacional de Atenção Básica, organizada pela OMS em Alma - Ata, e que se tornou uma referência

⁶ Salubridade ambiental, seria o estado de saúde normal em que vive a população urbana e rural, tanto no que se refere a sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias ou epidemias veiculadas pelo meio ambiente, como no tocante ao seu potencial de promover o aperfeiçoamento de condições de clima ou ambiente favoráveis ao pleno gozo de saúde e bem-estar da população. Para saber mais: GUIMARÃES, A. J. A.; CARVALHO, D. F. de; SILVA, L. D. B. da. Saneamento básico. Disponível em: . Acesso em: 15 ago. 2009.

internacional segundo o qual o conceito de saúde passou a ser interpretado pelo completo bem estar físico, mental e social e não apenas ausência de doença. (BUSS, 2009). Logo, a promoção da saúde para interferir de forma intersetorial sobre a população; e não apenas sobre o indivíduo, com vistas a minimizar as iniquidades produzidas pelos determinantes sociais.

Ocorre que, a saúde que o serviço público sanitário pretende promover se difere daquela que costumadamente se busca nas demandas clínicas e hospitalares, de modo que o que se visa no âmbito de saneamento público no sentido de promover uma saúde pública preventiva. No mesmo sentido, André Bezerra dos Santos (2007) considera o conceito saneamento básico como sendo “[...] o conjunto de medidas visando preservar ou modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde.” (WHO, 1989, *apud*, SANTOS, 2007, pag.1). A utilização do saneamento como instrumento de promoção da saúde pressupõe a superação dos entraves tecnológicos, políticos e gerenciais que têm dificultado a extensão dos benefícios aos residentes em áreas rurais, municipais e localidades de pequeno porte.

Desta forma, a maior parte dos problemas sanitários que afetam a população mundial estão intrinsecamente relacionados com o meio ambiente, um exemplo disso é a diarreia que, com mais de quatro bilhões de casos por ano, é uma das doenças que mais aflige a humanidade (causa de 30% das mortes de crianças com menos de um ano de idade). Entre as causas dessa doença destacam-se as condições inadequadas de saneamento.

A ideia de acesso sanitário como condição intrínseca à vida humana digna é incontestável no Brasil, é um serviço público fundamental para o bem estar e desenvolvimento do ser humano, uma vez que promove o controle da saúde pública e a melhora da qualidade de vida da cidade, aumentando as condições sociais e ambientais dos indivíduos (FUNASA, 2006, p. 34).

2.1 Saneamento Básico no Sistema da ONU- Organização das Nações Unidas.

Em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução A/RES/64/292, reconheceu formalmente que o “acesso à água limpa e segura e ao esgotamento sanitário adequado é um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de outros direitos.” Subsequentemente, no ano de 2015, por meio da Resolução A/RES/70/169, o direito ao esgotamento sanitário foi reconhecido como um direito complementar e distinto ao direito à água potável.

O direito humano ao saneamento garante que todas as pessoas sem discriminação, tenham acesso físico e econômico ao saneamento, em todas as esferas da vida, e que este seja seguro, higiênico, social e culturalmente aceitável, que proporcione privacidade e garanta a dignidade. (A/RES/70/169,2015)

Nesta perspectiva, embora o direito ao saneamento básico seja reconhecido como decorrência lógica e necessária ao direito à vida, à saúde e a um nível de vida adequado,

conforme dispõe o Art. 3º e 25º da Declaração Universal de Direitos Humanos, o reconhecimento pela ONU configurou historicamente um importante avanço para a sua concretização, tendo em vista a realidade social e econômica pela qual tal política pública é desenvolvida de forma extremamente desigual na maioria dos territórios.

Com vistas a fomentar o avanço na igualdade de acesso a esses direitos, em 2015, a Organização das Nações Unidas estabeleceu como um dos objetivos a ser alcançado pelos países signatários até 2020 a universalização do acesso à água e ao saneamento básico de forma globalizada. Para tanto, a ONU adotou uma série de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com agenda mundial para ser alcançada até 2030. Dentre esses objetivos, a universalização do acesso à água e ao saneamento, que é tratada no ODS nº 6 (ONU, 2015) passou a ser trabalhada da seguinte forma:

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

6.1. Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos; 6.2. Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade; 6.3. Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente; 6.4. Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;

6.5. Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado; 6.6. Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos; 6.a. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso; 6.b. Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. (ONU, 2015)

De acordo com o Manual Sobre os Direitos Humanos à Água Potável e Saneamento para Profissionais da ONU (2017), os sistemas de fornecimento de água para consumo humano e saneamento devem ter como referência alguns critérios normativos alcançados progressivamente: disponibilidade, no sentido de que o acesso ao saneamento básico ele deve ocorrer de modo com que o seu funcionamento seja suficiente para toda a população em condições isonômicas; qualitativo no sentido de que o saneamento básico deve possuir padrões mínimos de qualidade em suas infraestruturas e instalações, levando em consideração o impacto de tal serviço público sobre o meio ambiente, a saúde pública e o bem estar da

coletividade em geral. Outro viés de extrema importância é a acessibilidade física e econômica do saneamento básico, tendo em vista que o serviço público sanitário deve ser garantido a todos, tanto sob o seu aspecto físico quanto financeiro.(SOUZA, FONSECA. 2021)

Neste viés esse conceito de promoção da saúde aproxima-se da noção contemporânea de direitos humanos, que oferece uma estrutura para ação e planejamento, assim como argumentos fortes e convincentes sobre a responsabilidade governamental não apenas para instituir serviços de saúde, mas também para transformar as condições que criam e perpetuam a marginalização, pobreza e discriminação. (GRUSKIN E TARANTOLA, 2012, apud SILVA, 2017). Como sintetiza Silva (2017, pag. 24): ainda segundo Gruskin (2002) ao articular políticas públicas de saúde com direitos humanos, obrigam-se os Estados a promover e proteger tanto a saúde pública como os direitos humanos, o que, conseqüentemente, apoia a criação de um sistema legalmente comprometido para o desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas e programas de saúde.

Neste viés, o referencial de direitos humanos, que se coaduna com o de promoção da saúde, oferece argumentos éticos-políticos, para justificar a elaboração de políticas públicas que visem os determinantes sociais envolvidos não apenas, no que diz respeito ao acesso do serviço público de saneamento básico de forma universal e igualitária.

2.2 Direito ao Saneamento Básico no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

De acordo com a ordem jurídico-constitucional, o direito ao saneamento básico apesar de não estar arrolado no rol dos direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição da República como um direito fundamental, a expressão consta em várias normas constitucionais como um direito público essencial implícito e indispensável para a realização de diversos direitos fundamentais desde o direito à saúde, ao meio ambiente até a construção da vida digna do cidadão, tal como preconizado nos arts. 1º e 3º da Constituição Federal. (DEMOLIER, 2008).

Insta ressaltar que, embora o direito fundamental ao saneamento básico não possua previsão expressa no rol do art. 6º da Constituição da República, é possível destacar algumas propostas de emenda à constituição no Congresso Nacional com o intuito de incluir tal direito nas normas fundamentais da respectiva carta magna.⁷

Nesta perspectiva, dando concretude a tal direito, em 05 de janeiro de 2007, sob governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi aprovada a Lei Federal nº 11.445⁸ que buscou regulamentar os serviços de saneamento básico no Brasil, alterando as leis: nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; nº 8036 de 11 de maio de 1980; nº 8.666 de 21 de junho de 1993; nº 8.897 de 13 de fevereiro de 1995; também revogou a lei nº 6528 de 11 de maio de 1878(DIAZ,

⁷ Destaca-se na Câmara dos Deputados as Pecs 9/2015 e PEC 425/2018 e no Senado Federal:PEC 2/2016 e 4/2018.

⁸ Insta ressaltar que somente quando a lei nº 11.445 de 2007 foi editada é que a política pública de saneamento básico ganhou espaço relevante ao debate público, depois de longos anos de inércia dentre as prioridades governamentais.

NUNES, 2020).

Em seu art. 3º, a lei federal definia o saneamento básico da seguinte forma:

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

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016).

A norma federal nº 11.445 editada em 2007 tinha também como princípios basilares, além do saneamento básico, a garantia da saúde pública, da segurança de vida, a proteção ao meio ambiente, à adequação as particularidades locais, planejamentos de desenvolvimento urbano e regional e o combate à pobreza (BRASIL, 2007).

Considerando tratar-se de serviço público essencial garantidor das condições mínimas de vivência individual e social do ser humano, o seu fornecimento tem como princípio basilar a universalização, acesso e efetividade da prestação do serviço. Nesta narrativa, tratando-se de serviço público de caráter essencial, incumbe ao Poder Público prestá-lo e garanti-lo direta ou indiretamente para os cidadãos.

Logo, conforme discorrem Souza e Fonseca (2021):

Os critérios para caracterização do serviço público essencial como efetivo, quais sejam: adequação, eficiência, segurança e continuidade, guarda uma estreita relação com as recomendações da ONU, sendo claramente complementares, de modo que se mostra perfeitamente cabível a exigência do cumprimento dessas recomendações como forma de alcance da efetividade da prestação de serviço público de saneamento básico. (SOUZA, FONSECA, 2021).

A União tem competência administrativa para estabelecer as diretrizes gerais do setor sanitário, conforme dispõe o art. 21, XXX, CRFB/88. No entanto, conforme dispõe art. 23, IV, CRFB/88, tanto a União, quanto os Estados e os Municípios devem promover programas de melhoria do saneamento básico, cabendo, contudo, aos Municípios, a execução do fornecimento de saneamento básico de forma universal e efetiva, admitindo-se a atribuição concorrente com os Estados nas regiões metropolitanas, conforme entendimento do Supremo

Tribunal Federal, no bojo da Ação de Inconstitucionalidade nº 1.842, em que é discutida a criação da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos (RJ). Assim, compete prioritariamente aos municípios zelar pela imediata universalização dos serviços de saneamento básico (Supremo Tribunal Federal, 2013).

Importante ressaltar que a obrigatoriedade da prestação do serviço público se entende também aos núcleos informais enquanto um dos componentes da infraestrutura essencial que passar a ser fornecida pelo Estado.

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: (...) § 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (BRASIL, 1988).

Ocorre que, mesmo tal norma fosse considerada um grande avanço no âmbito de políticas públicas sanitárias - tendo em vista que o Brasil viveu um longo período de baixos investimentos e insegurança jurídica no setor - ainda se encontram alguns óbices em sua efetividade. Logo, em que pese os avanços empreendidos pela Lei Federal nº 11445/2007, o Brasil ainda possuía dados alarmantes sobre acesso aos serviços de saneamento básico, com “desafios para a garantia dos serviços a todos e de forma ininterrupta” (SION, 2021), de modo que, em 24 de junho de 2020, a norma nº 11.445/2007 foi significativamente alterada pela Lei nº 14.026/2020 que atualmente é considerada como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil.

2.2.1 Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020)

A lei nº 14.026/2020 foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo primordial de universalizar e qualificar a prestação do serviço público, reconhecido como direito essencial pela Resolução NºA/RES/64/292(ONU, 2010) da Assembleia Geral das Nações Unidas. O novo marco legal do saneamento básico, foi fruto de intensos debates nos últimos anos em relações da sua constitucionalidade, desde a edição da medida provisória nº 844 de 06 de julho de 2018 que foi objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade, de nº 5.993 e nº 6.006, que foram extintas sem resolução do mérito diante da perda da eficácia da medida provisória.

Desta forma, foi editada uma nova medida provisória em 28 de dezembro de 2018, a Medida Provisória nº 868/018, que também perdeu sua validade sem ter sua apreciação realizada no Congresso Nacional em 2019. Insta ressaltar que essas medidas provisórias buscavam tratar de temas de alta complexidade que atingiria direta e substancialmente a vida de grande parte da população brasileira sem um debate aprofundado.

Neste viés, após essa segunda perda de eficácia da medida provisória, houve um

novo projeto de lei, de nº 4162/2019, o qual o Senado aprovou o novo marco legal de saneamento básico. Destaca-se que a aprovação do respectivo projeto de lei ocorreu em um momento crucial no Brasil e no mundo com o advento da COVID-19⁹, no qual os cuidados preventivos de saúde estavam em foco e o acesso à água potável e ao saneamento básico poderia reduzir de forma significativa o avanço da doença (MENDES, SILVA, 2021). O novo marco legal foi elaborado no início do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, sendo apresentado pelo senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), tendo como base três pilares: o investimento, a concorrência e a regulação (HELLER, 2020).

Em 24 de junho de 2020 foi editada a lei 14.026/2020, que realizou de forma paradigmática diversas alterações na norma então vigente, nº 11445/2007, dando ênfase ao conceito de universalização do saneamento básico. A norma estabeleceu a meta de ampliar progressivamente, até o ano de 2033, o acesso de toda a população ao serviço de saneamento básico no país, com a garantia de que 99% da população brasileira possua acesso à água potável e 90% ao tratamento de coleta de esgoto. A previsão de tal meta encontra-se no *caput* do art. 11 da norma legal:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento (BRASIL, 2020).

Segundo Leo Heller (2020), “universalizar o saneamento supõe uma política pública forte, uma presença do Estado muito marcante, porque nada ocorrerá na área de saneamento sem o Estado presente”. Logo, a universalização se dá através de políticas públicas estando ligado às questões de financiamento, regulação, planejamento e participação dos cidadãos.

Atualmente no país, tal meta trazida pela norma legal quebra paradigmas no âmbito sanitário, tendo em vista que a expectativa é que a universalização dos serviços básicos de saneamento básico, de acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), reduziu em até 1,45 bilhões os custos anuais com a saúde. Ademais, estudos comprovaram que a cada um real investido em saneamento, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), deverá ser gerada uma economia de em média quatro reais com a prevenção de doenças infectocontagiosas causadas pela falta do serviço. (XAVIER, 2020) Fato impossível de ser

⁹“A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a maioria dos pacientes com COVID-19 (cerca de 80%) podem ser assintomáticos e cerca de 20% dos casos podem requerer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória e desses casos aproximadamente 5% podem necessitar de suporte para o tratamento de insuficiência respiratória (suporte ventilatório)”. (BRASIL, Ministério da Saúde. 2020. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#interna>>. Acesso em 22/06/2020). “(...) O novo agente do coronavírus foi descoberto em 31/12/19 após casos registrados na China. Provoca a doença chamada de coronavírus (COVID-19)”. (BRASIL, Ministério da Saúde. 2020. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#interna>>. Acesso em 22/06/2020).

desassociado a tal perspectiva é o de que a pandemia, causada pelo Corona Vírus, ajudou a evidenciar as mazelas causadas pela falta de saneamento básico, de modo que cerca de 25 milhões de brasileiros não possuem acesso ao serviço de água potável e 100 milhões de brasileiros não têm serviços de coleta e tratamento de esgoto. (MELLO; HOSKEN, 2021)

Insta ressaltar que desde a aprovação da respectiva norma legal de saneamento básico, houve um crescimento exponencial da participação do setor privado no mercado sanitário. Segundo a ABCON e SINDCON (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto) até o advento do marco, o setor privado possuía 6% de participação no mercado nacional, atualmente já atende cerca de 15% da população brasileira, após os leilões envolvendo as operações dos serviços das companhias CASAL (Alagoas), SANESUL (Mato Grosso do Sul), CEDAE (Rio de Janeiro) e do município de Cariacica (ES), podendo expandir a participação até 40% por volta de 2030. (ABCON; SINDCON, 2021)

Segundo dados do Panorama da Participação Privada no Saneamento 2020, publicação anual da ABCON e SINDCON o saneamento no Brasil de maneira geral ficou estagnado durante o período de 2015 e 2019, de modo que houve uma pequena regressão no índice de atendimento de água em áreas urbanas (atingia 93,8% em 2015 e caiu para 92,95% em 2019) e uma tímida melhora no índice de esgoto tratado referido à água consumida (42,67% em 2015, passando a 49,09 % em 2019). Ou seja, há 101 milhões de pessoas que ainda não possuem atendimento de esgoto. Logo, o investimento total previsto nos próximos 12 (doze) anos para que o país atinja a universalização dos serviços (99% de água potável e 90% de esgoto coletado e tratado) é de R\$ 753 bilhões, a fim de expandir as redes de água e esgotamento sanitário e cobrir a depreciação. Desse total, R\$255 bilhões são referentes à recuperação da depreciação das redes e ativos existentes. (ABCON; SINDCON, 2021)

Neste viés, considerando os investimentos de cerca de R\$ 498 bilhões para a expansão das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é possível observar um impacto significativo na economia brasileira. O efeito multiplicador poderia gerar como resultado cerca de R\$1,4 trilhão na economia, com geração de mais de 14 milhões de empregos ao longo do período dos investimentos e quase R\$ 90 bilhões em arrecadação tributária. (ABCON; SINDCON, 2021)

Diante de tais dados, devem-se analisar criticamente as nuances existentes neste novo marco regulatório, tendo em vista que, no atual cenário brasileiro, ainda se percebe uma carência de subsídios que possam alterar a realidade nas mais diversas localidades do país, tendo em vista que a inexistência ou existência precária de acesso aos serviços públicos resulta em uma dificuldade global de diversos setores básicos da sociedade.

Existem dois pressupostos relevantes que devem ser levados em consideração no momento da interpretação da lei nº 14026/2020, o primeiro deles é que o tema de saneamento básico se trata de atividade pública de caráter essencial na conjuntura dos direitos

fundamentais de segunda e terceira geração, ou seja, os direitos sociais e o segundo aspecto é que o saneamento básico é uma atividade econômica que, embora possa ser segmentada e subdelegada a prestação de determinados elementos constitutivos constitui monopólio natural, ou seja, não admite competição.

Conforme se pode depreender, a sanção do novo marco regulatório representa um avanço em diversos aspectos no âmbito de políticas públicas, tanto no âmbito urbanístico, econômico, ambiental e salutar, logo, é de grande importância a atuação regulatória dos serviços sanitários, de modo que a lei nº 14026/2020 trouxe como alteração paradigmática a disposição em seu artigo 8º, §5º e artigo 9º, inciso II, a obrigatoriedade da regulação no setor (BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, 2020). No Brasil, existem cerca de 60 agências reguladoras de saneamento básico, sendo 25 destas agências estaduais, uma distrital e 28(vinte e oito) municipais e 6 intermunicipais, todos esses grupos atendem a 65% das cidades brasileiras.(TEMOTEO, 2020)

O novo marco regulatório possuía como escopo uma maior participação das empresas privadas no entendimento aos serviços de saneamento básico, logo as novas regras visavam facilitar a privatização das companhias criadas pelo Estado para o atendimento de serviços públicos à população. Tal objetivo se materializava por intermédio da competição.

A competição promoverá mais eficiência e maior abertura do mercado aos novos operadores, viabilizando os investimentos necessários para a universalização e promovendo maior qualidade dos serviços prestados à população. (ABCON; SINDCON, 2021)

Trata-se de verdadeira busca pela análise econômica e técnica da gestão dos contratos de serviços de saneamento básico no Brasil, gerada por uma espécie fragmentação regulatória. A regulação descentralizada dificulta consideravelmente a ação efetiva direcionada ao saneamento básico no Brasil, de modo que o mesmo operador privado prestando serviços no Sul e no Norte do país, atendendo a diversas normas regulatórias totalmente diferentes causa uma insegurança jurídica.

Sobre o tema, pondera Ximenes e Galvão Junior (2008, p. 27):

(...) a multiplicação de Agências pode acarretar prejuízo ao setor, quando o mesmo prestador de serviços atue em vários municípios, em decorrência da fragmentação das normas. Desta forma, quando possível, o modelo de regulação deve acompanhar o formato de prestação dos serviços.

Atualmente tem-se no Brasil uma fragmentação regulatória no âmbito do setor sanitário que se demonstra preocupante para boa parte da doutrina tendo em vista que revela uma significativa disparidade de normas regulatórias ao redor país. Desta forma com o intuito de trazer uma maior estabilidade regulatória para o setor e maior segurança jurídica na atração de investimentos privados a lei nº 1.4026/2020 buscou fortalecer a atuação da Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA), estabelecendo competências para edição de normas de referência para as demais agências reguladoras do país, ou seja, normas

padronizadas a nível nacional diante do setor sanitário.

A ANA é uma autarquia de regime especial, uma entidade da administração indireta federal, instituída pela lei nº 9.433/1977, responsável inicialmente pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Porém, com as alterações promovidas pelo novo marco regulatório, a autarquia passou também a abranger a sua competência para editar também normas de referência de regulação dos serviços públicos de saneamento básico em geral. Neste viés, as normas editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico deve possuir como escopo o tratamento das águas pluviais, entre outros temas de padrões de qualidade e eficiência dos serviços públicos sanitários, regularização sanitária, critérios para a contabilidade regulatória, metas de universalização e até mesmo metodologia de cálculo de indenizações por investimentos não amortizados ou depreciados no setor. (CARVALHO; SIGNORELLI, 2021)

Logo, por intermédio do novo marco regulatório, a autarquia de regime especial teria a importante função de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, dirigidas aos titulares dos serviços e às agências reguladoras e fiscalizadoras.

Art. 1º Esta Lei atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados (BRASIL, 2020).

No entanto, convém ressaltar que, embora seja uma solução salutar para o setor e a possível redução da atual fragmentação regulatória no setor sanitário, existe um desafio para a Agência Nacional de Águas, tendo em vista as suas limitações estruturais e de abertura para o ramo inteiramente novo na sua atividade institucional.

Portanto, tal norma, prevista no art. 1º do marco regulatório, tem como escopo induzir as agências reguladoras municipais e estaduais, realizando uma regulação por indução, onde as normas de referência editadas pela ANA e as boas práticas fixadas pelo órgão federal são inseridas pelos demais órgãos reguladores.

Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e

fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

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

- I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;
- II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;
- III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;
- IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;
- V - critérios para a contabilidade regulatória;
- VI - redução progressiva e controle da perda de água;
- VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;
- VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;
- X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;
- XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;
- XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 2º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico contemplarão os princípios estabelecidos no inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e serão instituídas pela ANA de forma progressiva.

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

- I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados 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;
- II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a

sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;

III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;

IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;

V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;

VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais;

VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou desubdelegações; e VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Art. 4º-B. A ANA manterá atualizada e disponível, em seu sítio eletrônico, a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 .

§ 1º A ANA disciplinará, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência, que poderá ser gradual, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras.

§ 2º A verificação da adoção das normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA ocorrerá periodicamente e será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal.

O saneamento básico no Brasil possui uma ampla notoriedade da qualidade de vida dos cidadãos, logo, tal mudança no setor regulatório melhoraria no âmbito de governança regulatória do setor com o reforço da institucionalidade dos órgãos reguladores e a sua efetiva autonomia e independência em relação ao Poder Público. (OAB, 2020) Logo, o novo marco legal de saneamento básico trouxe em seu artigo 8º a quem compete o exercício da titularidade do saneamento básico tendo consagrado o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013) que trouxe que a competência sobre o serviço de saneamento básico para o âmbito municipal. No entanto, nos casos em que a função pública deste serviço extrapola o interesse local vigente, passar a ter natureza de interesse comum, no caso da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Art. 8º (...) § 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

Neste sentido, os municípios ou o Distrito Federal irão exercer a titularidade dos serviços quando se tratar de serviço de interesse local ou serviço de saneamento básico de interesse comum. Ademais, a previsão legal do exercício da titularidade dos serviços de saneamento também pode ocorrer por meio de gestão associada¹⁰ conforme disposto no art. 241 da Carta Magna, através da formalização dos consórcios intermunicipais de saneamento urbano. De acordo com o novo marco legal, a prestação regionalizada do serviço público sanitário consistira na modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um município, tendo como objetivo gerar ganhos não apenas em garantir a universalização do serviço, mas também em trazer viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

A definição da titularidade dos serviços de saneamento básico, com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal, e por meio de instrumentos de gestão associada de serviços públicos, está alinhada com um dos princípios basilares do novo marco regulatório de saneamento básico da prestação regionalizada dos serviços públicos. O novo marco dispôs da possibilidade da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico serem realizados por intermédio da gestão associada de serviços, como consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal. Tal formato de prestação de serviços públicos poderá ser estruturado através das regiões metropolitanas¹⁰, aglomerações

¹⁰ A região metropolitana, aglomeração urbana e a microrregião são unidades instituídas pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O Estatuto da Metrópole define a região metropolitana como a unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Fonte:

urbanas ou microrregiões¹¹ e por outros dois novos formatos, criados pela lei nº 14026 de 2020, que seria a unidade regional de saneamento básico¹² ou bloco de referência.¹³

Portanto, admitiu-se a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente compostos de municípios, que poderão prestar os serviços aos seus consorciados diretamente pela instituição de uma autarquia intermunicipal. Caso não ocorra a edição de lei complementar estadual definindo a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregiões, voluntariamente os municípios poderão constituir consórcios públicos para a realização dos objetivos de interesse comum, nos termos da própria lei nº 11.107 de 2005 (BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, 2005).

Neste sentido, conforme se pode depreender da leitura da lei nº 14026/2020, o respectivo marco legal possui como um de seus principais objetivos a busca pela integração nos serviços de infraestrutura dos serviços de modo que o legislador deu ênfase à necessidade de além de fomentar a regionalização dos serviços garantirem a segurança jurídica regulatória no setor, trazendo desafios para a consecução de uma gestão eficiente de tal serviço público a nível regional. Dessa forma, os municípios que pertencem a uma determinada região metropolitana devem planejar a prestação dos serviços públicos de saneamento básico de forma conjuntural e não mais individual, para atender da forma mais adequada possível às demandas populacionais de determinada localidade. (REQUI, 2021)

Tal questão se reflete como uma espécie de tática legislativa de ganho de escala na prestação de serviços que faz com que os municípios de menor porte e menos atrativos, do ponto de vista técnico e econômico, sejam beneficiados com a expansão dos serviços de água e esgoto. A previsão regionalizada trazida pelo novo marco regulatório abre caminho para o

REQUI, Erica Miranda dos Santos. A prestação Regionalizada e a Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento. Coluna Saneamento: Novo marco Legal. 1.março de 2021. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/prestacao-regionalizada-e-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-coluna-saneamento-novo-marco-legal/>. Acesso. 06.04.2022.

¹¹ A aglomeração urbana como a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Fonte: REQUI, Erica Miranda dos Santos. A prestação Regionalizada e a Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento. Coluna Saneamento: Novo marco Legal. 1.março de 2021. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/prestacao-regionalizada-e-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-coluna-saneamento-novo-marco-legal/>. Acesso. 06.04.2022.

¹² A unidade regional de saneamento básico consiste no agrupamento de Municípios, não necessariamente limítrofes, que possuem o escopo de atender adequadamente as exigências de higiene e saúde pública de uma determinada localidade, ou dar viabilidade econômica aos municípios menos favorecidos. Fonte: REQUI, Erica Miranda dos Santos. A prestação Regionalizada e a Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento. Coluna Saneamento: Novo marco Legal. 1.março de 2021. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/prestacao-regionalizada-e-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-coluna-saneamento-novo-marco-legal/>. Acesso. 06.04.2022.

¹³ Bloco de Referência é o agrupamento de municípios, não necessariamente limítrofes estabelecidos pela União Federal com o intuito da prestação regionalizada de serviços públicos sanitários, nos termos do §3º do art. 52 da Lei nº 11.445/2007, a criação de tal bloco dependerá da gestão associada voluntária dos titulares a princípio por meio de consórcio ou convênio de cooperação. Fonte: REQUI, Erica Miranda dos Santos. A prestação Regionalizada e a Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento. Coluna Saneamento: Novo marco Legal. 1 .março de 2021. <https://www.editoraforum.com.br/noticias/prestacao-regionalizada-e-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-coluna-saneamento-novo-marco-legal/>. Acesso. 06.04.2022

setor sanitário usufruir de modo efetivo e organizado, dos benefícios do ganho de escala, viabilizando a prática do subsídio cruzado. Deste modo, é possível garantir a oferta de saneamento também nas localidades de menor potencial econômico ou de condições geográficas e disponibilidades hídricas desfavoráveis para a rentabilidade do serviço.

Conforme já afirmado alhures, o saneamento básico no Brasil possui uma ampla notoriedade da qualidade de vida dos cidadãos, logo, tal mudança no setor regulatório melhoraria o âmbito de governança regulatória do setor através do reforço da institucionalidade dos órgãos reguladores e a sua efetiva autonomia e independência em relação ao Poder Público. (OAB, 2020) No entanto, insta ressaltar que os grandes desafios da lei nº 14.026 de 2020, dizem respeito aos problemas técnicos e financeiros existentes nas empresas privadas responsáveis pelo fornecimento de saneamento básico e a sua falta de compromisso e planejamento com a política pública sanitária.

O novo marco regulatório reforça uma lógica mercantilizada onde as empresas privadas que irão se beneficiar. A dinâmica de regulação dos serviços sanitários, por meio das “mãos invisíveis do mercado”, transfere a responsabilidade dos serviços e coloca a população como um consumidor. O efeito que essa lógica traz é a responsabilidade da própria exclusão de acesso ao saneamento (GONÇALVES; SILVA, 2020). A estrutura desse sistema, quando universalizado, tem a capacidade de trazer benefícios amplos para toda a população, por isso é de extrema importância que se tenha mais investimento, desde que se tenha como objetivo a universalização do acesso pela ótica de uma política pública.

Diante do escopo do novo marco regulatório é possível se compreender o desafio do setor em elaborar políticas públicas, integradas na garantia de direitos sociais estabelecidas na política social, tendo em vista que ainda existem diversas pessoas sem acesso ao serviço básico de saneamento, de modo que, além das proposições legislativas ainda, é necessário que tais serviços sejam vistos como direitos humanos para a população.

2.3 Direito ao Saneamento Básico no Ordenamento Jurídico do Estado do Rio de Janeiro.

Durante a vigência do PLANASA, foi instituído no Estado do Rio de Janeiro o Programa Estadual de Desestatização (PED), criado pela Lei Estadual nº 2470 de 28 de novembro de 1995, com o objetivo de transferir à iniciativa privada a operação das atividades socioeconômicas que não fossem de exercício exclusivo do Poder Executivo, para assim, tentar trazer mais eficiência na gestão dos serviços públicos e reduzir as dívidas públicas e sanar as finanças do Estado.

O Programa Estadual de Desestatização previu a criação de um ente regulador na estrutura da administração indireta do Estado do Rio de Janeiro, para realizar a gestão de um processo no âmbito inter-regional e exercer o poder regulatório no estado cujo escopo seria planejar, coordenar, padronizar e normatizar o acompanhamento e controle dos serviços públicos.

Neste viés, de acordo com o art. 1º da respectiva lei, os objetivos fundamentais o programa eram:

Art. - 1º - Fica instituído o Programa Estadual de Desestatização, que será regido pelos seguintes princípios fundamentais:

I - reestruturar a exploração pelo Estado da Atividade Econômica, transferindo à iniciativa privada aquelas que não provêm interesse coletivo;

II - contribuir para redução da dívida pública do Estado e consequente saneamento das finanças do Poder Público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - promover investimentos e reestruturação da Administração Pública, com vistas a sua atuação nas funções públicas essenciais, em especial nas áreas de educação e saúde pública incluindo-se o saneamento básico;

V - estimular a livre concorrência e a democratização da propriedade do capital das empresas a serem privatizadas.

Tal programa estimulou a criação de novas empresas estaduais de saneamento público, para atender mais de 3.700 municípios do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, quando contratos eram elaborados, eles eram feitos de forma incompleta, sem estabelecer cláusulas de fiscalização e planejamento da qualidade do serviço. (BRITTO, 2009). Durante este período, o estado do Rio de Janeiro não possuía uma política estadual de saneamento básico, o que dificultava significativamente o planejamento regional.

Existem no setor altos custos de transação relacionados a formulação de uma lei de abrangência estadual, pois as possíveis divergências jurídicas são inúmeras, desde problemas relacionados à divisão de competência entre os entes federativos até problemas relacionados a constitucionalidade da questão (ABAR, 2013). Percebeu-se, então, um vácuo institucional no setor sanitário desde 1990, a maioria dos municípios era dependente das transferências intergovernamentais em especial dos recursos provenientes do Fundo de Participação Municipal, pois não possuíam capacidade suficiente de tributação.

Visando ganhos de escala na oferta de serviços públicos de infraestruturas, muitos municípios no Brasil passaram a estabelecer associações voluntárias (BRITTO, 2009). Considerando a disposição do art. 19 da PED, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ – a Lei nº 2.686 de 13 de fevereiro de 1997 que criava a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, sob a forma de autarquia, com personalidade jurídica de Direito Público e plena autonomia administrativa técnica e financeira.

Atuando multisetorialmente, a missão da ASEP-RJ era de exercer o poder regulador de acompanhar, fiscalizar e controlar as concessões e permissões de serviços públicos nos quais o Estado figurasse por disposição legal ou pactual, como Poder Concedente ou Permitente. A ASEP-RJ atuava nas áreas de energia, transporte de massa, operação de rodovias e saneamento básico, e com a faculdade de desempenhar o seu papel na defesa do

interesse público e do consumidor, não só acumulando várias funções, mas também enormes responsabilidades.

Destaca-se, dentre suas finalidades, a de zelar pelo fiel cumprimento dos contratos vigentes, exercer a fiscalização, arbitrar questões e conflitos envolvendo o Poder Concedente, concessionários e usuários dos serviços, inclusive aqueles que se encontravam sobre a fixação e a revisão de tarifas. (AGENERSA, 2022) Como forma de trazer mais agilidade ao processo regulatório vigente no Estado, em 2005, ocorreu a cisão da ASEP, de modo que em junho de 2005 a ASEP-RJ foi extinta e sucedida pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA) e pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (AGETRANSP), que foi instituída por força da Lei Estadual nº 4.555/2005.

Durante os meses de junho e outubro de 2005, para evitar a interrupção das atividades da Agência nas áreas de energia e saneamento básico, a AGETRANSP assumiu a regulação das concessionárias CEG, CEG Rio, Águas de Juturnaíba e Prolagos, até a formação do Conselho da nova agência regulatória do setor. Uma nova agência foi criada em junho de 2005, através da Lei Estadual nº 4556/05, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 07 de junho de 2005 sob a forma de autarquia especial, a AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.

O Estado do Rio de Janeiro levou um tempo para se comprometer com as diretrizes da Lei nº 11445/07. De acordo com o marco regulatório de 2007, todas as concessionárias de serviços do setor sanitário deveriam se submeter à regulação, controle e fiscalização por parte de uma agência regulatória; no caso, a AGENERSA. Sendo assim, somente 08 anos após o marco regulatório, a CEDAE, que atende cerca de 80% da população do estado, começa a se submeter à regulação. Até então, apenas 9% dos municípios fluminenses estavam sujeitos à atuação da AGENERSA (SANTOS, 2015).

Com a regulação da CEDAE por parte da AGENERSA, o governo estadual pretendia assegurar o cumprimento de metas e ampliação sanitária à população carioca, inclusive o controle de volume do esgoto coletado e tratado nas áreas de concessão da CEDAR que é a segundo maior empresa do saneamento básico do Brasil. Nesta perspectiva, de acordo com a Lei Estadual 4.556/05, regulamentada pelo Decreto Estadual 38618/05, cabe à AGENERSA regular e normatizar a atividade de saneamento no Estado do Rio de Janeiro.(SANTOS, 2015)

A AGENERSA tem como missão regular e fiscalizar as atividades das concessionárias para que os serviços públicos outorgados tragam benefícios diretos à população do Estado do Rio de Janeiro, satisfazendo as condições de “regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas” (AGENERSA, 2015).

Desta forma a agência reguladora surge no âmbito estadual exercendo o poder regulatório dos Contratos de Permissões de serviços públicos licitados e elaborados pelo Poder Executivo Estadual, através das Secretarias de Estado, nas áreas de energia e saneamento básico.

Art. 2º - A AGENERSA tem por finalidade exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos:

I - na área de energia do Estado do Rio de Janeiro, nela incluída a distribuição de gás canalizado e outras formas de energia, nos quais o Estado figure por disposição legal ou pactual, como Poder Concedente ou Permitente, nos termos das normas legais regulamentares e consensuais pertinentes;

II - na área de serviços de esgoto sanitário e industrial e de abastecimento de água e de coleta e disposição de resíduos sólidos prestados pelas empresas outorgadas, concessionárias e permissionárias, nas quais o Estado figure como Poder Concedente ou Permitente, nos termos das normas legais, regulamentares e consensuais pertinentes, e por serviços autônomos dos municípios, estes, respeitados os limites de autonomia municipal, mediante convênios.

§ 1º - A AGENERSA poderá exercer funções, nas concessões e permissões de serviços públicos de energia, por delegação, quando o Poder Concedente for a União, mediante convênio específico.

§ 2º - Para efeitos desta Lei, consideram-se compreendidos nos serviços públicos de saneamento básico os sistemas de:

I - abastecimento de água, integrado pelo conjunto de obras, instalações e equipamentos que têm por finalidade realizar as etapas de captação, adução, tratamento, reservação e distribuição de água;

II - esgotamento sanitário, integrado pelo conjunto de obras, instalações e equipamentos que têm por finalidade realizar as etapas de coleta, transporte, tratamento das águas residuárias ou servidas e destinação final adequada dos resíduos do seu tratamento (AGENERSA, 2015).

Atualmente, a AGENERSA é regulamentada pelos Decretos nº 38618/2005 e nº 44217/2013, e é responsável pela regulação e fiscalização das concessões dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado no Estado do Rio, de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e pela regulação dos Consórcios Públicos para Gestão de Resíduos Sólidos. Nesta perspectiva, a regulação exercida pela AGENERSA (2022) é praticada por meio de três vertentes principais:

“1) Regulação Técnica e Fiscalizatória, com objetivo de adequar ou aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos à população com qualidade e continuidade dos sistemas;

2) Regulação Econômica, com propósito de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão firmados entre os poderes concedentes e as concessionárias assegurando a modicidade das tarifas, bem como as metas de ampliação da cobertura dos sistemas;

3) Regulação Comercial, que tem a finalidade de normatizar os procedimentos de

atendimento na busca pela estabilidade nas relações envolvendo os poderes concedentes, as concessionárias e os usuários, atuando como mediadora das partes envolvidas.” (AGENERSA, 2022)

A AGENERSA é gerenciada por um Conselho Diretor (CODIR), composto por 05 conselheiros indicados pelo Governador do Estado. Os candidatos têm o seu nome apreciado em plenário pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), após análise do currículo e sabatina realizada pelos parlamentares. As atividades regulatórias da AGENERSA se aplicam ao que foi estabelecido na legislação vigente, contratos de concessão e/ou convênios firmados entre os poderes concedentes e as concessionárias, sendo os procedimentos operacionais determinados por meio de Instruções Normativas, Resoluções e Deliberações emitidas pelo CODIR.

Neste viés, até 2015, sem estar submetida à regulação, a CEDAE descumpria a norma referente ao reajuste de tarifas, que deveria ser acompanhado pela AGENERSA. Outras concessionárias do Rio de Janeiro, sujeitas à agência regulatória, enquanto isso foram realizadas diversas multas com o intuito de aumentar impropriamente tarifas. Logo, em 30 de setembro de 2020, foi sancionada a Lei nº 14066, que alterou a Política Nacional de Saneamento Básico e ratificou a soberania dos Municípios e do Distrito Federal para a gestão de saneamento das cidades o que permitiu ao Estado do Rio de Janeiro retirar o monopólio da CEDAE, enquanto principal gestora da captação, tratamento, adução, distribuição das redes de águas, coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos da grande maioria do estado.

A Política Nacional de Saneamento, quando retirou o monopólio da CEDAE (sociedade de economia mista estadual), abriu espaço para que a gestão dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos no Rio de Janeiro perdesse sua força e abrisse, cada vez mais, espaço para o protagonismo das empresas privadas concessionárias do serviço público, com este movimento, esperasse que a meta instituída pela norma – Lei nº 14066, de até 2033, 90% da população brasileira tenha acesso a esgotamento sanitário e 99% a água potável seja cumprida de forma eficaz, e a história construída na cidade do Rio de Janeiro consiga enfim avançar.

O processo de desestatização da CEDAE ocorre em meio a um cenário de crise global da saúde, reforçando um movimento já aquecido de desestatização na área de infraestrutura sanitária, onde estimula a concorrência no setor e fomenta a entrada de novas empresas e investidores privados por meio das inovações necessárias a nova realidade (ANTUNES; D’OLIVEIRA, 2020). O leilão ocorrido no dia 30 de abril de 2021 arrecadou R\$ 22 bilhões para os cofres públicos, que serão liberadas em parcelas ao longo dos próximos anos.(G1 RIO,2021)

A motivação para a privatização de parte das operações da empresa passa pelo plano de vendas de ativos e concessões baseadas em Parcerias Públicas Privadas (PPP) e é

endossada pela evidente precariedade de governança da estatal. Ademais, a CEDAE já havia sido dada como garantia por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) em 2017, de modo com que com a concretização do leilão em 2021, abre-se um horizonte para a universalização dos serviços até 2033, com ampliação da tarifa social e investimentos obrigatórios em infraestrutura de favelas e projetos de despoluição (SILVEIRA, 2021).

2.4 A Lógica do Saneamento Básico Nacional pela ótica do Esgotamento Público Urbano.

Os problemas sanitários ocorridos após o acelerado processo de urbanização no Brasil acabou por causar diversos problemas salutareos para a população em geral. O cenário de saúde pública se encontrou comprometido tanto no âmbito local quanto em âmbito nacional, tendo em vista se tratar de um problema de natureza pública. O reconhecimento do aumento das desigualdades sociais urbanas tornou a luta pela universalização do saneamento básico e o acesso ao esgoto público de qualidade numa cidade um importante movimento de reconhecimento de cidadania e dignidade da população que passaram a pleitear movimentos de reforma urbanística neste setor.

Conforme já citado alhures, o saneamento básico é um direito assegurado implicitamente pela Constituição da República e definido pela Lei nº11.445/2007, atualizada recentemente pela Lei nº14.026/2020, que trata do acesso e da adequação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza, drenagem e manejo de resíduos sólidos e águas pluviais para a população. No entanto, convém ressaltar, que para o desenvolvimento da presente pesquisa interessa especialmente, atentarmos apenas ao estudo do setor de esgoto sanitário, tendo em vista a essencialidade do serviço e os impactos de sua gestão na qualidade de vida da população.

Segundo a Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT- 9.648/86, esgoto sanitário pode ser conceituado como “despejo líquido constituído de esgotos doméstico e industrial, água de infiltração e a contribuição pluvial parasitária.”¹⁴ Dá-se o nome “esgoto”, de acordo com Aisse (2000), á água residuária formada por esgoto doméstico, esgoto industrial e água pluvial, sendo que alguns sistemas, apesar das dificuldades são concebidos para trabalhar com estes elementos separadamente. Pereira e Soares (2006) relatam que o lançamento de esgoto sanitário, no meio ambiente está relacionado com a degradação de corpos d’água e problemas de saúde pública, necessitando da coleta, transporte e tratamento. Ressalte-se ainda, que tal serviço público é indispensável na infraestrutura das áreas urbanas e

¹⁴Segundo a NBR 9.648 (ABNT, 1986), a contribuição pluvial parasitária é “a parcela do deflúvio superficial inevitavelmente absorvida pela rede de esgoto sanitário”. As águas pluviais parasitárias encontram caminho para o sistema coletor de esgoto por meio de: “ligações de canalizações pluviais prediais à rede de esgoto; interligação de galerias de águas pluviais à rede de esgoto; tampões de poços de visita e outras aberturas; ligações abandonadas.” (ARAÚJO, 2003)

pode estar dividido em individual, onde o tratamento é efetivado próximo da fonte geradora e coletivo quando é realizada a coleta, o transporte por longas distâncias e o tratamento final, sendo este último, normalmente utilizado em áreas urbanas devido às aglomerações populacionais desenvolvidas nas cidades.

Neste viés, o sistema de esgotamento sanitário é composto “... pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequada dos esgotos sanitários...” (BRASIL, 2007). A lei brasileira nº11. 445 de 05 de janeiro de 2007, capítulo I, estabelecem diretrizes para o saneamento básico no Brasil, de modo que no artigo 3º considera o saneamento básico como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, no qual o esgotamento sanitário enquadrado. Este é constituído pelas atividades de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários desde a ligação predial até o seu lançamento final no meio ambiente.

Abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais, inclusive os 21 respectivos instrumentos de medição; Esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição finaladequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o lançamento final deste no meio ambiente; Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, lei federal 11.445, 2007)

Na mesma perspectiva, o Decreto Nacional nº.7.217, de junho de 2010, regulamenta a lei acima citada e estabelece diretrizes para o lançamento de esgoto sanitário tratado nos corpos hídricos, desde que esteja enquadrado segundo os parâmetros mínimos exigidos pelos órgãos ambientais. Ademais, o decreto relata ainda a necessidade de haver o emprego de tecnologias apropriadas, levando em conta a capacidade pagamento dos usuários e, por fim, a adoção de soluções graduais e progressivas, com o intuito de integração de infraestrutura e serviços, coma gestão eficiente de recursos hídricos.

De acordo com Pereira e Soares (2006) os sistemas de esgotamentos sanitários podem ser individuais, quando o tratamento e disposição final são realizados no próprio imóvel gerador, ou coletivos, quando um sistema de rede coletora recebe o esgoto de diversas residências e destina a uma especifica estação de tratamento. Quando o sistema é coletivo, existem ainda três tipos de esgotamentos sanitários, um deles é o sistema unitário, em que a água pluvial do subsolo e o esgoto veiculam por um único sistema, o separador parcial, não é a totalidade da água pluvial que é encaminhada junto com o esgoto, mas somente parcela

que é coletada nas residências, por meio da captação dos telhados e pátios das economias. O sistema separador absoluto, utilizado no Brasil, trata única e exclusivamente do esgoto doméstico, uma vez que a água pluvial possui um sistema de drenagem independente.

No Brasil, o esgoto é trabalhado por meio do sistema separador absoluto e Tsutiya e Sobrinho (2011) entendem que isso ocorre porque neste tipo de sistema o custo de implantação é menor, tendo em vista que é utilizada uma tubulação mais barata de fabricação industrial. Para os casos das águas pluviais, o custo do afastamento passa a ser reduzido já que podem ser lançadas no córrego mais próximo sem a necessidade de um tratamento específico. A pavimentação das ruas não se torna obrigatória, pois o sistema separador absoluto pode ser implantado independentemente, dessa forma, não são necessárias, ainda, tubulações de grandes diâmetros, sendo que as águas pluviais, as quais possuem maior volume, são dispostas nos rios mais próximos. O separador absoluto também auxiliará em tão depuração dos esgotos não diluindo a carga orgânica como água de chuva.

Dessa forma, é possível constar que a operação do sistema de esgotamento sanitário é muito difícil, uma vez que se trata de um sistema aberto onde a contribuição dos usuários só é sentida quando chega às estações elevatórias ou estações de tratamento de esgoto. Logo, nota-se a complexidade que envolve o tema saneamento básico, o qual abrange diversos compartimentos ambientais, cujo intuito é garantir condições essenciais de saúde à vida da população. Tucci (2008) relaciona à necessidade de saneamento básico as características do meio em que vive, de modo que a necessidade sanitária seria diretamente proporcional aos padrões de consumo e de produção, pois as ações antrópicas alteram significativamente os ambientais naturais.

De acordo com Nuvolari (2011) e Vol Sperling (2005), as principais finalidades na implantação do sistema de esgotamento sanitário em uma cidade podem ser baseadas nos seguintes aspectos fundamentais: higiênicos, econômico, social e ambiental. Do ponto de vista higiênico o objetivo principal é a prevenção, o controle e a erradicação de muitas doenças de veiculação hídrica, responsáveis pelos altos índices de mortalidade infantil no Brasil. Sob o aspecto social, a implantação do sistema visa à melhoria da qualidade de vida da população, bem como a recuperação dos corpos hídricos e de suas margens para a prática recreativa, esportes e lazer. Ou seja, no âmbito sanitário a gestão se desenvolve de forma extremamente complexa de modo que o município do Rio de Janeiro tentou ordenar o serviço de esgotamento público, de modo que coagisse os empreendedores a compreenderem que o contexto de sua obra não se trata simplesmente do limite do seu terreno. O órgão responsável por fazer a interface com os empreendedores é a Fundação Rio- Águas, que possui um corpo de engenheiros e arquitetos para analisar todos os projetos que são submetidos a ela.

Dessa forma, um dos grandes protagonistas no município do Rio de Janeiro no âmbito de esgotamento público é a Fundação Rio Águas, que tem a sua origem na lei 2.656 de 23 de junho de 1998 e sua criação no âmbito do Poder Executivo Municipal, a sua criação se

justifica no Plano Diretor da Cidade de 1992 que exigia a criação de um órgão municipal que possuía como escopo a gestão, o manejo de águas pluviais e do sistema de esgotamento sanitário. Concebida com o objetivo de planejar e coordenar as atividades de saneamento, de prevenção e controle de enchentes que, há décadas trazem transtornos e prejuízos irreparáveis para a população carioca a Fundação Rio- Águas tem também como finalidade, tornar-se um local de referência em estudos, pesquisa e divulgação técnica e científica de projetos e ações, além de prestar assistência técnica para entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais. (PREFEITURA DO RIO, 2014)

Com o escopo de atender eficazmente todo o município do Rio de Janeiro com um serviço público de qualidade a Fundação Rio- Água avançou em projetos significativos como o Programa de Esgotamento Sanitário na Baixada de Jacarepaguá, na área de “Planejamento-03”, por intermédio do programa de financiamento do governo federal e do cadastramento das redes de concessionária, pontapé inicial para a construção do Cadastro de Subsolo da Cidade do Rio de Janeiro.

No ano de 2006 as competências da fundação foram transferidas para a Secretaria municipal de obras e serviços públicos e todo o órgão foi absorvida pelas subsecretarias de águas municipais. (PREFEITURA DO RIO, 2014) No entanto, ainda em processo de reestruturação, foi firmado convênio entre estado e município para a absorção das competências referentes ao serviço de esgotamento sanitário na “Área de Planejamento 05”, anteriormente gerida pela Cedae, o decreto de nº 313 de 27.02.2007 delegou à Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos através da então subsecretaria de Águas Municipais a operação, expansão e aperfeiçoamento dos serviços de esgotamento público da região, exceto na área das denominadas favelas. (PREFEITURA DO RIO, 2014)

Ocorre que, no ano de 2011, que se pode afirmar que Fundação Rio-Águas foi restabelecida pelo Decreto nº 33.767 de 06 de maio de 2011, vinculada à SMO, absorvendo a Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas e acrescida da função de Agência Reguladora e Fiscalizadora dos serviços públicos de esgotamento sanitário da Área de Planejamento 5 (AP-5).¹⁵ Em 04 de maio de 2012, a Secretaria Municipal de Obras divulgou o início dos serviços, objeto da referida concessão, e a empresa Foz Águas 5 como a concessionária, que passou a se chamar “Zona Oeste Mais Saneamento”.

Desta forma, as competências referentes à função de Agente Regulador e Fiscalizador abrangem não só a fiscalização direta e indireta, mas, também fixação de suas regras e dos

¹⁵ Em cumprimento à Lei Federal 12.527/2011 de 18/11/2011, Lei de Acesso a Informação, a Rio-Águas possui, no site da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro (<http://www.rio.rj.gov.br/web/rio-aguas>), uma página de divulgação para as atividades de regulação e fiscalização na AP5. • Neste espaço o cidadão pode consultar, além do Contrato de Concessão, as legislações pertinentes, os bairros atendidos pelo serviço, informações sobre as reuniões de diretorias e conselhos da Fundação, atalhos para o site da Concessionária e informações sobre como falar com a Rio-Águas. Trata-se de mais um canal de transparência para divulgação e controle social das atividades de regulação e fiscalização na AP5.

critérios e indicadores de qualidade e desempenho dos serviços prestados, bem como a definição de procedimentos de auditoria, acompanhamento dos custos dos serviços, indicadores comerciais e financeiros, avaliação do reequilíbrio econômico-financeiro. Nesta perspectiva foi instituído o decreto nº 36.735 de 18 de janeiro de 2013, que instituiu a estrutura organizacional da Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro – Rio- Águas, realizando o reestruturamento e remodelação de uma estrutura compatível com suas novas atribuições distribuindo, entre os novos órgãos que a integram, as competências relacionadas à Regulação e Fiscalização dos serviços concedidos na AP5 e absorvendo as competências da Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas, excluindo-a definitivamente da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Obras. (PREFEITURA DO RIO, 2014)

Diante disto, realizando um recorte essencial para o desenvolvimento da dissertação no âmbito do esgotamento público municipal a fundação rio águas vem tomando a frente de diversas demandas populacionais. A fundação exerce há mais de vinte anos um serviço de qualidade para a população carioca sendo responsável por elaborar e executar grandes projetos de macrodrenagem de combate a enchentes na cidade e, desde 2012, atua como ente regulador da concessão de esgoto sanitário de 24(vinte e quatro) bairros da Zona Oeste. A fundação trabalha cuidando dos rios e canais com serviços de manutenção e conservação, e há mais de uma década o órgão atua como regulador e fiscalizador do contrato de concessão de esgoto da Área de Planejamento da região nº05(cinco).

2.4.1 Panorama Atual das Políticas Pública do Esgotamento Sanitário no Brasil.

No Brasil, de acordo com Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), o atendimento adequado de esgotamento sanitário é aquele que envolve um sistema com coleta e tratamento dos esgotos, e, no caso de soluções alternativas e/ou individuais o uso da fossa séptica. O país possui em torno de 362,4 Km de rede de coleta de esgotos, nas quais estão ativas cerca de 39,0 milhões de economias residenciais, ou seja, domicílios atendido com a rede pública existente. Essas redes atendem 55,0 % da população total do país e 63,2% da população urbana.

De acordo com SNIS mais da metade da população brasileira não possuem uma rede coletora de esgoto adequada, e as macrorregiões que apresentam o menor índice de atendimento deste serviço público são nas regiões Norte e Nordeste do país.¹⁶ Os

¹⁶ Insta ressaltar que tais dados não incluem o montante de fossas sépticas consideradas pelas pesquisas pelo Plansab. A metodologia dos indicadores de atendimento do SNIS difere da utilizada para as metas estabelecidas pelo Plansab, de modo que as informações da população atendida com rede de esgoto não inclui a diferenciação entre coleta sem ou seguida de tratamento. Para se explicitar a caracterização do atendimento e do déficit de saneamento básico no Brasil, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) define três possibilidades, atendimento adequado, atendimento precário e sem atendimento sendo estas duas últimas consideradas déficits nos serviços. Neste viés, o fato das macrorregiões Norte e Nordeste serem as que possuem no Brasil os menores índices de atendimento pode estar associado a diversos fatores, como por exemplo tais domicílios podem possuir mais domicílios sendo atendidos com fossas não ligadas à rede que as demais regiões. De acordo com o PNAD

últimos dados fornecidos pela ONU apontou que mais de 15(quinze) mil pessoas morrem por ano em decorrência de doenças relacionadas à falta de saneamento básico no Brasil. Segundo o órgão a consequência de tal realidade demonstra que cada R\$1,00 (um real) investido em saneamento gera uma economia de R\$4,00(quatro reais) na saúde pública. (LANGE, DUTRA, 2022)

É clarividente para os gestores públicos que o problema de contaminação de grande parte das doenças virais surge e assolam a maioria da população em razão da falta de condições mínimas de saneamento, não para apenas um indivíduo só ou mesmo de um bairro ou de uma cidade, de modo que o zelo pelo bem estar do conjunto é o que realmente faria com que ocorresse um controle epidemiológico dessas doenças que em um ambiente sem saneamento adquiriam uma rápida transmissibilidade e contágio.

Neste viés a partir de uma centralização do controle e organização de medidas para a estruturação de esgotamento publico, passou-se a observar uma necessidade de uma figura de autoridade que se sobrepunha as fronteiras estaduais e municipais de modo a garantir uma condição de saúde para uma maior parcela dos habitantes. (HOCHMAN, 1998, pag.82). De acordo com as informações coletadas pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2017, tal pesquisa foi resultado de uma investigação que visou abordar todas as executoras de serviços coletivos de abastecimento de água por rede geral e esgotamento sanitário por rede coletora registradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNJP, a Secretaria da Receita Federal.

A abrangência do serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, por sua vez, é bem menor e muito mais heterogênea entre as Grandes Regiões. Enquanto, no Sudeste, mais de 90% dos Municípios possuíam esse serviço desde 1989, no Norte, essa proporção foi apenas 16,2% em 2017. Apesar disso, esse valor quase dobrou nessa Região desde o início da série. Também no Nordeste, o crescimento foi semelhante: a proporção de Municípios com o serviço mais que dobrou, passando de 26,1%, em 1989, para 52,7%, em 2017. O melhor desempenho foi observado no Centro-Oeste, onde a proporção dessas localidades com esgotamento sanitário passou de 12,9%, em 1989, para 43,0%, em 2017. Na Região Sul, o avanço foi bem mais tímido, contrastando com outros indicadores socioeconômicos da Região, que, em geral, são positivos em relação ao restante do País.

Durante a fase da coleta da pesquisa, verificou-se que, nos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, é comum a existência de coleta de esgoto por redes pluviais, às vezes sob a condição dos próprios domicílios tratarem seu esgoto previamente em fossas sépticas

continua (2019), o Nordeste possui 5.715 mil domicílios sendo atendidos com fossas não ligadas à rede e a macrorregião Norte possui 2.295 mil domicílios nesta mesma situação. Nessa caso a fossa que é utilizada é uma fossa séptica (solução adequada), tratando-se de uma solução individual não contabilizada. Para saber mais: http://www.snis.gov.br/downloads/panorama/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASICO_NO_BRASIL_SNIS_2021.pdf . Acesso em. 24.10.2022.

individuais. De fato, a pesquisa simplificada do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS 2017, do Ministério do Desenvolvimento Regional, revela que esses dois Estados registraram as maiores frequências e proporções de Municípios onde há coleta de esgoto por meio de galerias pluviais: 51 em Santa Catarina (11,5%) e 57 no Rio Grande do Sul (17,3%). Esses números, no entanto, tendem a serem maiores, dado que a participação no SNIS é voluntária e, provavelmente, menor no caso desses sistemas mais simples. (IBGE, 2020, p. 19)

Conforme, pode-se constatar a oferta de esgotamento sanitário atualmente no Brasil, é bastante irregular, de modo que há uma concentração em determinadas regiões e um verdadeiro esvaziamento em outras, coincidentemente sendo isso um reflexo de indicadores socioeconômicos das respectivas regiões.

No Brasil, a proporção de Municípios com serviço de esgotamento sanitário passou de 47,3%, em 1989, para 60,3%, em 2017. Em termos de taxa de crescimento da proporção de localidades atendidas, o incremento foi similar nos períodos de 1989 a 2000 (10,4%) e 2008 a 2017 (9,4%), porém menor no período de 2000 a 2008 (5,6%). Essas taxas são muito inferiores às do crescimento do acesso à coleta de esgoto por rede verificada nas pesquisas domiciliares do IBGE no mesmo período. Isso sugere que o aumento do atendimento se dá de forma mais vertical do que horizontal, isto é, ocorre mais pela expansão das áreas atendidas em Municípios que já possuíam o serviço do que pelo surgimento do serviço em novas municipalidades. (IBGE, 2020, p. 20).

Ademais, ainda no que diz respeito ao esgotamento sanitário nacional, a pesquisa demonstrou que há um total de 3.026 (três mil e vinte e seis) municípios com entidades com esse serviço em funcionamento, enquanto as que estariam em implantação somariam um total de 153 (cento e cinquenta e três) municípios. Ou seja, há uma disparidade regional quando da observação da oferta desse tipo de serviço pelo território brasileiro.

De outra monta, de acordo com pesquisas recentes realizadas no ano de 2022 no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento o SNIS não é possível se observar melhoras significativas e tais serviços. Como poderá ser observado, ainda há uma grande disparidade quando da oferta do serviço de esgotamento público entre as regiões demográficas do Brasil, sendo que a região sudeste, apesar de possuir uma desigualdade gritante dentro dos seus limites territoriais, continua ostentando melhores índices de oferta do serviço. Já nas regiões norte e nordeste continuam a manter os piores índices de oferta de sistema de esgoto como um todo.

De acordo com o mapa abaixo, pode-se perceber que no que diz respeito ao serviço de tratamento de esgoto é que há melhores indicies em um número maior de regiões, demonstrando índices de mais de noventa por cento de abrangência em três regiões, sendo elas, as regiões sul, sudeste e centro-oeste, seguidas pelas regiões nordeste e norte que, ainda que com valores menores, atendem boa parte da população local.

Logo, nesta perspectiva, o serviço de esgotamento sanitário atualmente no Brasil possui uma distribuição abaixo do que seria adequado para a boa gestão do serviço e com alcance muito menor tendo em vista que há ainda o problema da oferta muito heterogênea entre as regiões do Brasil.



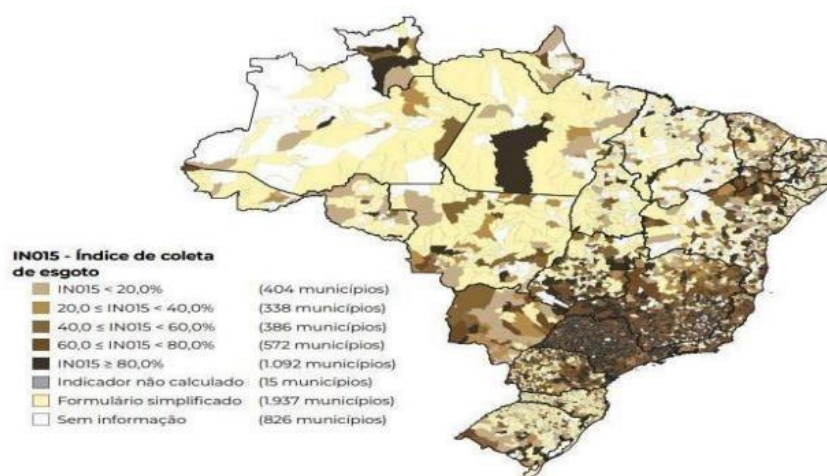
Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

No ano de 2017, em 3.206 Municípios (57,6%) existia pelo menos uma entidade executora que informou ter o serviço de esgotamento sanitário por rede coletora em funcionamento em pelo menos um dia desse ano. Como observado no capítulo anterior, abastecimento de água, a distribuição desse serviço entre as cinco grandes regiões do Brasil é bem heterogênea. Na Região Sudeste, a maioria dos Municípios (95,9%) possuía serviço de esgotamento sanitário, enquanto, nas demais Regiões, esse percentual situouse abaixo de 50%: na Região Nordeste, 49,0%; na Região Sul, 40,9%; na Região Centro-Oeste, 38,1%; e, na Região Norte, 13,8%. (IBGE, 2020, p. 55). Logo, conforme, pode-se constatar a heterogeneidade entre as regiões do território brasileiro acabam por ter efeitos muitos negativos na sociedade, no que diz respeito ao serviço de esgotamento sanitário.

A presença de rede coletora de esgoto foi maior nos Municípios mais populosos, atingindo cobertura de 97,6% entre aqueles com mais de 500 000 habitantes. Nos situados na classe de tamanho da população com 100 001 a 500 000 habitantes, o serviço de coleta de esgoto esteve presente em 92,9%. Com cobertura abaixo da média nacional (57,6%), figuraram as municipalidades com menos de 5 000 habitantes (43,1%); com 5 001 a 10.000 habitantes (50,2%); e com 10 001 a 20 000 habitantes (56,4%). (IBGE, 2020, p. 57).

Insta ressaltar, que as problemáticas que envolvem o serviço de esgotamento sanitário está intrinsecamente relacionadas com um o efetivo serviço de abastecimento de água, tendo em vista que é essencial que a oferta de água potável esteja em compasso com a capacidade de tratamento dessa mesma água quando utilizada pra um maior controle da poluição e melhor oferta do próprio serviço em si. Desta forma, conforme estabelece Ragazzo a boa gestão do tratamento de esgotamento público de qualidade se da quanto a capacidade da água escoada, já que há uma grande quantidade de esgoto sem tratamento que acaba por ser despejada em rios, lagos e mares. (RAGAZZO, 2011,pag. 2)

Índice de coleta de esgoto (IN015) dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2020, distribuído por faixas percentuais, segundo município



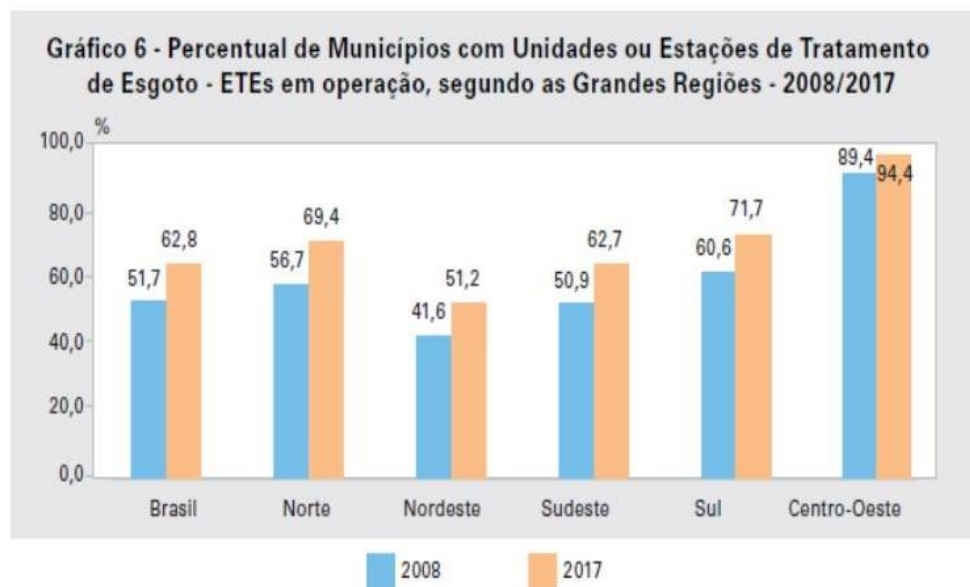
Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

Diante de tal quadro, na mesma pesquisa, de acordo com os dados demonstrados no cartograma a seguir, é possível perceber diversas discrepâncias entre as regiões do país. Logo, levando-se em consideração que a situação do esgotamento sanitário possua déficits os seus avanços historicamente são relevantes, mas ainda insuficientes para se alcançar o patamar desejável quando da oferta do serviço à população como um todo.

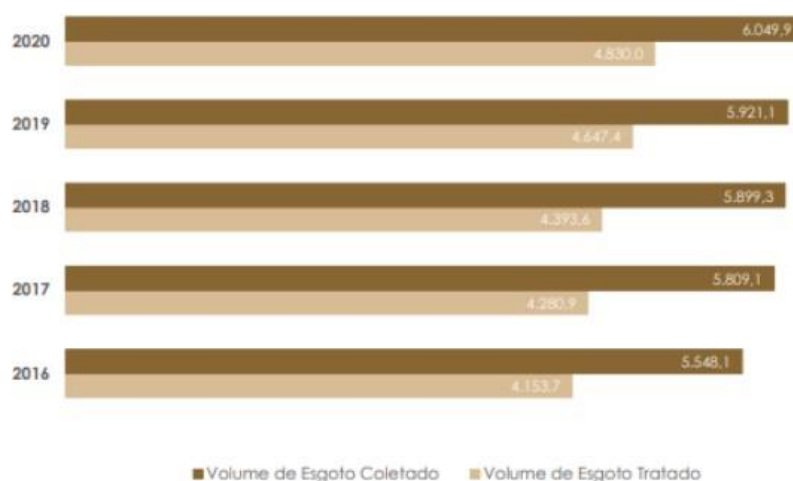
O tratamento de esgoto, no Brasil, apresentou uma melhora entre 2008 e 2017, com uma evolução de 49,3% para 62,8% com pelo menos uma estação de tratamento de esgoto em operação. Em todas as Grandes Regiões, houve avanços no período considerado, sendo as Regiões Sudeste (13,4 pontos percentuais, p.p.), Nordeste (13,6 p.p.) e Sul (14,3 p.p.) as que registraram os maiores aumentos percentuais. A Região Norte teve um acréscimo de (11,1 p.p.) e o Centro-Oeste, de (5,8 p.p.)

Apesar da melhora, contudo, a Região Nordeste permanece com o menor percentual de Municípios com essas estruturas. (IBGE, 2020, p. 64). Tais dados podem ser confirmados a partir do gráfico abaixo. Através de tal gráfico é possível ter uma percepção realística da situação do sistema de esgotamento sanitário no Brasil que apesar de ter uma grande evolução desde o seu início até os dias atuais, o seu alcance ainda se encontra deficitário. Em recente pesquisa realizada pelo Sistema de Informações sobre Saneamento Básico de 2022, foi realizada uma pequena linha evolutiva da prestação de serviço no âmbito nacional e constatou

uma tímida evolução.



Evolução no tratamento em relação à coleta de esgotos, em milhões de m³/ano, no Brasil nos últimos 5 anos (2016 a 2020)



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, agosto de 2022.

De acordo com a análise dos gráficos acima pode se observar que nos últimos 05(cinco) anos ocorreu uma constante evolutiva no que diz respeito ao esgoto tratado e ao coletado, de acordo com o indicador IN016¹⁷ foi igual a 74,9% em 2016 e subiu até os atuais 79,8% em 2020, ou seja, houve uma evolução muito pequena quando comparada com a necessidade desse serviço. Dessa forma, tendo discorrido acerca sobre a atual situação do sistema de esgotamento público nacional, é possível se perceber que a sua disponibilidade e até mesmo a sua qualidade são muito mal distribuída entre os estados.

Através de uma análise do quadro geral realizado no país é possível enfatizar sobre os problemas e precariedades de tal serviço em todo o território brasileiro, de modo que seria de

¹⁷O indicador IN016, do Sistema Nacional do Índice de Saneamento Básico, diz respeito ao índice médio de tratamento de esgotos coletados no Brasil.

se esperar que tais questões também se desenvolvam nos estados da federação com as mesmas, senão piores, disparidades nacionais. A partir disso, o presente trabalho apresentará a seguir um quadro geral da situação dos referidos serviço na esfera da cidade do Rio de Janeiro.

2.4.2. Panorama Atual das Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A cidade do Rio de Janeiro é uma das maiores potências do território brasileiro, em razão de possuir uma das maiores concentrações populacionais do país, o município é o segundo mais populoso do Brasil, contando com 6.745.815 habitantes, de acordo com o IBGE. Esse valor corresponde a 38,8% de toda população do Estado e cerca de metade dos moradores da sua região metropolitana, que soma mais 13 milhões de pessoas.

Assim como ocorre em âmbito nacional a cidade do Rio de Janeiro, em razão de sua grande heterogeneidade, possui diversas especificidades que estão relacionadas as graves desigualdades sociais que assolam o nosso país, tanto no seu viés econômico, quanto no que diz respeito a distribuição dos serviços sociais básicos para a população. De acordo com o último censo do IBGE todos os moradores da cidade do Rio de Janeiro se concentram área urbana do município, no entanto um montante considerável da população carioca vive nas periferias da cidade.

Insta ressaltar, que a cidade do Rio de Janeiro já foi protagonista de diversos planejamentos estratégicos, visando torna-la mais sustentável e, além disto, alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS - da ONU, porém as medidas que demonstram a sustentabilidade inerente do esgotamento sanitário não foram abordadas ou não atingirá seus objetivos durante os diversos governos.

De acordo com o IBGE, cerca de 3.050 domicílios na cidade do Rio de Janeiro sequer possuem banheiro o que acarreta uma disposição final dos dejetos precária. Ademais, no município encontram-se ainda 06 (seis) Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) e dois emissários submarinos, de modo que, em termos de vazão, o volume coletado chega a 549.966m³, e o tratado, a 352.728 m³, cerca de 65%, tais dados refletem não apenas a carência do serviço de esgotamento sanitária mas o descaso no planejamento urbano de uma das principais capitais do país. (IBGE,2010)

Nas últimas décadas, alguns programas específicos visando melhorar a infraestrutura das favelas e periferias do município carioca surgiram, no entanto, ainda assim essas regiões continuaram sendo marcadas por um déficit na implementação dos serviços do sistema de esgotamento sanitário. Logo, o volume dos investimentos realizados nessas áreas, embora significativas, nem sempre visaram ampliar o acesso aos serviços. (BRITTO, 2004).

Neste viés, existem na cidade do Rio de Janeiro em torno de 47 (quarenta e sete) estações de tratamento de esgoto, sendo 08(oito) delas estações primárias, além de 03 (três)

emissários submarinos que lançam ao mar o esgoto. (IPEA,2014). Com base nos dados divulgados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), o Instituto Trata Brasil¹⁸ elaborou o relatório Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Rio de Janeiro, de acordo com este relatório em 2005, 83,3% da população carioca foi contemplada com abastecimento de água em suas residências. Em 2015 esse número subiu para 92,1% da população, ou seja, 2,65 milhões de habitantes passaram a ter acesso a esse serviço básico. No caso da coleta de esgoto, a cobertura do serviço chegou a apenas a 64,5% dos cidadãos cariocas em 2015, indicando um aumento de 09(nove) pontos da população em 10(dez) anos, durante esse período 3,87 milhões de pessoas passaram a ter acesso ao serviço de coleta de esgoto. (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2017, pag. 07).

No estudo divulgado pela Agência Nacional de Águas de 2016, Atlas Esgoto, Despoluição das Bacias Hidrográficas foi analisado um abrangente trabalho de diagnóstico da situação atual quanto ao esgotamento sanitário de todas as sedes municipais do País, dos 92 (noventa e dois) municípios que integram o Estado do Rio de Janeiro, é possível constatar que somente 42,25% da população recebe o devido atendimento, tendo seu esgoto coletado e tratado.

Ademais, de acordo com o Instituto Trata Brasil, o Estado do Rio de Janeiro conta com dois municípios (Duque de Caxias e Nova Iguaçu, posições 91º e 92º respectivamente) entre os piores do país segundo ranking de saneamento básico, segundo o ranking de saneamento das cem maiores cidades brasileiras do ano de 2017.¹⁹

No que diz respeito aos serviços do manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), em seu relatório: Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2015 destaca que o Estado do Rio de Janeiro produz diariamente 22.213 (vinte e dois mil duzentos e treze) toneladas de esgoto, sendo somente 21.895 destes coletados. (ABRELPE, 2015, pag. 56).

Em relação aos investimentos realizados no setor de esgotamento sanitário, durante os anos de 2005 e 2015, as empresas brasileiras e os governos estaduais e municipais desembolsaram cerca de R\$ 9,264 bilhões por ano, em média, para a realização de obras de manutenção e expansão das redes de água e esgoto. No caso do Estado do Rio de Janeiro, as empresas de saneamento e os governos estaduais e municipais investiram em média R\$530,11 milhões por ano, para a realização de obras de manutenção e expansão das redes de água e esgoto. (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2017, pag.12).

Ademais, dados retirados do novo portal do Instituto Trata Brasil, o “Painel Saneamento Brasil”, mostra que entre os anos de 2010 e 2018, cerca de R\$ 2,5 bilhões foram

¹⁸ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público formada por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos do país.

¹⁹ Atualmente divulgado um novo ranking, porém optou-se por utilizar o do ano de 2017 a fim de manter a coerência com os demais dados.

investidos nos serviços de água e esgoto do Rio de Janeiro, valor ainda baixo considerando se tratar da principal cidade turística do país que não reflete na qualidade e amplificação do serviço. A disparidade dos dados revelados demonstra que uma das cidades mais importantes do País está longe de atingir suas metas relacionadas ao esgotamento sanitário adequado.

De acordo com a Publicação do Sistema Firjan realizada em novembro de 2015, o estudo observou que apenas 66,4% da população fluminense possuíamos cobertura da coleta de esgoto, e trinta e três municípios apresentaram 50% (cinquenta por cento) ou menos de cobertura. Já no que se refere ao tratamento de esgoto sanitário, os dados coletados são ainda mais desanimadores, visto que o percentual de tratamento de esgoto produzido em todo o estado foi menor, sendo apenas 34,2% (trinta e quatro vírgula dois por cento) do total analisado foi tratado, com cinquenta e cinco municípios registrando 50% (cinquenta por cento) ou menos, oito entre 50%(cinquenta por cento) e 80 %(oitenta por cento) e sete entre 80% (oitenta por cento) e 100% (cem por cento).(FIRJAN, 2017).

Conforme já afirmado alhures o serviço de esgotamento sanitário é completamente heterogêneo em sua distribuição pelo estado, de modo que na região metropolitana do Rio de Janeiro é possível observar uma acentuação dessa má distribuição do serviço, com maior parte dos municípios com uma cobertura de menos de 20% (vinte por cento) da população. Insta ressaltar, que os problemas referentes ao serviço de esgotamento sanitário não diz respeito apenas a sua distribuição por uma determinada unidade federativa, mas também no que diz respeito a qualidade da infraestrutura local do serviço. Dessa forma o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro do ano de 2020, estabelece o seguinte:

Em relação ao sistema de esgotamento sanitário, a RMRJ apresenta grandes falhas no sistema separador instalado, seja pela capacidade do sistema instalado, seja por ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagens. Há ainda, casos em que instalações prediais “parasitas” contribuem com água pluvial para o sistema de esgotamento sanitário, sobrecarregando as redes não dimensionadas para essas vazões. Soma-se a essas dificuldades operacionais o riscos de mudanças climáticas que, por meio de possíveis incrementos de volumes de águas precipitados, excedem a capacidade hidráulica da drenagem e potencializam extravasamentos destas para as redes de esgotamento. (CASA FLUMINENSE, 2020).

Dessa forma, é possível perceber uma grande desigualdade na oferta dos serviços de esgotamento sanitário na cidade do Rio de Janeiro, além de haver uma infraestrutura deficitária e baixo investimentos no setor. Aparentemente tais questões, se tornam problemas estruturais no município, tendo em vista toda a sua raiz história demonstrada no capítulo 01 (um) da respectiva pesquisa.

3.0 DESENVOLVIMENTO DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Diante dos inúmeros direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, bem como pelo rápido desenvolvimento tecnológico e social ocorrido no Brasil nos últimos anos - propulsionado em sua grande maioria pelo advento do sistema capitalista - percebeu-se um movimento mudanças estruturais no processo de gerenciamento dos serviços públicos essenciais, tais como o esgotamento sanitário local. No entanto, tal movimento teve início há séculos atrás com o fim da II Guerra Mundial e sua indevida utilização do texto constitucional.

Após o fim da II Guerra Mundial, o Estado passou a trazer uma nova cultura constitucional para ser aplicada na sociedade, uma cultura com uma forte preocupação e centralidade nos direitos fundamentais. (ARAÚJO, 2007) A partir de meados do século XX foi possível perceber um fenômeno que alterou profundamente as Constituições Estaduais em geral, que passaram não mais a apenas basear os seus poderes e liberdades dos países mas também a tratar de direitos e garantias fundamentais, especialmente sobre direitos sociais – nos denominados Estados Sociais (BUCCI, 2006, pag.02).

Enquanto as constituições de perfil liberal possuíam como um de seus principais objetivos a limitação de poderes e a garantia do império das leis e da liberdade do indivíduo, a nova temática constitucional trazia como um de seus principais escopos o fortalecimento dos direitos humanos e sociais para o cidadão. (CARVALHO, 2007).

As novas eras constitucionais trazidas pelos Estados Sociais possuíam como objetivo as políticas sociais, normas que tratam da temática, abrangem a segurança nacional e regulam o acesso a tais benefícios, englobando questões relativas a inúmeros setores, que de forma direta e indireta afetam e concretizam direitos sociais (CARVALHO, 2009). Como base deste modelo constitucional que passa a surgir, onde existe uma norma geral suprema garantidora de direitos e que pode ser protegida por cortes com papel expressamente previstos e delimitados surge a ideia de judicialização de políticas públicas. Trata-se de uma consequência desta outorga de poder ao judiciário de guardião da Constituição e das leis que acaba se expandindo em virtude da constitucionalização das políticas públicas e dos direitos fundamentais que passam a ser garantidos aos cidadãos.

Após as revoluções burguesas do século XVIII, das quais se destacam a Revolução Francesa e a Independência Americana, surge à implementação do Estado de Direito de cunho marcadamente liberal. Durante este período, os direitos fundamentais, eram vistos como esferas de liberdade do indivíduo contra o Estado (ANDRADE, 1988) de modo que eram direitos que exigiam uma *non facere* dos poderes públicos, dotados de plena eficácia.(MELLO FONTE, 2017).

Aparecem [os direitos fundamentais], por isso, fundamentalmente, como liberdades, esferas de autonomia dos indivíduos em face do poder do Estado, a quem se exige que

se abstenha, quanto possível de se intrometer na vida social. são liberdades, sem mais puras autonomias sem condicionamentos de fim ou de função, responsabilidades privadas num espaço autodeterminado. (ANDRADE, 1988)

Como as problemáticas sociais durante esse período eram tratadas por instituições privadas, os direitos sociais somente começaram a ganhar corpo por intermédio das Constituições Francesas de 1793 e 1848, Brasileira de 1824, e da Alemã de 1849. (SARLET, 2012) Logo, diante desse contexto histórico-políticos, que os direitos sociais por intermédio do neoconstitucionalismo se tornaram imediatamente tão populares no meio jurídico brasileiro, a necessidade de afirmação de uma democracia eficaz. Comumente associados à ascensão do *Welfare State*²⁰ é somente após a Segunda Guerra Mundial, com o fenômeno mundial de reconstitucionalização do direito, onde os direitos sociais e os direitos fundamentais começaram a ser tomados a sério. (TORRES, 2003)

Após as grandes guerras mundiais, sobretudo após as atrocidades perpetradas pelo regime nazista com a percepção de que as maiorias políticas são capazes de praticar e de encobrir barbáries, as novas constituições passaram a prever mecanismos de proteção dos direitos fundamentais. Retomou-se a valorização da pessoa despoitando a importância de proteger a si mesmo e a seus pares.

(PEREIRA, 2019)

A primeira Constituição Brasileira que incluiu os direitos sociais foi a Constituição de 1934, cuja abordagem se deu, principalmente, em relação ao direito do trabalho. (PACHU, 2019). No entanto somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que foi possível consagrarmos a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, garantindo direitos individuais anteriormente suprimidos pelo longo período ditatorial experimentado pela República. (SANTOS, 2018)

O modelo de Estado Social moderno representa uma ruptura com o modelo liberal em que a função do Estado se baseava apenas no conceito de não intervenção estatal e liberdade econômica e social. Ou seja, no conceito de Estado Social é possível vislumbrar uma relação de complementariedade entre o indivíduo e o Estado que pressupõe que o Estado atue com a finalidade de suprir as lacunas que os indivíduos não são capazes de preencher, a fim de que atinjam seus objetivos como seres humanos sociais.

Logo, através do conceito de Estado Social é possível vislumbrar uma relação de complementariedade entre o indivíduo e o Estado que pressupõe que o Estado atue com a finalidade de suprir as lacunas que os indivíduos não são capazes de preencher, a fim de que atinjam seus objetivos como seres humanos sociais. É nesse contexto que ganha corpo no nosso ordenamento jurídico o papel institucional das Cortes de Justiça, oriundas das novas

²⁰ TORRES, Ricardo Lobo. “A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.) *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*, 2003. pag. 13: “Ao tempo do Estado de Bem – Estar Social, que prosperou nas décadas de 50 a 70 e durante o qual a doutrina defendia a generalização do conceito de direitos fundamentais sociais, a dignidade da pessoa humana era apontada como princípio absoluto, insuscetível de ponderação e colocado no patamar superior da hierarquia estabelecida na Constituição.”

temáticas do neoconstitucionalismo, para estabelecer a superioridade hierárquica e normativa da Constituição, elevando suas premissas ao topo do ordenamento jurídico (CARVALHO, 2007.).

A transição do modelo liberal para o social na atuação estatal está acompanhada de um deslocamento de competências decisórias entre poderes do Estado. Na medida em que as Constituições garantem direitos sociais e mesmo delineiam políticas públicas, a matéria juridicializa-se sendo inevitável a judicialização com respectivo aumento as competências judiciais. Com efeito, uma vez que a Constituições limita a discricionariedade do legislador ordinário em questão de direitos sociais, eventual omissão legislativa (ou executiva) permite o Judiciário censurar a inércia, responsabilizando a autoridade competente. Em alguns ordenamentos pode também suprir deficiências mediante criação de normas faltantes. Isso se verifica sabiamente, no ordenamento brasileiro, fazendo a criação e normas parte da função do judiciário, de acordo com o regime de separação de poderes adotado pela Constituição de 1988. (DIMOULIS; LUNARDI, 2016).

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci, dispõe que:

Podem-se marcar os anos 1990 como o período em que a temática das políticas públicas ganha presença no universo do direito no Brasil, aspirando à quitação da dívida social, pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e generoso que lhes conferia a Constituição Federal de 1988. Não bastava a democracia política, do voto, que só viria a ser plenamente reconquista nas eleições presidenciais de 1989, dado o insucesso do movimento pelas eleições indiretas de 1984. O país reclamava que ela fosse complementada pela democracia econômica e social.(BUCCI, 2013)

Os direitos sociais são como peças fundamentais no Estado Democrático de Direito, razão pela qual se faz necessário realizar ponderação entre a atuação do Estado e a manutenção dos direitos básicos dos cidadãos. (SARLET, 2008) Logo, os direitos sociais devem ser visto sob a perspectiva de uma teia de proteção da sociedade face aos riscos da globalização, da inovação tecnológica e consequente mudanças nas relações de trabalho e demais fenômenos congêneres.

O problema não é apenas saber qual é o papel do Estado num país já não tão periférico como no passado, mas apontar os modos de sua atuação para realização bem sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos. (BUCCI, 2013)

Definidos por Clésia Pachú: “os direitos sociais se constituem direitos fundamentais do homem, inerentes ao individuo, configurando-se doutrinariamente com direitos de segunda dimensão.”(PACHU, 2015) Ocorre que, a efetividade desses direitos ainda é relativa sendo nítida a insatisfação dos cidadãos com os serviços prestados pelo poder público.

Na teoria da interpretação jurídica já se fazia a distinção entre a letra e o espírito da lei, entre o que resulta o texto da lei, e o que ele pode chegar a dizer. O significado da lei não é sempre claro e determinado; mesmo quando não se está propriamente diante de um caso difícil. (OLIVEIRA; SALLES, 2020).

Neste sentido, apesar de tais direitos encontrarem previsão expressa na Constituição da República, restava ainda o desafio para o Estado de elevar o patamar civilizatório da sociedade brasileira e com ele as questões econômicas, jurídicas e administrativas, fundamentais para a tarefa de generalizar a provisão dos direitos sociais. (BUCCI, 2013)

Os direitos fundamentais são compreendidos como normas programáticas plasmadas pelo texto constitucional, funcionando como diretrizes para as funções do estado que devem ser concretizadas.(SARMENTO, 2010)

Neste sentido, de acordo com Gilmar Mendes:

A dependência dos recursos econômicos para a efetivação dos direitos de caráter social leva parte da doutrina a defender que as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornarem exigíveis. (MENDES, 2014).

Logo, os denominados direitos sociais deixaram ao longo dos anos de serem apenas pretensões e passaram a serem verdadeiras prerrogativas garantidas pela Constituição de 1988, sendo oponíveis ao próprio Estado e a outros indivíduos. Isto significa que, além da dimensão negativa, contam com as dimensões prestacionais por parte do Estado.(SARMENTO, 2010) A nossa atual Constituição, é prolixa e permeada por normas garantidoras de direitos e políticas públicas até mesmo como explicitado alhures como quebra do ciclo ditatorial, onde direitos não eram garantidos, mas sim violados.

Desta forma, foram construídas as bases que dariam suporte ao fenômeno da judicialização, que “foi confirmada pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao Judiciário o papel de intervir mesmo em caso de omissão legislativa mediante o Mandado de Injunção, a Ação direta de inconstitucionalidade por omissão e as varias ações coletivas.”(DIMOULIS; LUNARDI, 2016). Esse quadro levou a transferênciada discussão e matérias de direito social para a esfera do Poder Judiciário, ocorrendo um respaldo para a reclamação de direitos que já eram garantidos pelos Poderes Executivos e Legislativos. (FARIA; MARCHETTO, 2020)

Atualmente, o Brasil, como Estado Democrático de Direito, prevê amplo rol de direitos fundamentais sociais em sua Constituição, que contam ainda, com a ratificação de Tratados Internacionais, com o intuito de garantir a máxima eficácia do cumprimento desses direitos.

A organização da vida democrática depende, entre outras coisas, do financiamento da infraestrutura de todos os dispêndios necessários para as ‘tarefas civilizatórias’ e, além dessas, da dinamização da atividade produtiva e criadora como um objetivo em si.(BUCCI, 2013)

Logo, enquanto nas constituições de perfil liberal os principais objetivos do Estado eram de limitar os poderes e garantir o império das leis e da liberdade dos cidadãos, as constituições sociais, tinham como escopos fortemente influenciados após o encerramento da segunda guerra mundial a proteção dos direitos humanos. (CARVALHO, 2007, pag.171).

Essa proteção de direitos acaba se tornando uma forma indireta de outorga ao Poder Judiciário de poderes pertencentes ao Poder Executivo, pois passa a programar políticas públicas ao verificar as omissões estatais contestadas pela sociedade civil. Esta determinação de execução de políticas públicas extrapola sua função precípua de aplicação da norma ao caso concreto e seu julgamento. (CARVALHO, MENDONÇA, 2019).

É inquestionável a crescente demanda das políticas públicas para a caracterização dos comandos normativos existentes em nossa Constituição, tendo em vista que estas se tornaram ao longo dos anos instrumentos de realização dos denominados novos direitos sociais. O Estado contemporâneo passou a ter múltiplas tarefas relativas à concretização de metas públicas, tantas que se tornou impossível imaginar a vida sem ele. Chamando a ser responsável pelo adimplemento dos direitos fundamentais, reconhecidos em extensão generosa em diversos países do mundo, o Estado se tornou prestador de saúde, educação, cultura, lazer, trabalho, etc., além de promover os clássicos direitos fundamentais ditos “de defesa”, tais como proteção da propriedade e da liberdade individual. (MELLO FONTE, 2017).

Mesmo nos campos onde não vigora a marca da fundamentalidade, ou onde ela apenas incide indiretamente, o Estado também está presente: regulação financeira, construção de estradas, portos e aeroportos, classificação indicativa de programas de televisão, proteção de consumidores, criação de postos de trabalho, enfim, a lista é extensa. Mas nem sempre foi assim. (MELLO FONTE, 2017).

O debate acerca da judicialização dos direitos sociais tem ganhado destaque na doutrina nos últimos anos, tendo em vista o atual estado de crise financeira em que se encontra o Estado Democrático de Direito, como instituição. Ademais, a realidade demonstra um cenário social onde cidadão se encontram privados de seus direitos básicos e buscam solução no Poder Judiciário que atua de forma a tenta solucionar tais questões cada vez mais constantes na atual sociedade globalizada.

Logo, por intermédio a mudança pragmática desse contexto social passou a garantir a construção tanto do Estado Democrático de Direito quanto um sistema judicial forte e capaz de conter eventuais excessos. É nesse contexto que ganha corpo no nosso ordenamento jurídico o papel institucional das Cortes de Justiça, oriundas das novas temáticas do neoconstitucionalismo, para estabelecer a superioridade hierárquica e normativa da Constituição, elevando suas premissas ao topo do ordenamento jurídico (CARVALHO, 2007).

No Brasil, diante da eficácia dos direitos sociais, a atuação do Poder Judiciário passou a se tornar imprescindível e recorrente na solução dos litígios. Nesse sentido, por intermédio da valorização do indivíduo frente ao Estado verifica-se uma expansão da atuação do Poder Judiciário com o escopo de proteger os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, procedimento denominado de “judicialização da política”. (OLIVEIRA; SALLES, 2020)

O papel do Estado- Juiz como garantidor dos direitos constitucionais passou a se

tornar cada vez mais expressivo, em razão da omissão e ineficiência do Poder Público Estatal em programar políticas públicas que pudessem fornecer condições básicas de sobrevivência aos cidadãos.

A judicialização da política pode ser entendida como a crescente utilização do sistema de justiça nos casos em que a atuação dos poderes Legislativo e/ou Executivo é percebida por atores políticos e sociais como falha, omissa ou insatisfatória. (OLIVEIRA, 2019)

O Estado passou a encontrar no âmbito de desenvolvimento das políticas públicas um local capaz de desenvolver a sua atuação administrativa. E é sob este aspecto que se encontram os debates em torno da possibilidade de judicialização de determinados direitos sociais, tendo em vista que, de um lado o Estado se encontra com recursos cada vez mais limitados e com grande responsabilidade de garantir melhor aplicabilidade de tais recursos para a população, e de outro ponto, o Poder Judiciário passa a assumir a responsabilidade de não ter o direito de se abster das demandas judiciais que lhe são submetidas arguindo tais direitos.

O desenvolvimento trouxe ao cenário público instrumentos de transformação institucional e econômica, experimentados sob a luz da teoria keynesiana, como o planejamento e as empresas estatais. Com isso, criava condições para superar as limitações da base social do subdesenvolvimento e apontava a possibilidade de uma inserção autônoma do Brasil na economia mundial, superando a sua condição de economia periférica. (BUCCI, 2013)

De acordo com os estudos relacionados, a judicialização da política pode ser entendida como a crescente utilização do sistema de justiça nos casos em que a atuação dos poderes Legislativo e/ou Executivo é percebida por atores políticos e sociais de forma falha, omissa, errônea ou insatisfatória para o cidadão. (COUTO; OLIVEIRA, 2019).

Nesse sentido, Oliveira define o fenômeno como:

crescente utilização do sistema de justiça, não para a resolução de conflitos políticos (*politics*), mas para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (*policies*) por parte do Executivo ou inação ou falhas do Legislativo no que tange à produção de normas legais. (OLIVEIRA, 2019)

Neste viés, a denominada judicialização das políticas públicas se disseminou no Brasil após a Carta de 1988, que constitucionalizou os Direitos Sociais a uma série de políticas públicas a eles relacionadas. Juntamente com a constitucionalidade de políticas públicas ocorreu também o fortalecimento de algumas instituições do sistema de justiça como o Ministério Público e a criação das Defensorias Públicas promovendo de forma significativa a ampliação do acesso à justiça tais fatores, foram significativos para a utilização do sistema de justiça como uma arena institucional eficiente na garantia dos direitos sociais como, por exemplo, saúde, saneamento básico, educação, assistência social, habitação, entre outros. (OLIVEIRA, 2019)

Procura-se compreender de que modo as formas jurídicas da ação governamental

influem, catalisando os anseios e forças da sociedade em direção ao desenvolvimento. Em outras palavras, investiga-se de que modo a técnica jurídica pode contribuir para gerar ou mover poder na sociedade.(BUCCI, 2013).

Logo, o que há de inovador com o advento da Constituição Democrática, é a compreensão de que os instrumentos para a transformação das estruturas se ampliaram muito. Um dos efeitos da judicialização das políticas públicas é a maior interação entre os poderes e as instituições envolvidas no desenvolvimento daquela determinada política pública.

No Brasil o reconhecimento da força normativa das normas constitucionais no constitucionalismo contemporâneo deu origem ao que estende no mundo jurídico – acadêmico como doutrina brasileira da efetividade, do modo que tal movimento transformou-se responsável por criar categorias dogmáticas da normatividade constitucional e guiar para uma superação nas denominadas disfunções crônicas do Brasil. (BARROSO, 2012).

Essa “juridificação” do poder obriga a rever o sentido da divisão interna do Estado entre uma esfera profissional burocrática, a Administração Pública e a „camada política“, cujas linhas principais tradicionalmente não se inscrevem-se no âmbito da disciplina jurídica.(BUCCI, 2013)

Nesse mesmo sentido, o Estado também passou a encontrar no âmbito de desenvolvimento das políticas públicas um local capaz de desenvolver a sua atuação administrativa, e é sob este aspecto que se encontram os debates em torno da possibilidade de judicialização de determinadas políticas públicas. Logo, como forma didática para debatermos melhor o tema proposto na respectiva dissertação convém preliminarmente analisar os conceitos e definições de políticas públicas na atualidade.

3.1. DEFINIÇÃO E CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Nas últimas décadas foi possível perceber o ressurgimento da relevância do campo de estudos das políticas públicas no Brasil, tendo em vista o aumento do foco sobre as instituições, sobre as regras e sobre os modelos que acabam por serem responsáveis pela sua elaboração, implementação e avaliação. De acordo com Souza esse aumento de importância nos estudos de políticas públicas ocorrido nos últimos tempos pode ser justificado em grande parte pelas restrições orçamentárias e de naturezas política que foram impostas aos governos. (SOUZA, 2003). No entanto, tal tese trabalhada pela autora é questionável levando-se em consideração a realidade local de cada cidade.

O conceito de políticas públicas trata-se de questão estudada ao longo de anos, por diversos autores de relevância no mundo jurídico e das ciências sociais. Trata-se de um estudo multidisciplinar, que envolve áreas como o Direito, a Ciência Política, a Administração Pública, a Economia e as Finanças Públicas.

De acordo com os ensinamentos de Aristóteles, em seu livro Política, a política tem duas funções precípuas: uma de apresentar a forma de Estado ideal e a outra de determinar a forma possível do melhor estado em relação as suas circunstâncias:

Está claro que existe uma ciência à qual cabe indagar qual deve ser a melhor

constituição: qual a mais apta a satisfazer nossos ideais sempre que não haja impedimentos externos. e qual a que se adapta as diversas condições em que possa ser posta em prática. Como é quase impossível que muitas pessoas possam realizar a melhor forma de governo, o bom legislador e o bom político devem saber qual é a melhor forma de governo em determinadas condições. (ARISTOTELES, 2004)

Atualmente, a ideia de políticas públicas transcende a pura prestação do serviço público essencial e passa a abarcar as escolhas que o administrador público irá fazer para alcançar uma finalidade geral, que é o bem comum. Conforme estabelece Celina Souza existem várias definições do que são políticas públicas. (SOUZA, 2003, pag 05).

No entanto, observando o termo a partir de um olhar do campo jurídico podemos definir as políticas publicas como um programa de ação governamental composto por um conjunto de processos juridicamente regulados.

Vejamos:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política publica deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, reserva de meios necessários a sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, pag. 39)

Em seu ensaio clássico “Estado da Arte em Políticas Públicas” Celina Souza (2007,pag 69) também define políticas públicas da seguinte forma:

Pode-se resumir política pública, como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação(variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumoou curso dessas ações (variável dependente) . A formulação de políticas pública constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.(SOUZA, 2007)

No mesmo sentido, Macedo define as políticas públicas podem ser definidas como:

[...] ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar empráticos direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem estar da população.(MACEDO, 2005)

Existe na literatura clássica uma diferenciação entre os termos *politics* e *policy*, enquanto *politics* pode ser considerada a atividade realizada, por exemplo, em parlamentos e nas arenas do legislativo, o termo *policy*, trata-se da imensão concreta de políticas, relacionada com a decisão e a ação. Já a *Public Policy* (política pública) é o estudo que trata do “conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2015).

Nesse sentido, Eros Roberto Grau assevera que:

[...] a expressão política pública designa atuação do Estado desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre Estado e sociedade [...]. A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. (GRAU, 2000)

Num conceito mais contemporâneo Maria Paula Dallari Bucci, define políticas públicas como sendo instrumentos de ação dos governos que possibilitam o controle prévio de discricionariedade do ato administrativo, pois a seleção das prioridades e identificação dos interesses públicos que explicita os pressupostos da atividade administrativa. (BUCCI, 2013)

Na perspectiva de Leonardo Secchi (2015, pag.02) políticas públicas seriam definidas como:

(...) Uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. (...) Uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública. Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública a resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido coletivamente como relevante. (SECCHI, 2015)

Neste viés, não há como precisar a partir da literatura um termo específico sobre política pública, tendo em vista o seu caráter multidisciplinar, todavia, em que pese tais divergências conceituais, certo é que a política pública ocorre através de um procedimento constituído por diferentes etapas que contemplam desde o reconhecimento do problema a ser discutido, até o término da atuação das medidas colocadas em prática para a sua resolução. Logo, uma determinada demanda social recebe, por vezes recebe o *status* de problema público e passa a ser inserido na agenda de discussão política (em interpretação *lato sensu*), tal fenômeno é conhecido como “ciclo de políticas públicas” ou “*policy cycle*” (também conhecido como “*policy making process*”).

De acordo com Leonardo Secchi (2015, pag.43), o *policy cycle* está restrito a sete fases principais: identificação do problema, a formação da agenda, formulação de alternativa, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. De acordo com Celina Souza “o ciclo de políticas públicas é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação.” (SOUZA, 2003) Diante disso, a trajetória percorrida a efetivação das políticas públicas é desenvolvida por intermédio de 07 (sete) etapas tidas como principais em seu ciclo (*policy-making process*).

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy-cycle*). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais interdependentes. Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3)

formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção. (SECCHI, 2013, pag.43)

Nesta perspectiva é possível perceber que a política pública passa por uma evolução nos seus conceitos no decorrer dos anos, deixando ser mais do que uma mera norma ou ato específico e passando a ter a capacidade de englobar ambos os conceitos e ainda tem o condão de se apresentar como uma atividade intencionada a realizar um objetivo, com base em uma prática estatal e com fins de dar efetividade aos direitos fundamentais para a viabilização da justiça social que é apresentada pelo Estado Social, conforme explicitado no capítulo 1.0, oferecendo então uma materialidade ao direito formal. (FREIRE JÚNIOR, 2005, pag.48)

Desta forma, o modo como a política pública acaba por se materializar na sociedade e como o seu ciclo acaba por seguir para a realização de seus objetivos. Essa definição acaba por se apresentar como algo dinâmico e formado por diversos estágios, sendo eles: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. (SOUZA, 2003). A formulação de uma agenda de políticas públicas é uma das etapas primordiais da implementação da mesma, pois é o ponto que acaba por determinar quais matérias serão discutidas e quais não serão; se a política pública será focada nos integrantes do processo como um todo, de forma macro, ou será apenas no processo em si. De toda forma, cada escolha e cada parte do todo é parte primordial do processo, tendo em vista que influencia os rumos que serão tomados pela agenda determinada e, dependendo de como o governo irá abordar a situação.

Neste viés, de acordo com Souza há três possibilidades de respostas para a realização da agenda política:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se gera o consenso de que algo deve ser feito sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos ou governos ou via mudanças nas ideologias, aliados a força ou fraqueza dos grupos de interesse. Segundo essa visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, enquanto que quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc., e invisíveis, ou seja, acadêmicos e burocracia. Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas. (SOUZA, 2003).

Tais peculiaridades acabam por se tornar o ponto chave para que haja um desenho institucional mais bem orientado a formação de políticas públicas. Logo, a depender do tipo

de caminho a ser escolhido para a realização da agenda política e possível traçar diversas características que acabam por influenciar não apenas na solução da demanda política como também na influência das estratégias de negociação pelo próprio governo. Percebe-se que as políticas públicas compreendem ações de iniciativa governamental para a solução de uma situação entendida pela população como um problema – que é aquela onde uma situação presente não é considerada a ideal. O problema torna-se público em razão da sua abrangência, de modo que pelo reconhecimento deste problema espera-se que o governo tome iniciativa para as suas soluções, de acordo com a complexidade da situação.

Ou seja, as políticas públicas podem ser definidas como um “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo.”(MARQUES, 2013). De acordo com, David Easton (1971) que a política pública pode ser explicada por intermédio das interações entre o sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas ao longo dos ciclos produzidos pelo ciclo de políticas públicas, de acordo com o próprio autor, política publica pode ser definida como “alocação autárquica a partir dos valores de toda a sociedade”. (EASTON, 1971)

Logo, a delimitação do conceito de políticas públicas elaborada por Thomas Dye (1995) estabelece que política pública fosse “aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Já Peters (2012) a define como a soma das atividades dos governos que, por sua vez, agem de forma direta ou por delegação e que, desse modo, influenciam na vida dos cidadãos.

Segundo Lowi, “uma política pública é uma norma formulada por qualquer autoridade governamental que exprime uma intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos, individualmente ou coletivamente, através do uso de sanções positivas ou negativas” (LOWI, 1999, pag.230).

Essa definição de políticas públicas advém da análise e estudo de muitos autores estrangeiros. Dentre as principais, Souza (2007, p.68) destaca seis: Mead as define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lyn entende-as como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; Peters segue o mesmo veio de que a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Deve sintetizar a definição de politica publica como tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer; Laswell aduz que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz; e Lowi destaca políticas públicas como regras formuladas por alguma autoridade governamental que expressam uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas. (CARVALHO; MENDONÇA. 2019)

Neste sentido, a partir de um panorama geral do que foi exposto até aqui é possível afirmar que apesar de complexo a sua análise faz-se de uma importância crucial para o entendimento e melhor solução de um problema que esteja sendo alvo de ação advinda do governo. De modo que, resta evidente o quão importante é não só a elaboração de políticas

públicas como também a sua observação e análise para uma consequente avaliação, ainda que seja um processo de alta complexidade, devido as suas respectivas peculiaridades.

[...] melhor situar o problema para o qual a política pública será desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória que ele deverá seguir e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que serão envolvidos ou afetados pela política pública. Em outras palavras, a forma como o problema a ser resolvido pela política pública entra na agenda, seus participantes, sua arena decisória, seu desenho, a escolha de alternativas, os incentivos ou os constrangimentos formulados para que haja adesão à política pública e influência de políticas anteriores são fatores essenciais para analisar o desdobramento da política pública, assim como debater seu “sucesso” ou “fracasso”. (SOUZA, 2003)

Ademais, para além das particularidades que ensejam a discussão conceitual de política pública, é importante ressaltar outro aspecto relevante para sua definição, no que diz respeito à análise do seu procedimento de elaboração e implementação, a partir da incidência de duas abordagens: a estadista e a multicêntrica. De acordo com a abordagem estadista ou estadocêntrica (*state-centered policy making*) pressupõe que somente podem ser consideradas políticas públicas aquelas elaboradas e decidida por autores estatais, por meio desta interpretação, de acordo com SECCHI, o que determina se uma política é considerada pública ou não é a personalidade jurídica do ator protagonista.

Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de um ator estatal. (SECCHI, 2015, pag.02). Ou seja, por intermédio de uma concepção de monopólio estatal sobre a tomada de decisões da sociedade, a implementação de políticas públicas se resume a considerar somente aquelas ações que são oriundas do *policy-making process* promovido por atores estatais, sem contemplar, dessa forma, a participação dos atores externos. Já no que diz respeito, a abordagem multicêntrica ou policêntrica de políticas públicas prevê que atores não estatais podem vir a ser protagonistas do procedimento de decisão e elaboração de uma política pública, ou seja:

(...) da perspectiva segundo a qual políticas públicas englobam não apenas um ator principal, no caso o Estado, mas um conjunto de atores e organizações que atuam em torno de um mesmo problema e participam de várias fases do processo até a etapa final. (BATISTA, 2013, pag.04).

Logo, não é possível afirmar por meio desta abordagem que apenas os atores governamentais possuem o poder de assumir o papel de *policy makers*, devendo também ser analisada a importância da influência exercida também pelos atores não governamentais ao longo do processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Atualmente nas sociedades modernas, pode-se perceber que o Estado é o principal elaborador de políticas públicas, tendo em vista que além de deter o poder de controle sobre a maior parte dos recursos nacionais e de possuir legitimidade para impor e cobrar determinadas condutas sociais dos cidadãos, a razão precípua do Estado Moderno é, de fato, atuar como *policymaker* e programar políticas públicas (políticas governamentais) tendentes a solucionar

os problemas públicos previamente identificados e definidos.

Neste viés, Leonardo Secchi, estabelece diferenças em suas lições as diferenças entre as políticas públicas governamentais, as políticas públicas de governo e as políticas públicas de Estado (SECCHI, 2015). De acordo com o autor as políticas governamentais são aquelas formuladas e implementadas exclusivamente por atores governamentais, sendo classificadas como um tipo de política pública; já as políticas de governo, por sua vez, se referem aquelas políticas estabelecidas por um grupo político específico que, conseqüentemente, encontra-se no poder do momento de sua elaboração até a sua execução. Já as políticas públicas de Estado dizem respeito àquelas políticas de longo prazo que visam ao interesse da coletividade como um todo e são independentes de grupos políticos específicos e ciclos eleitorais. (SECCHI, 2015)

Para tanto, a denominada “rede de políticas públicas” (*policy networks*) compreende, que o processo de elaboração e implementação de políticas públicas não se reduz mais a uma determinação exclusiva do Estado, uma vez que resulta da interação entre diversos atores sociais, como por exemplo, o legislativo e o judiciário. A partir dessa rede de ação, diversos poderes possuem o condão de representar a multiplicidade de visões acerca de uma demanda social, e conseqüentemente integrar a rede de políticas públicas.

Se define redes de políticas públicas como padrões mais ou menos estáveis entre atores interdependentes que tomam forma em torno dos problemas e/ou programas. As políticas públicas formam um contexto em que o processo político tem lugar. Elas representam uma tentativa dentro da ciência política para analisar a relação entre contexto e processo na elaboração de políticas. (KLINJ, 1998, pag.05).

Desta forma as redes de políticas públicas buscam uma associação entre pretensões políticas e sociais distintas, mas que se integram ao ciclo de políticas públicas com o objetivo de resolver o problema público, de modo que podem ser definidas como “podem ser compreendidas certamente enquanto manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de forma bastante distintas”(SCHNEIDER, 2005).

Tais redes são baseadas numa relação de interdependência dos atores sociais, na medida em que uma política pública é o resultado do interesse de diversos atores, bem como fruto da dependência destes recursos de modo que tais interdependências criam relações interorganizacionais que possuem como principal escopo trazer mais eficiência para a efetivação de tais políticas públicas essenciais.

Neste sentido é possível constatar que apesar de substancialmente possuírem interesses diversos uns dos outros, nessa interrelação estruturada, os atores públicos e/ou privados encontram-se envolvidos em um único objetivo de tentar buscar alternativas que sejam eficazes à resolução de determinado problema público de interesse comum a todos os participantes da estrutura procedimental do ciclo de políticas públicas, sem que haja, portanto,

uma relação de hierarquia ou dependência entre eles.

Nessa lógica, conforme disposto alhures nas lições Klijn(1998) as redes de políticas públicas, analisadas a partir dos aspectos da teoria da interorganização, são caracterizadas por uma extensa diversidade de atores que possuem, cada qual, suas próprias metas e estratégias.

Ademais, também são baseados em uma relação de interdependência entre esses múltiplos atores participantes, na medida em que uma política pública é o resultado da interação entre todos esses atores; bem como por uma dependência de recursos, de modo que, em muitos casos, os atores necessitam dos recursos dos demais para conseguirem alcançar seus objetivos. Logo, é certo que a análise do fenômeno de redes possibilita que os múltiplos atores sejam perfeitamente integrados, respeitando seus contextos relacionais específicos, de modo que essa dinâmica “policentralizada” de tomada de decisão permite que a autonomia de atuação dos diversos atores seja assegurada, ainda que o alvo pretendido seja o mesmo dos demais participantes do ciclo.

De acordo com Marques (2006, pag. 19) o estudo dessa rede de políticas públicas fora implementado principalmente com base em duas abordagens distintas de relação e prevalência entre os atores participantes: na teoria das elites²¹, na medida em que foram tematizando os vínculos no interior das elites, considerando a possibilidade de interrelação no mundo das empresas as suas conexões com a esfera política; e na teoria pluralista, pressupondo que as relações entre interesses privados, burocracia e classe política devem ser consideradas mais permanentes e menos orientadas a resultados específicos.

Segundo Secchi (2015, pag.121-122), o modelo elitista dispõe que capacidade de determinar o rumo das políticas públicas é inerente a um determinado grupo de atores (elite), salientando que, em todas as organizações sociais, o poder de decisão política sempre foi um privilégio de uma elite específica. Já o modelo denominado pluralista dispõe que não há predominância de um único ator ou conjunto de atores na decisão sobre a política pública, mas sim diversidade de participantes que conseguem influenciar de alguma forma no processo de elaboração e implementação das políticas. (SECCHI, 2015).

Nesse contexto, a própria ideia de permanência política implícita no destaque ao Estado, para além dos governos é objeto de estranheza, sendo a ação dos grupos de interesse as decisões concretas os centros de toda análise política.

(MARQUES, 2006, PAG.17).

Neste viés, a partir dos conceitos apresentados verifica-se, portanto que o fenômeno da rede de políticas públicas tem se mostrado cada vez mais presente no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, principalmente, no que diz respeito ao âmbito de

²¹Percursor do termo “*policy analysis*”(análise de políticas públicas), Harold Laswell 1963,pag.03) explica, a partir de uma visão elitista, que o estudo das políticas públicas se fundamenta no estudo da influência e dos influentes. Os influentes são aqueles que conseguem obter o máximo dos valores disponíveis(deferência, renda e segurança), na medida em que aqueles que conseguem mais são a elite o restante é a massa. Sendo assim, a elite é quem possui o poder de influência.

esgotamento sanitário. O estudo das políticas públicas contemporâneas significa adentrar em um campo de análise multidisciplinar, no entanto, pode-se perceber dentro dessa multidisciplinariedade uma interrelação com o direito.

As políticas públicas mantêm estreita relação com o Direito, tendo em vista que no atual Estado Democrático de direito o elemento jurídico se encontra em todos os níveis de política. (SECCHI, 2015)

Neste viés, o arranjo institucional de implementação de políticas públicas faz com que seja necessária sua legitimação e uma das formas que isso ocorre é por meio do direito e sua judicialização. As políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Seu campo de interesse – as relações entre a política e a ação do poder público – tem sido tratado até hoje, na Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo ou do direito financeiro. Na verdade, o fenômeno do direito, especialmente o direito público, é inteiramente permeado pelos valores e pela dinâmica da política. (BUCCI, 2006, pag.01)

Ocorre que, apesar de autores como BUCCI (1997- p.90-91) ainda defenderem que as políticas públicas são instrumentos de ações governamentais, - denominadas como *government by policies*- no Brasil o *government by law* ainda exerce grande influência, tendo em vista que o princípio da legalidade pela Administração Pública encontra previsão expressa constitucional no Art. 37, *caput*, da CF/88. Tal princípio constitucional tradicional no direito administrativo público estabelece que caiba a Administração Pública somente fazer aquilo que a lei autoriza, ou seja, as políticas públicas, mesmo quando expressem macro-diretrizes, são concretizadas por leis ou atos normativos que estruturam seus planos, programas e ações.

Desta forma, tendo como fundamento o recente processo da democracia vivenciado no Brasil, observa-se, frequentemente, que o Poder Judiciário se vê compelido a responder os anseios apresentados pela sociedade.

Conforme leciona Barroso, com a redemocratização o país, o Poder Judiciário deixou de ser um “departamento técnico especializado” e se transformou em um verdadeiro poder político capaz de fazer valer os valores constitucionais e as leis, inclusive em confronto com os demais poderes. (BARROSO, 2012) A redemocratização fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade brasileira.

O ambiente democrático reavivou a cidadania, dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais. Nesse sentido, partindo do pressuposto, de que por vezes, os considerados poderes políticos (Executivo e Legislativo), não conseguem autonomamente cumprir com suas diretrizes constitucionais e consequentemente materializar os direitos fundamentais dos cidadãos o Poder Judiciário passou a atuar atipicamente não mais apenas como um fiscalizador das atividades dos demais poderes, mas também como legítimo integrante do ciclo de políticas públicas. Ocorreu “(...) um reposicionamento das funções dos

poderes estatais, assumindo o Poder Judiciário a tarefa de controlar o comportamento ou a inércia da realização desses direitos” (QUEIROZ, 2011, pag. 125).

Nessa perspectiva, o magistrado passou a ser reconhecido como uma figura paternalista ideal para resolver os conflitos sociais, de modo que assumiria o papel de dar a palavra final incontestável aos casos submetidos a sua jurisdição, ratificando a ideia de soberania jurídico-estatal através de sua atuação (GASPARN, 2004, pag. 242). Como consequência desse cenário, a ideia de existir uma instituição cujo ambiente seja favorável a resolução dos conflitos sociais não solucionados pelos demais poderes resultou numa visão paternalista do Poder Judiciário, além da criação de uma cultura jurídica do litígio que muito tem se difundido nas sociedades contemporâneas, principalmente no âmbito dos países que possuem altos índices de como o Brasil.²²

Logo, fundamentado em um julgamento de que todos os problemas sociais podem ser solucionados por intermédio da intervenção judiciária, tem-se que:

a cultura jurídica é o conjunto de orientações a valores e interesses que configuram um padrão de atitudes face ao direito e aos direitos e face às instituições do Estado que produzem, aplicam, garantem ou violam o direito e os direitos. (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996, pag.39).

Neste viés, compreende-se, portanto, que ao solucionar um problema social de pertinente abrangência, a política pública não se resume à atuação governamental propriamente dita; mas sim, pressupõe a integração de pólos distintos de tomada de decisão que, a partir de suas concepções e de seus interesses contribuem, sobretudo para a democratização do processo de políticas públicas.

Logo, a busca pela maior efetivação dos direitos previstos no ordenamento jurídico, tem-se que a participação de múltiplos atores nos ciclos de políticas públicas contribui para que o problema público identificado seja discutido em diferentes setores da sociedade, e conseqüentemente receba “olhares distintos” de uma determinada situação.

Dessa forma, através dos tipos de judicializações existentes percebe-se que através de determinações judiciais, o Estado-Juiz atua no controle de legalidade dos atos administrativos praticados pelo Poder Executivo e Legislativo e até mesmo integra o ciclo de políticas públicas, seja por meio da sua elaboração, implementação, avaliação, ou até mesmo sua extinção. Diante de tal análise é possível prosseguir para a principal temática de discussão neste capítulo para a construção da linha de raciocínio aqui intentada. Logo, apresentados os principais aspectos componentes de uma política pública e os pontos chave de sua

²²Segundo dispõe o Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) 2016 “Desenvolvimento Humano para todos” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Brasil permaneceu estagnado na 79ª posição no ranking de 188 países dos mais ao menos desenvolvidos. Ademais, no que se refere ao “IDH ajustado à desigualdade”, o Brasil é o terceiro país que mais perde posições, estando empatado com Coreia e Panamá e atrás somente do Irã (-40) e de Botsuana (-23). Ou seja, considerando tal percepção, o índice de desenvolvimento humano do país sofreria uma redução de 0,754 para 0,561. (PNUD, 2017). Os dados presentes no relatório demonstram dessa forma, que o Brasil continua a ser um país com altos índices de desigualdade social.

importância, passa-se para a discussão do fenômeno da judicialização da política ocorrida no Brasil.

3.2. Conceito de Judicialização de Políticas Públicas.

O debate sobre a judicialização da política tem a sua gênese na origem do Estado moderno e na divisão tripartite dos poderes, proposta por Montesquieu, na qual o Estado para se manter mais eficaz deve ter o seu poder tripartido em três funções: Executiva, Legislativa e Judiciária, todas independentes e harmônicas entre si, e é o que determina o art.2 da Constituição Federal Brasileira.

Durante meados do século XX com a implementação das Constituições Sociais nos Estados, o Poder Público passou a não mais apenas estruturar os poderes e liberdades dos países, mas também a tratar de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, especialmente os denominados direitos sociais. (BUCCI, 2006, pag.02). Conforme citado alhures, com o fim da Segunda Guerra mundial, surge um cenário de grande relevância de proteção dos direitos individuais dos cidadãos, de modo que passa a ganhar corpo no ordenamento jurídico mundial o papel institucional das Cortes de Constituição e Justiça, que inspiradas pelo neoconstitucionalismo, utilizam para estabelecer a superioridade normativa da constituição, elevando suas premissas e ideais ao topo do ordenamento jurídico.(CARVALHO, 2007, PAG.171).

O termo judicialização da política, foi a expressão formulada por C.N. Tate e T. Vallinder, em seu livro intitulado *The Global Expansion of Judicial Power : The Judicialization of Politics* (1995), para descrever os efeitos da expansão judicial no processo decisório das democracias contemporâneas, e é um tema amplamente debatido e explorando tanto no âmbito da literatura internacional (TATE e VALLINDER, 1997; e KNIGHT, 1998), quanto nacional (SANTOS, 1996; VIANNA, 2007, CARVALHO, 2004).

Trata-se de um modelo constitucional onde existe uma norma geral suprema garantidora de direitos e que pode ser protegida por cortes com papel expressamente previstos e delimitado que se revela a judicialização de políticas públicas. Como corolário lógico deste modelo onde existe uma norma geral suprema garantidora de direitos e que pode ser protegida por cortes com papel expressamente previsto e delimitado surge a idéia de judicialização de políticas públicas. O protagonismo dos juízes e dos tribunais nas sociedades ocidentais não é um fenômeno recente, conforme afirma Boaventura de Souza Santos:

Ao longo do nosso século, os tribunais sempre foram, de tempos a tempos, polêmicos e objeto de aceso escrutínio público. Basta recordar os tribunais da República de Weimar logo depois da revolução Alemã (1919) e os seus critérios duplos na punição da violência. política da extrema direita e da extrema esquerda; o Supremo Tribunal dos EUA e o modo como tentou anular a legislação do New Deal de Roosevelt no início dos anos trinta; os tribunais italianos de finais da década de sessenta e da

década de setenta que através do “uso alternativo do direito” procuraram reforçar a garantia jurisdicional dos direitos sociais; o Supremo Tribunal do Chile e o modo como tentou impedir o processo de nacionalização levado a cabo por Allende no princípio da década de setenta.(SANTOS, 1977)

Trata-se de uma consequência desta outorga de Poder ao Judiciário, de Guardião da Constituição e das leis, que acaba se expandindo em virtude da constitucionalização de direitos fundamentais e políticas públicas garantidas aos cidadãos, de modo que, essa proteção de direitos acaba se tornando uma forma indireta de outorga ao Poder Judiciário de poderes pertencentes ao Poder Executivo, extrapolando sua função típica de aplicação da norma ao caso concreto e seu julgamento. (CARVALHO, 2019)

Judicializar trata-se de questionar, perante o Poder Judiciário situações tidas como problemas pela população alvo que estão sendo ignoradas ou realizadas de forma deficitária por meio dos legitimados para a tarefa. Nesse sentido, destaca Ernani Carvalho (2007, pag.162-163):

A literatura constitucional considera como sendo duas as formas de controle jurisdicional: a) controle difuso: qualquer juiz pode (tem competência para) declarar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos no julgamento de casos concretos. Nesse tipo de controle não se atinge a lei em tese, ou seja, os julgados só afetam o objeto jurídico em questão e as partes envolvidas e b) controle concentrado: o Tribunal constitucional provocado por uma ação direta de (in)constitucionalidade deverá sobre a lei em tese. Portanto, não é necessária a existência de um conflito jurídico concreto. A norma *in abstractu* é atingida e seu efeito é *erga omnes*(contra todos). Nesse tipo de controle, o Tribunal possui o monopólio sobre o controle de constitucionalidade. (CARVALHO, 2007)

Nas palavras de Luís Roberto Barroso, o conceito de judicialização se perfaz da seguinte forma:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: O Congresso Nacional e o Poder Executivo- em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.(BARROSO, 2012)

No mesmo sentido, Carvalho conceitua o fenômeno da seguinte forma:

a judicialização será entendida como um fenômeno que potencializa a participação dos membros do poder judiciário e no *policy making*. Distinguimos então o caráter potenciador, que é caracterizado pelos aspectos formais ou procedimentais, do seu caráter substantivo, que é a intenção dos operadores da lei em participarem no *policy making*. Na nossa leitura a dimensão substantiva ocupa-se de outro fenômeno, o ativismo judicial.(CARVALHO, 2009, pag.316).

Nas palavras de Vianna (*et al*, 2007, pag.40):

O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou

uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, (...) a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos.

Torb Jorn Vallinder(1995) esclarece o termo nos seguintes termos:

(...) a judicialização da política deve normalmente significar tanto (1) a expansão da província das cortes ou dos juízes às custas dos políticos e/ou administradores, ou seja, a transferência dos direitos dos legisladores, governadores ou do serviço civil de formular as decisões (decision making) para as cortes, ou pelo menos, (2) a expansão dos métodos judiciais de formulação de decisão para fora da própria província judicial. Em resumo, podemos dizer que a judicialização essencialmente envolve transformar algo em processo judicial.(tradução nossa).²³

Insta ressaltar, que a judicialização das políticas públicas não possui uma univocidade de sentidos, contudo suas raízes estão diretamente relacionadas com o desenho institucional da Constituição. Neste sentido Débora Maciel e Andrei Koerner (2002, pag.115-117) fazem um balanço de alguns sentidos que vêm sendo dado ao termo judicialização:

Os juristas usam o termo judicialização para se referirem á obrigação legal de que um determinado tema seja apreciado judicialmente. Próximo a esse sentido, mas já com caráter normativo, afirma-se que a judicialização é o ingresso em juízo de determinada causa, que indicaria certa preferência do autor por esse tipo de via. Refere-se a decisões particulares de tribunais, cujo conteúdo o analista consideraria político, ou referente a decisões privadas dos cidadãos (como questões de família). (...). A expressão recebe um sentido de processo social e político, quando é usada para se referir à expansão do âmbito qualitativo de atuação do sistema judicial, do caráter dos procedimentos de que dispõem e, ainda aumento do número de processos nos tribunais. (...). No sentido constitucional, a judicialização refere-se ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo da separação dos poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política. (...)(MACIEL; KOERNER,2002)

O processo de judicialização resulta em certa dicotomia em que se tem uma maior proximidade da população com o sistema judiciário e o mesmo tempo, a desqualificação e a ausência de credibilidade conferida aos métodos de resolução de conflitos não judiciais. Segundo o autor o fenômeno da judicialização pode ser compreendido, acima de tudo como um “(...) duplo movimento: de um lado a ampliação do acesso ao sistema judiciário, e por outro, a desvalorização de outras formas de resolução de conflitos.”(RIFIOTIS, 2004)

Desta forma, se os demais puderem deixar de efetivar os direitos legalmente consolidados, o Poder Judiciário passa a ser acionado pela população para intervir na substituição da tomada da decisão do sistema político, atua, na prática, numa posição de superioridade social. A partir dessa visão, ocorre um desvio de funções tipicamente

²³ No original: “Thus the judicialization of politics should normally mean either (1) the expansion of the province of the court or the judge at the expense of the politicians and or the administrators, that is, the transfer of decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the court or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process.”

determinada aos poderes políticos, logo o magistrado passa a se tornar o protagonista das relações sociais, interferindo principalmente na fiscalização e implementação de políticas que visem a promoção de práticas que reduzam as desigualdades, avançando desse modo, da seguinte forma:

(...) regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo judiciário, visando dar cobertura à criação e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, pag.40).

Conforme estabelece Barroso ocorreu em verdade uma “constitucionalização abrangente” que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram privativas do processo político majoritária e da legislação ordinária, transformando em verdade, a política em direito.

A democracia, conforme pressupõem Denise Rodrigues e Vânia Sierra (2011, pag.31-32), tornou o Direito mais amplificado, permitindo que este adentre nas microrelações sociais, de modo que, em que pese o novo processo democrático tenha proporcionado uma maior atuação do Direito no âmbito privado como um todo, e consequentemente uma ampla intervenção das demandas sociais, certo é que os organismos responsáveis por representar os anseios populacionais não estão sendo capazes de promover as garantias previstas no ordenamento jurídico pátrio se distanciando dessa forma da tão almejada justiça social.

Nessa linha de raciocínio considerando o fenômeno de expansão judicial no Brasil, tem-se que a atuação jurisdicional passou a compor o ciclo de políticas públicas, de modo que, diante do não atendimento, ou do atendimento ineficaz, pelos poderes políticos as demandas da população o judiciário passou a ser um “atalho legal” para a materialização das políticas públicas essenciais. (SARLET,2008)

(...) o processo de judicialização tem contribuído significativamente como elemento de indução de políticas públicas mais eficazes e na sua fiscalização, ainda mais e considerando que também nessa seara o amplo (...)acesso à Justiça assegurado(...) pela nossa Constituição acaba, inclusive, por conferir uma importante dimensão democrático-participativa ao direito do cidadão via judicial ou mesmo mediante outros instrumentos, (...) para cobrar permanentemente dos seus representantes eleitos o cumprimento das promessas muitas vezes transitórias assumidas por ocasião das eleições e, acima de tudo, exigir que sejam levadas a sério as promessas constitucionais.(SARLET, 2008, pag.80-81).

Como bem traduz Antoine Garapon (2004) é como se o judiciário passasse a assumir um papel de “muro das lamentações” da sociedade moderna, na medida em que os problemas essencialmente públicos são encaminhados a atividade jurisdicional como uma espécie de refúgio para lastimar suas insatisfações sociais em relação a ação ou missão do poder político. Ademais, a partir das condições políticas estabelecidas por Tate e Vallinder (1995) como precípuas ao surgimento de um ambiente judicializado, a inefetividade das instituições majoritárias, principalmente do poder executivo, em dar provimento às demandas sociais

apresenta-se como uma crise democrática dos países.

Ainda segundo os autores (TATE; VALLINDER, 1995, pag.13) o fenômeno da judicialização da política possui dois tipos de significados: o primeiro diz respeito à expansão jurisdicional dos juízes e dos tribunais no sistema político, resultando em uma transferência de direitos de tomada de decisões da Administração Pública para o Judiciário (denominado “*from without*”). Já o segundo se refere à propagação dos métodos utilizados nas decisões judiciais em ambientes não jurídicos (denominados de “*from within*”) transformando em procedimentos administrativos em processos judiciais, como por exemplo, nas Comissões Parlamentares de Inquérito em que os integrantes do Poder Legislativo possuem poderes atípicos de investigação equiparados àqueles conferidos às autoridades judiciárias.

Analizando tal contexto, é possível constatar que, no Brasil, a justiça nos últimos anos se aproximou da população por diversas formas, como por exemplo, por intermédio dos juizados especiais que abriu espaço de acesso a justiça independente da representação por advogado, houve ainda a implementação de diversas legislações especiais de proteção das minorias, como por exemplo, por intermédio do Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, Lei Maria da Penha, entre outros. Também é preciso analisar o fortalecimento dos últimos anos das instituições como a Defensoria Pública e Ministério Público que se tornaram personagens relevantes na garantia de direitos.

Dessa forma, a intervenção do Poder Judiciário no âmbito político vai ganhando adeptos, sob alguns argumentos constitucionais, de modo que, ao interferir nas políticas públicas o judiciário não estaria invalidando matéria de competência dos outros poderes, nem a discricionariedade do que lhes é própria, tendo em vista que estaria fazendo papel de intérprete constitucional. Ou seja, o poder judiciário estaria garantindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais ou do mínimo existencial indispensável para a efetivação da dignidade da pessoa humano.

Insta ressaltar, que considerando a abordagem conceitual apresentada, se faz necessário esclarecer que o termo “judicialização da política” e “politização da justiça” se constituem fenômenos existentes nas democracias contemporâneas e que pressupõem um avanço da intervenção do Poder Judiciário nas decisões políticas dessas sociedades, de modo a resultar em alguma modificação do *status quo*. (BARROSO,2012)

Dessa forma, compreende-se a diferenciação existente entre os dois institutos, de modo, que o próprio fenômeno da judicialização da política propicia a ocorrência da politização da justiça, tendo em vista que ao ser cada vez mais provocado para intervir nos conflitos sócios, e conseqüentemente para manifestar suas respectivas decisões judiciais acerca do controle das práticas governamentais, o Poder Judiciário, acaba por se tornar, freqüentemente, política e socialmente visível, caracterizando, assim a politização da justiça.

Se na ideia da política judicializada estão em evidência modelos diferenciais de decisão, a noção de politização da justiça destaca os valores e preferências políticas

dos atos judiciais como condição e efeito da expansão do poder das Cortes. A judicialização da política requer que operadores da lei prefiram participar da *polycymaking* a deixa-la ao critério de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não- decisão. Dai que a ideia de judicialização envolve tanto a dimensão procedimental quanto substitutiva do exercício das funções judiciais. (MACIEL; KOERNER, 2002, pag.114).

3.2.1. Distinção entre os Fenômenos de Judicialização e Ativismo Judicial.

Insta ressaltar ponto crucial sobre o tema, que diz respeito ao fato de que a judicialização não pode e nem deve ser confundida com o fenômeno denominado como ativismo judicial, de maneira que aquele se refere ao fenômeno que potencializa a atuação dos membros do Poder Judiciário no âmbito do *policy making process* caracterizado por atributos formais ou procedimentais de atuação judiciária (caráter potenciador). Já este último, por sua vez, diz respeito à intenção dos magistrados em participar do processo de elaboração e implementação de políticas, ou seja, se refere ao desígnio de cada juiz no exercício de sua competência legal; à manifestação de vontade em participar daquele processo.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2010, pag. 10 e 11), o fenômeno do ativismo judicial está relacionado a uma participação mais ampla e efetiva do Poder Judiciário na busca pela materialização dos preceitos constitucionalmente estabelecidos, de forma a atuar com maior interferência no espaço dos demais poderes republicanos.²⁴ Ou seja, o ativismo pode ser caracterizado como uma ação ou escolha específica e proativa de se interpretar a aplicar o texto constitucional, ampliando o seu alcance ou sentido para o caso concreto.

Numa verificação mais profunda do fenômeno Elival da Silva Ramos o caracteriza como “(...) à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa, e até mesmo, da função de governo”, de modo que tal atuação ativista provocaria a “(...) descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuída a outros poderes”. (RAMOS, 2015, pag. 119).

De outra monta, a judicialização se desdobraria como uma circunstância decorrente do desenho institucional vigente no Brasil e não uma preferência da atividade jurisdicional, ou seja, seria um acontecimento jurídico-social que não resulta, num primeiro momento, da

²⁴ Barroso ressalta em seu artigo que, em diversas ocasiões não ocorre o confronto direto entre os poderes massim uma pera ocupação de espaços omissos. Ademais, apresenta exemplos na ordem jurídica nacional de situações em que magistrados ou tribunais necessitaram se afastar de sua função típica de aplicação do direito e, a partir de uma postura ativista, acabaram por criar o seu próprio direito, como “a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário, como se passou em casos como o da imposição de fidelidade partidária e o da vedação do nepotismo; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição, de que são exemplos as decisões referentes à verticalização das coligações partidárias e à clausula de barreira; c) a imposição de condutas oud e abstenções ao Poder Público, tanto em caso de inércia do legislador- como no precedente sobre greve no serviço público ou sobre criação de município – como no de políticas públicas insuficientes, de que tem sido exemplo as decisões sobre direito à saúde” (BARROSO, 2010, pag.11).

atuação direta dos juízes, mas sim, de uma busca social pelo reconhecimento ou efetivação de determinada demanda.

Sendo assim, considerando princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional – previsto no Art.5, inciso XXXV, da Constituição Federal – há que se falar na distinção entre os dois fenômenos citados, tendo em vista que é na atuação prática do judiciário que será possível determinar se as suas ações foram ou não pautadas em ativismo judicial.

Diante dessas considerações, é essencial que seja estabelecida uma análise crítica em relação a papel do poder judiciário na sociedade, tendo em vista que diante da ineficiência das instituições representativas em suprir os anseios do cidadão e da crescente crise democrática que assola o país, o Poder Judiciário tem tido cada vez mais espaço na tomada de decisão política, bem como seu fortalecimento tem aumentado no que se refere a sua participação como *policy maker*. Tal atuação jurisdicional ultrapassa os espaços ocupados pelas instituições políticas tradicionais e possibilita uma definição de governança que transcende os limites dos mandatos democráticos e atinge instituições não majoritárias como ocorre com as cortes constitucionais.

o *boom* de litigação (...) é um fenômeno mundial, convertendo a agenda do acesso à justiça em política pública de primeira grandeza. Esse movimento (...) encontrará antenas sensíveis nas instituições da democracia política, em particular no sistema de representação. (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, pag.41).

Desta forma, a representabilidade política da população – apesar de ser, em regra, determinada pelos poderes políticos (Executivo e Legislativo) por meio de mandados eleitorais periódicos- passa a ser assumida por instituições que, a princípio, não deveria exercer tal função. Logo, a própria ineficácia dos mecanismos de atuação do sistema político e a distância existente entre a população e os poderes públicos propiciam um ambiente de aproximação do indivíduo com o Poder Judiciário e a consequente judicialização da política. Surge dessa forma uma situação de “(...) onipotência judicial ou, se preferimos, (...) um novo governo dos juízes, em que as grandes decisões políticas (...) vão se deslocando do âmbito do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário.” (COELHO, 2006, pag.66).

Contudo, Di Pietro (2017, pag 934) afirma que é importante observar que quando o Poder Judiciário analisa políticas públicas fixadas e implementadas pelos demais poderes, ele caminha em incertezas. Todos os fundamentos que baseiam os defensores do controle judicial se baseiam em conceitos jurídicos indeterminados como a dignidade da pessoa humana, núcleo essencial dos direitos fundamentais, mínimo existencial, razoabilidade, proporcionalidade, entre outros. Dessa forma, não há critérios precisos que permitam definir o que é essencial para que se garanta o mínimo existencial e os direitos fundamentais, de modo que não se consiga fugir muitas vezes do caráter programática das normas constitucionais.

Nesse sentido, adotando uma concepção jurídico-constitucional, é certo que a judicialização “refere-se ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação o modelo

de separação os poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política”. (MACIEL; KOERNER, 2002, pag. 117). Ou seja, ao exercer o papel de “guardião constitucional”, o Supremo Tribunal Federal atua de maneira abrangente nas decisões políticas como forma de salvaguardar os direitos constitucionalmente previstos.

No entanto, insta ressaltar, que essa crise no que se refere à representação política dos cidadãos pelas instituições originárias e a consequente expansão da intervenção do Poder Judiciário nas decisões governamentais não deve ser considerada uma problemática efetiva. Tal questão demonstra que o movimento de democratização da representação possibilita que mais problemas públicos sejam solucionados e um maior número de indivíduos tenha os seus direitos reconhecidos, ou seja, percebe-se uma efetiva ampliação de acesso à justiça na sociedade.

A judicialização de políticas públicas, portanto, caracteriza-se como uma expressão dos valores constitucionais democráticos, de modo que “(...) sejam considerados representantes todos aqueles que, legitimamente, satisfazem, por meio de suas atividades, demandas sociais que possuem consequências políticas.” (POGREBINSCHI, 2012) e não apenas aqueles que exercem suas funções por intermédio de mandatos eletivos.

Nesse sentido, verifica-se que a intervenção judiciária tem se feito presente nas demandas apresentadas pelas mais variáveis áreas da sociedade e, diante disso, acaba por se tornar um órgão representativo, a partir do fenômeno de legitimação social, conferido pelos indivíduos.

3.2.2. Judicialização Das Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário na Cidade do Rio de Janeiro.

Dessa forma, a partir do que fora apresentado até o momento, pode-se perceber que as políticas públicas de saneamento básico sempre ficaram aquém daquilo que se entende como eficaz e necessário para o desenvolvimento da cidadania populacional como um todo, de modo que mesmo em regiões metropolitanas municipais a sua cobertura ainda não alcança todos os habitantes.

O quadro brasileiro, em relação aos investimentos em tratamento de esgotamento público ainda se mostra lento e tímido quando disposto como medida do que seria desejado. Neste viés, devido a essa precariedade na oferta de um serviço público fundamental para o desenvolvimento da cidadania e embasamento numa legitimidade legal provida pelo arcabouço legal brasileiro, seja por intermédio dos pressupostos constitucionais, seja por meio de normas legais específicas sobre a matéria em discussão, o Poder Judiciário, passou a ser a via de reclamação para a efetivação de tal direito. (ARANTES, 1999).

Através da análise histórica sanitária brasileira, é possível perceber que a redemocratização do Brasil ofereceu reconhecimento à força normativa das normas constitucionais, de modo que tais normas passaram a não ser mais uma mera convocação dos demais poderes, mas, sim, passaram a desempenhar um papel ativo quando da possibilidade

de alteração do meio. Essa dinâmica possibilitou que houvesse a elaboração de categorias dogmáticas da normatividade constitucional, assim como fossem superadas algumas disfunções da formação nacional que estavam se materializando na insinceridade normativa. (PALIOGO; GOMES, 2019)

As normas constitucionais deixaram de ser percebidas como integrantes de um documento estritamente político, mera convocação à atuação do Legislativo e do Executivo, e passaram a desfrutar a aplicabilidade direta e imediata por juízes e tribunais. Nesse ambiente, os direitos constitucionais em geral, e os direitos sociais em particular, converteram-se em direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial específica. (BARROSO, 2012)

Ademais, a institucionalização de um espaço público que proporcionava possibilidade afastada de autoritarismo anterior e de práticas excludentes acabou por dar forma a um caminho aberto para a atividade judicial quando do direito de se reclamar a materialização de um direito violado.

A institucionalização de um espaço público alternativo-complementar e não excludente às clássicas instituições políticas – representativas – propiciado pelo incremento da atividade judicial, pela crescente expansão do direito, dos seus procedimentos e instituições sobre a política e sobre a sociabilidade da vida contemporânea, repercute diretamente nas relações entre Estado e sociedade civil, permitindo uma ampliação do acesso dos cidadãos às instâncias de poder por meio da abertura do Poder Judiciário às demandas individuais e coletivas – especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, que possibilitou a inserção do Poder Judiciário em um contexto de protagonismo e ampliação de sua dimensão política (VERBICARO, 2008).

A partir dessa alteração de concepção de espaço tido como público e da consequente ampliação do controle normativo do Poder Judiciário pode ser percebida uma alteração no quadro político- institucional, de modo que tal alteração acabou por proporcionar uma maior inserção desse mesmo poder em questão que frequentemente seriam de prerrogativa dos demais poderes e até mesmo da Administração Pública. (VERBICARO, 2008).

Insta ressaltar que o constitucionalismo é entendido como limitação do poder e supremacia da lei, estabelecendo o chamado Estado de Direito. (BARROSO, 2012) Logo, a partir desse entendimento, pode-se perceber que a estrutura de direitos no Brasil tem como norte a realização de direitos que garantam um mínimo existencial de condições aos seus cidadãos a fim de lhes proporcionar uma condição digna de vida acrescenta-se a isso a presença e engrandecimento do Poder Judiciário sobre questões que margeiam determinados direitos sociais negligenciados pelo Poder Público, pavimentando uma nova via de sua realização para a sociedade.

Conforme foi demonstrado no decorrer da presente pesquisa o direito ao saneamento básico é entendido como um direito fundamental, de modo que tal direito tem dentre seus princípios fundamentais a articulação com políticas públicas de desenvolvimento regional e

urbano, o combate à pobreza e sua erradicação e a promoção da saúde e de matéria de relevante interesse social voltada para a melhoria da qualidade de vida. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

No município do Rio de Janeiro foi observado um grande número de ações que foram ajuizadas com o tema de esgotamento público urbano, de modo que a figura do Poder Judiciário diante de tal direito se tornou de grande importância. Insta ressaltar, no entanto, que a decisão jurídica no âmbito de esgotamento público urbano não deve ser realizada de forma isolada, analisando os planos macroinstitucionais, tendo em vista que como foi observado no decorrer da presente dissertação são muitas as deficiências na prestação de serviços de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, de modo que deve haver um planejamento detalhado junto à Administração Pública para realizar as políticas necessárias.

É possível perceber que a atuação do Poder Judiciário, muitas vezes, vai de encontro ao planejamento da Administração Pública Municipal para a expansão dos serviços ou coloca decisões impossíveis de serem cumpridas, atrapalhando a consolidação e a expansão dos próprios serviços de saneamento. É claro que diante da violação de um direito fundamental é legítimo recorrer ao judiciário para que tal situação seja reparada, contudo o Poder Judiciário deve olhar com atenção ao planejamento de políticas públicas já encabeçadas pelo poder público responsável. (PALIOGO; GOMES, 2019).

Ademais, não é apenas a omissão do Poder Público que é alvo de correções pelo Poder Judiciário, existem diversos casos como poderá ser observado no momento de apresentação dos julgados sobre a questão no Estado, em que por vezes o Poder Judiciário é acionado para a correção de políticas públicas já em curso. (VALE, 2016)

(...) nem só da ausência absoluta de política pública poderá vir a se ocupar o Poder Judiciário. É possível que a hipótese submetida à apreciação jurisdicional tenha sido objeto, concretamente, de uma política pública formalmente enunciada. Nesses casos, a política pública já foi definida pela própria Administração Pública, logo restará vinculativa. O Poder Judiciário atuará a fim de coagir o poder público a agir conforme os próprios compromissos que traçou. (VALE, 2016)

O controle judicial de políticas públicas, conforme trabalhado no item anterior parte-se do pressuposto de que a atuação judicial na conformação das políticas públicas envolve, diante do fato da presença de uma característica ontologicamente específica dos direitos sociais, urge a necessidade de se estender o conceito de políticas públicas conjuntamente com o clássico conceito de separação de poderes, ressaltando-se o clássico Princípio da Inafastabilidade da Prestação Jurisdicional, descrito no Art.5º, inciso XXXV da Constituição Federal, sem falar no fenômeno da judicialização da política, além as próprias ações coletivas e civis públicas para a submissão dos direitos fundamentais existente no judiciário. (BUCCI, 2006).

A atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos fundamentais esbarra em discussões relativas ao ativismo judicial, se correlacionando ainda com idéias ligadas ao

Princípio da Separação dos Poderes e às questões orçamentárias lançando-se críticas sobre a atuação jurisdicional no campo de políticas públicas. Diante disto, se de um lado existem argumentos no sentido de que de acordo com o Princípio da Separação dos Poderes estabelece uma indevida ingerência do Judiciário, além da doutrina alemã da reserva do possível que diz que partes do orçamento como passível de ser alvo das demandas judiciais outros argumentos podem ser levadas analisadas de forma ponderativa para validar a legitimidade da atuação jurisdicional, partindo-se de princípios gerais como: noções de dignidade da pessoa humana, a doutrina neconstitucionalista que baseia as decisões judiciais nos objetivos constitucionais como fonte criadora de direitos plenamente exigíveis e não meros programas ou projetos.(ENGELMANN; CUNHA FILHO, 2013).

Neste contexto é possível afirmar que o Poder Judiciário estaria passando a desempenhar uma função atípica usurpando competências constitucionalmente estabelecidas ou apenas exercendo uma legítima função no novo desenho da democracia representativa moderna, tratando-se, na realidade, de uma nova e legítima competência protetiva de direitos fundamentais a prestações positivas, uma correta função jurisdicional de controle dos direitos sociais. Ou seja, o Poder Judiciário acabou por se consolidar como um dos principais instrumentos para os cidadãos acessarem os serviços públicos e privados, o que ocasiona uma judicialização excessiva em algumas áreas, como o saneamento básico.

A AESBE²⁵- Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais, uma entidade representativa de maior parte dos prestadores de serviços de saneamento básico no Brasil que representa as 25 (vinte e cinco) maiores prestadoras o serviço no país, manifestou no de 2016 uma preocupação com a crescente judicialização do setor, a participar do “Seminário Diálogos Estratégicos: Desafios e Perspectivas para o Saneamento Básico”, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Público. De acordo com AESB, órgãos públicos como o Ministério Público, Defensorias Públicas, Tribunais de Contas e até mesmo os juízos de primeira instância jurisdicional precisam compreender que as agências reguladoras e operadoras de saneamento básico são apenas um dos componentes de tal política pública, de modo que as diversas condenações resultantes do déficit histórico no setor não são razoáveis e em vez de contribuir para a melhoria do saneamento básico faz retroceder, pela insegurança jurídica que provoca. (MAIA, 2016).

No Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro, que possuía atuação em 64 (sessenta e quatro) dos 92 (noventa e dois) municípios do Estado, figurava no ano de 2017 entre os 30 (trinta) maiores litigantes estaduais, de modo que durante o período de 2013 a 2017, a empresa ocupou a 8ª e 16ª

²⁵ Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento, entidade civil sem fins lucrativos que representa as companhias estaduais de saneamento básico. De acordo com os dados fornecidos pelo SNIS em 2019 suas associadas atuam em mais de 4 mil municípios brasileiros, atendendo cerca de 74,5% da população urbana brasileira com abastecimento de água e 60,8% de esgotamento sanitário. Para saber mais: <https://aesbe.org.br/novo/institucional/>. Acesso em 10.01. 2023.

posição no setor a partir da contagem dos processos ajuizados com origem nas varas cíveis e nos juizados especiais respectivamente. Em torno de 05 (cinco) anos, foram o total de 54. 524 processos.²⁶

No que diz respeito ao conteúdo destes processos grande parte diz respeito a discussão em torno da taxa de esgoto cobrada pelas companhias de água, tendo em vista a falta da prestação de tal serviço. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça, entende pacificamente que tal taxa seria cabível, mesmo que existam déficits relevantes no setor e não haja tratamento final adequado aos resíduos. (SOUZA,2022) Nesta perspectiva, em pesquisa pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro é possível constatar ações cin os mais variados pedidos como: elaboração pelo poder público do Plano Municipal de Resíduos Sólidos; implantação da unidade de tratamento de lixo; obras para o fornecimento de abastecimento de água e coleta de esgoto; medidas que evitem enchente, entre outros. (SOUZA,2022).

Nesse sentido, como a maioria dos direitos sociais, a judicialização sanitária tem sido fato crescente nos brasileiros. No entanto, tais questões enumeram graves riscos a gestão do próprio serviço público de saneamento, tendo em vista, que em que pese a faculdade do judiciário exercer o controle sobre os atos praticados pela Administração Pública, não se pode olvidar a existência de limites para a implementação de tais direitos. (SOUZA, 2022)

Nesse sentido, é cristalino o julgado do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

A reserva da lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. – Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei atuar na anômala condição de legislador positivo, para, em assim agindo, proceder a imposição de seus próprios critérios, afastando desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa- passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, a competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separaçãode poderes.(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004)

Em consonância com esse entendimento, Álvaro Ciarlini explicita que:

A decisão judicial, além e procurar cercar-se dos apontamentos técnicos relativos à referida esfera de atuação do poder executivo, deverá atentar ainda à repercussão de sua decisão no âmbito próprio da Administração Pública. Com isto, o juiz assumirá, as claras, os ônus decorrentes de sua posição ativista ao se aprofundar na percepção

²⁶ O período de 2013 a 2017 é o intervalo das informações apresentadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que parte dos 54.524 processos versam sobre matéria consumerista, nas quais são discutidas pagamento de taxas, por exemplo

Neste sentido, conforme podem ser observadas nos tópicos anteriores do presente capítulo deste trabalho as questões de planejamento e implementação de políticas públicas no âmbito de esgotamento público enfrentam diversos entraves em seu desenvolvimento seja em seu espectro geral, regional ou local, como é o caso da cidade do Rio de Janeiro. Tal fato ocorre porque há uma complexidade de ações e atores públicos na sua efetivação, visto que a “efetivação de direitos sociais ocorre por atos do poder públicos que se revestem de forma jurídica enquanto leis, decretos, atos administrativos, sentenças judiciais, etc”. (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, pag.240).

Logo, como pode ser apreendida até o momento do que fora apresentado neste trabalho, existe uma forte interferência do Poder Judiciário sobre a implantação e implementação de políticas públicas de esgotamento público quando da efetivação do bem estar da população brasileira. (SOUZA, 2022). Diante desta premissa, neste ponto do trabalho iremos observar alguns casos concretos que versam sobre a matéria de esgotamento público na cidade e como tal Poder acaba por influenciar na localidade sobre a efetivação dessas políticas públicas.

3.2.3. O Papel do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e sua Jurisprudência em Relação às Políticas Públicas de Esgotamento Sanitário.

O direito ao esgotamento sanitário é de importância ímpar para o desenvolvimento do ser humano e do cidadão, de modo que as discussões e reclamações por meio das vias jurídicas são respaldadas tanto pela Constituição Federal, como por intermédio de leis esparsas que reforçam seu conteúdo. Dessa forma, tal fato torna o tema de esgotamento público um tema delicado a ser tratado pelo Poder Judiciário, visto que as obras para efetivação de tal direito, e consequentemente, do direito a saúde e bem estar físico e social da população dependem de uma especial atenção e planejamento pelo Poder Público. (SOUZA,2022).

No entanto, conforme poderá ser constatado a seguir por intermédio da análise dos casos concretos, o que acontece no julgamento de tais casos é justamente o oposto, de modo que não há por parte do judiciário, em especial no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, uma observância, um cuidado com a observação dos direcionamentos traçados pela administração pública na efetivação e planejamento das políticas públicas de esgotamento sanitário. Convém ressaltar que tais casos são apenas alguns dos inúmeros casos nos quais políticas públicas de esgotamento sanitário foram judicializadas e o Poder Judiciário teve a oportunidade de se manifestar.

Logo, foram selecionados acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por se tratar de um tribunal que com frequência analisa questões envolvendo problemas locais e de relevância municipal. Buscou dessa forma na presente pesquisa selecionar julgados que por mais que tratassem de temáticas diferentes fundamentos

similares em princípios jurídicos presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, as análises decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro teve com foco a análise sobre a racionalidade da jurisdição verificando de que forma prática tal interpretação ocorre de forma construtiva, sem que o poder judiciário tome para si competências atípicas da sua função e o outro viés de análise seria por intermédio do estudo da otimização jurídica dos direitos em contraposição a otimização fática, analisando a adequação e necessidade por intermédio de uma verdadeira ponderação dos elementos fáticos do caso concreto.

3.2.3.1. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS

- 0061204-79.2019.8.19.0000.

O incidente de resolução de demandas repetitivas nº0061204-79.2019.8.19.0000, de relatoria da desembargadora Natacha Nascimento Homes Tostes Gonçalves de Oliveira, trata das obras de saneamento básico em razão de despejo de esgoto na Comunidade do Anil no município do Rio de Janeiro.

O bairro do Anil fica localizado na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro e possui em média 24. 172 habitantes, espalhados por 350,04 km² de área³⁰, é um dos lugares que compõem a baixada de jacarépagua, com Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Gardênia Azul, Grumari, entre outros. (WIKIPÉDIA, 2022).

Como a maioria dos bairros localizados na baixada de jacarepaguaá, o Anil vem sofrendo nas últimas duas décadas um forte processo de urbanização realizando uma transição de bairro rural para bairro jardim, apresentando contrastes sociais entre pequenas favelas, casas de rua de classe média e condomínios fechados de classe média alta.

O respectivo Incidente de Resolução de Demanda Repetitivo foi suscitado pelo Exmo. Sr. Desembargador Relator da Apelação Cível nº00119730-04.2014.8.19.0001, com base no art. 976 e seguintes do Código de Processo Civil de 2015, afirmando ter identificado divergências nos órgãos julgadores em relação as demandas que versam sobre o transbordamento de esgoto sanitário na comunidade. Conforme é possível analisar pela análise do caso concreto, foram propostas diversas ações pelos moradores locais exigindo a realização de obras no local com reparo e a desobstrução eficaz da tubulação do esgoto sanitário, viabilizando desta forma a prestação adequada e eficiente do serviço sanitário nos imóveis das partes. Tais ações foram ingressadas na época pela população tanto em face do Município do Rio de Janeiro quanto em face da CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro).

A judicialização do caso era clara e evidente, tendo em vista que foi constatado que apenas nos exercício dos anos de 2018 e 2019 foram julgados pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro 157(cento e cinquenta e sete) recursos referente ao tema.

A questão divergente é a mesma em todos os processos: de um lado a possibilidade ou não do poder judiciário determinar a realização das obras de reparo e desobstrução do esgoto

local e de outro a tese no sentido da matéria se referir a implantação da política de saneamento básico matéria pertencea esfera de discricionariedade da Administrador Público, não cabendo ao Poder Judiciário interferir sobre tal esfera pública A questão principal dessa forma a ser definida gira sobre a divergência instalada a respeito da possibilidade ou não dos réus compelidos a realizar as obras de reparo e desobstrução da rede, perpassa pela questão de ser ou não possível a obrigação pleiteada.

Insta ressaltar que ambas as teses possuem amparo doutrinário, a primeira tese adotada por alguns juristas sobre o caso seria no sentido do reconhecimento da obrigação tanto do município do Rio de Janeiro quanto da Companhia Estadual de Água e Esgoto do município realizar as obras de reparação e desobstrução, tendo em vista que tal omissão está prejudicando a saúde publica da população local, de outra monta existe a questão de tal tema se tratar de espaço de discricionariedade da administração pública que defendem que tal caso trata-se de área de ocupação irregular e de ser natureza do próprio local onde estão edificadas tais unidades residenciais alagamentos e dificuldades sanitárias, por se tratar de local que se encontra abaixo do nível da água, de modo que não é de sua responsabilidade realizar obras locais.

Ademais, alegam que tal discussão se trata de discussão de política pública sanitária a respeito de saneamento básico e pavimentação, não sendo fornecido ao judiciário a competência para se imiscuir na esfera de conveniência da administração pública. Por fim, o Poder Público alegou ainda em diversas dessas ações que se trata de uma necessidade de apreciação do principio da eficiência, onde são consideradas as características especificas do local, não havendo dessa forma, meios de se garantir uma prestação específica do serviço havendo que se resguardar a administração publica em tal caso o discernimento para aplicação dos recursos.

Ocorre que, a busca pelos particulares nos casos em questão vai além da mera desobstrução da manutenção de rede, encerra na verdade a necessidade de uma conduta maior que exige o refazimento da rede com efetiva prática de ações positivas que se inserem na esfera de políticas publica municipais. Logo, a discussão em relação à possibilidade do reparo e desobstrução eficaz do esgoto sanitário da comunidade do anil se inserem na esfera de discricionariedade de Administração, não podendo o Judiciário interferir nessa questão sob pena, de violação do principio da separação dos poderes.

Ou seja, a indagação necessária no caso concreto permeia no fato de que se a pretensão dos autores de haver um serviço adequado através de pleito de manutenção e desobstrução da rede de esgoto, em razão dos transbordamentos locais envolvem a prestação do serviço já implementado, ou se a questão envolve a necessária realização de ações positivas complexas, e para as quais se exige preparações e observações de cronograma dentro das conveniências e prioridades da Administração.

Ocorre que, a questão não se limita apenas a mera desobstrução da rede, o local situado abaixo da linha d'água é área sujeita a alagamento em razão do seu relevo natural, no local foi edificada rede pelos moradores que se sobrepõe as construídas pela antiga rede da Cedae, posteriormente assumida pelo Município. Originalmente, a rede foi instalada para atender a localidade cuja densidade demográfica foi integralmente alterada, sendo dessa forma desfigurada a rede pela intervenção de moradores. Os transbordamentos não decorrem da simples obstrução na rede, mas de insuficiência da mesma e da ausência de galeria de águas pluviais no local.

Logo foram observados em tais judicializações *concausas* para a sobrecarga e transbordamento da rede de esgoto a partir de um processo de desvirtualização da mesma para recepção de águas pluviais, de águas de uso e por força da inexistência de caixas de retenção nas moradias, acaba-se por injetar gordura e complexa sorte de detritos nas redes de esgoto, o que incompatibiliza o efluente.

Diante disso, a questão assim diz respeito à necessidade de revitalização da rede e incremento de medidas urbanísticas. Em concorrência internacional aberta, foi apontada por intermédio de perícia a necessidade de plano de estruturação do sistema, a ser cumprido em longo prazo, pois se trata da construção de políticas públicas no local, não cabendo ao judiciário a guisa de sanar questões individuais, impor cumprimento de obrigações que depende de revitalização de toda a extensão área da região do anil. Desta forma, mesmo diante das diversas judicializações sobre o problema local foi determinado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro a impossibilidade de interferência do judiciário, pois não é possível analisar em tal caso a inexistência de inadimplemento ou de omissão dos entes públicos ou de órgãos da Administração, pois a questão é afeta a políticas públicas e tal controle da reforma urbanística local deve se dar através do acompanhamento do cumprimento da nova concessão.

Ademais, de acordo com a perícia constada no processo a comunidade do Anil possui uma particularidade tendo em vista que é acometido por um grau de crescimento bidimensional extremamente elevado, o que dificulta a efetivação de políticas públicas na mesma proporção a fim de se reconciliar tal espaço. Logo, a problemática não pode ser minimizada com uma questão meramente de desobstrução e manutenção da rede já implantada pela Administração para torná-la funcional.

Porém, insta ressaltar que tal processo ainda não transitou em julgado de modo que tais discussões encontram-se sendo debatidas criticamente. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro diante das diversas peculiaridades do caso o Judiciário não estaria autorizado a interferir na esfera administrativa em momento de ciclo de criação de uma nova política pública, pendente de implementação e segurança jurídica com a fixação do marco legal assentado em “abertura de mercado; prazo de cobertura fixado por lei; governança nas regiões metropolitanas; e a uniformização da regulação”, tal como acima sublinhado sob pena

de se maltratar o principio da separação dos poderes presente no art. 60,§4, III da CF.

3.2.3.2. APELAÇÃO CIVEL Nº. 0226301-12.2011.8.19.0001

A respectiva judicialização tem origem em uma ação civil pública ajuizada em face do município do Rio de Janeiro com base no Inquerito Civil MA nº1883, instaurado a partir da noticia sobre a ocorrência de lançamento de efluentes hospitalares sem o tratamento adequado. A ocorrência tratada no caso seria no sentido de que o Hospital Maternidade Alexander Fleming, em Marechal Hermes, estaria realizando de forma inadequada o lançamento de dejetos hospitalares *in natura* nas redes de águas pluviais e de esgoto da cedae, prejudicando a saúde da população e do meio ambiente local. A sentença do caso concreto condenou o município do Rio de Janeiro a realizar obras para restauração e readequação do sistema de tratamento de esgoto no local.

No entanto, a controvérsia tratada no caso diz respeito ao Poder Judiciário esclarecer se o esgoto lançado pelo Hospital Maternidade Alexander Fleming vem sendo lançado na natureza sem tratamento adequado, no caso concreto o Ministério Público do Rio de Janeiro pleiteou a exigência do Município de implantar um sistema de tratamento adequado nas efluentes gerados pelas atividades da unidade de saúde, e a condenação de pagamento de danos morais ambientais causados.

No caso concreto, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, entendeu os pedidos serem juridicamente possíveis de serem aceitos, visando a proteção do meio ambiente local diante do esgoto sanitário gerado por unidades hospitalares nas redes pluviais. Ademais, afirmou que não há no caso concreto violação aos princípios da independência e harmonia entre os poderes na juridicização da medida, uma vez que caberia ao Poder Judiciário apreciar lesão ou ameaça a direito, na forma do art. 5,XXXV da CF, ao passo que também compete as municípios a proteção ao meio ambiente, bem como a prestação dos serviços públicos de interesse local. Com efeito, demanda foi ajuizada pelo Ministério Público na defesa dos interesses difusos da população municipal em razão de comprovado dano ambiental por intermédio da perícia, provocado pela falta de tratamento de efluentes gerados pelo Hospital Maternidade Alexander Fleming.

No caso concreto, restou cabalmente comprovado por intermédio da perícia judicial que o Hospital estava lançando esgoto sem tratamento na rede pluvial, confirmado pela própria CEDAE nos autos. Nesse sentido, entendeu o Tribunal de Justiça que a inércia da municipalidade em adotar providências para implementação da rede de tratamento de esgoto do Hospital Maternidade Alexander Fleming se reveste em considerável gravidade, eis que o lançamento de resíduos na forma como esta sendo feita provoca dano ambiental, e por consequência risco à saúde populacional, de modo ser cabível o pagamento de indenização por danos ambientais. No entanto tal ação ainda não transitou em julgado de modo que tais questões ainda são debatidas pelo poder judiciário.

3.2.3.3. AGRAVO DE INSTRUMENTO: nº0044070-68.2021.8.19.0000

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão do que, em cumprimento de sentença no processo de nº0174709-94.2008.8.19, que obrigava o município do Rio de Janeiro a implantar uma rede de esgotamento sanitário, porém foi comprovada a impossibilidade do cumprimento de tal sentença pelo município, pelo fato de acordo com a perícia de existir no local uma denominada “Mancha de Inundação” que impedia a realização das obras. Neste caso a obrigação de fazer foi convertida em perdas e danos no valor de R\$10.000,00(dez mil reais) e o local continuou sem a solução de saneamento básico adequada.

A condenação no caso concreto foi imposta judicialmente no ano de 2014, quando foi decidido que é obrigação legal do ente público municipal prestar o saneamento básico adequado e eficiente a todos os cidadãos, no entanto, como ocorre sendo um dos riscos da judicialização, tal sentença se tornou ineficaz devido a falta de conhecimento técnico e científico específico em infraestrutura que era necessário para análise da demanda.

Dessa forma, o município recorreu a decisão pois seria sentença impossível de se cumprir tendo em vista que o imóvel da presente lide encontra-se em área denominada como “mancha de inundação” onde não é viável, sob o ponto de vista técnica a instalação de rede de esgotamento sanitário. Tais áreas, são, por condições físicas próprias, alagáveis. Não havia, portanto, condições propícias a habitação nessa área, nem tampouco a implementação da infraestrutura básica a ocupação urbana, pois sempre existira risco de inundação local, ainda que se execute um sistema de drenagem convencional.

Neste sentido, entendeu o Tribunal de Justiça, em outras palavras que neste caso a implantação tanto de um sistema de esgotamento sanitário quanto de drenagem de águas pluviais na região implicaria em evidente desperdício de dinheiro público já que os problemas ali existentes continuariam a existir, sendo tais medidas apenas casos meramente paliativos, de modo que seria mais eficaz a aplicação das multas ao ente municipal.

3.2.3.4. APELAÇÃO Nº0279874-96.2010.8.19.0001.

Trata-se de uma apelação cível de nº0279874-96.2010.8.19.0001 contra sentença judicial proferida nos autos a ação civil pública de nº0279874-96.2010.8.19.0001 proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro e da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) em face do lançamento de esgoto in natura no Rio Cabral pelo complexo penitenciário de Gericinó.

Trata-se de responsabilidade civil ambiental, objetiva e integral do Poder Público em face do Poder Público, tendo em vista que o agente poluidor é um complexo penitenciário de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro, e o fundamento da ação diz respeito ao fato do poluidor responder integralmente pelos danos causados, tendo por base incontrovérsia da ineficiência do sistema de tratamento de esgoto sanitário no grupo de prédios que pertencem ao tratamento de esgoto sanitário no grupo de prédios que

pertencem à penitenciária de Gerinico, que apesar de possuir comprovadamente nos autos do processo por intermédio de perícia que 05 (cinco) estações de tratamento despejava diariamente toneladas de esgotos não tratados no Rio Cabral. Ou seja, o Estado do Rio de Janeiro, que ao invés de proteger o meio ambiente, tornou-se agente poluidor do curso d'água, tal fato gera uma grave crise sanitária tendo em vista que o esgotamento sanitário e o manejo dos resíduos sólidos devem ser realizados de forma adequada à saúde populacional e proteção do meio ambiente, conforme princípio entabulado no artigo 2º da lei nº11.445/2007 (Plano Nacional de Saneamento Básico).

Logo, é obrigação do poder público cessar o lançamento de esgoto no Rio Cabral, implementar as obras de serviços necessários à cessação do referido lançamento, com o intuito de manter em funcionamento o sistema de tratamento de efluentes do presídio e responder pelos danos ambientais causados pelo lançamento do esgoto in natura do Complexo Penitenciário de Gerinico no Rio Cabral. O Município do Rio de Janeiro e a Cedae ingressaram com Agravos em Recurso Especial e Extraordinário de nº0279874-96.2010.8.19.0001, requerendo o afastamento de suas responsabilidades ambientais diante de tais casos, porém não houve mérito na demanda, mas ainda não houve julgamento da causa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foram analisados os principais temas relacionados à atuação positiva do Poder Judiciário na efetivação das políticas públicas em especial no que diz respeito ao direito fundamental de esgotamento público urbano do município do Rio de Janeiro. Para tanto, se utilizou como base para a produção da pesquisa a literatura histórica sobre o tema, além de todo arcabouço legislativo e constitucional que a contempla.

Dessa forma, com base em toda a fundamentação jurídico constitucional que foi construída até aqui, torna-se possível, neste momento, formar as conclusões que se seguem a respeito do tema. Preliminarmente, convém mencionar que pela análise histórica e procedimental no qual evoluiu o sistema sanitário no Brasil e especificamente no município do Rio de Janeiro é possível perceber que encontramos um cenário onde por décadas houve um descaso de investimentos no setor, e quando existentes estes não conseguiram desempenhar a contento o seu papel fundamental para a população.

A importância do esgotamento sanitário como aspecto predominante na implementação das políticas públicas, conjuntamente com a implementação do novo modelo de democracia vigente nos dias atuais fez com que surgisse a necessidade de se reavaliar no decorrer deste trabalho o seu desenvolvimento por meio de duas vertentes: primeiro por intermédio da reavaliação dos conceitos de políticas públicas e seus agentes realizadores e de outra monta analisa-se através de sua implementação por intermédio das noções clássicas de atuação jurisdicional passiva.

Dessa forma, os temas relativos às políticas de saneamento básico, em específico do esgotamento sanitário e a atuação do Poder Judiciário no campo político-social foram os pontos fundamentais do desenvolvimento do respectivo trabalho. Logo, dada à essencialidade do serviço de esgotamento sanitário, e tendo em vista o atual fortalecimento do Poder Judiciário no Brasil jungido à sedimentação dos atributos inerentes à cidadania, tem sido crescente o número de ações judiciais que tem por finalidade a obrigação do Poder Público na efetivação de políticas públicas sanitárias para a população.

Insta ressaltar, que em todo processo político social para que se tenha a universalização dos serviços públicos essenciais um dos maiores desafios giram em torno da elaboração de políticas públicas integradas no âmbito da garantia dos direitos sociais. Os serviços públicos de esgotamento público urbano são de grande importância na ordem econômica e social de uma cidade, de modo que é possível constatar que o déficit do respectivo serviço público é fruto de uma extrema desigualdade social existente na nossa sociedade, que faz com que consequentemente diversas áreas fundamentais para o nosso país sejam afetadas como, por exemplo, a saúde pública, o meio ambiente e a economia.

O direito ao saneamento básico, como apresentado neste trabalho, tem como escopo resguardar direitos mínimos à sociedade e tem como objetivo mitigar as vulnerabilidades sociais. Logo, tal direito passa a ser considerado na construção urbanística do município do Rio de Janeiro um direito de importância ímpar para o desenvolvimento do ser humano e do cidadão, de modo que sua discussão e reclamação por meio de vias jurídicas são respaldadas tanto pela Constituição Federal quanto por leis esparsas que reforçam seu conteúdo.

Um sistema de esgotamento público sanitário, quando eficaz e universalizado tem a capacidade de trazer benefícios amplos para toda a população, por isso é de extrema importância o investimento no setor com o intuito de uma universalização e acesso público eficaz. Diante de tal essencialidade do serviço e descaso do poder público no setor se vê crescendo paralelamente a este fato social o movimento da judicialização de políticas públicas que torna as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na medida máxima de sua densidade normativa, permitindo que tais regras e direitos fundamentais uma vez violados sejam objetos de demanda judicial.

As questões sobre o papel do Poder Judiciário, as possibilidades de intervenção, o ativismo judicial, a discricionariedade da administração pública, suas limitações orçamentárias, os aspectos processuais em detrimento ao direito material e tantas outras questões trabalhadas na presente pesquisa são pontos que passam necessariamente pela percepção da realidade que se encontra ao redor, até porque o Direito é um fenômeno social que quando não se comunica com a realidade em que é aplicado, torna-se apenas uma utopia. Desta forma, basicamente, a forma da Constituição Federal, altamente analítica (conta com 250 artigos) e o aprofundamento dos assuntos administrativos; a falha do legislativo e das instituições que deveriam regular suas respectivas áreas (Agências Reguladoras); a excessiva intervenção do Judiciário que acaba atipicamente legislando em determinados setores.

Portanto, é necessário refletir juntamente com a sociedade civil sobre alguns parâmetros de atuação das políticas públicas de esgotamento sanitário, como a sua compatibilidade com os planos municipais e leis orçamentárias, de modo de efetivar o respectivo interesse público. Em relação à atuação do Poder Judiciário no setor, foi possível perceber que a principal empresa prestadora do serviço nos últimos anos figurou mais de 50 (cinquenta) mil processos desrespeitando por completo os planejamentos do setor urbanístico e burlando previsões orçamentária do plano municipal.

O judiciário dispõe da possibilidade de intervir e contribuir para um quadro mais nobre e digno para população e tal perspectiva não surge por ser este um ator principal, mas um ator importante, tanto quanto os demais poderes constituídos e a própria sociedade civil, pois diante de tais questões sociais, não há espaço para protagonismo e segregações, visto que todos são igualmente necessários e possuem um papel relevante a desempenhar na

sociedade.

A atuação do Poder Judiciário em tais serviços públicos não pode ser descuidada ou precipitada, pois lida com situações limitrofias: onde se tem de um lado a ingerência em uma função típica do Poder Executivo e do Poder Legislativo (políticas públicas); de outro lado, a concretização de direitos fundamentais do indivíduo e a observância de preceitos constitucionais. O controle judicial sobre tais políticas públicas possui influência direta sobre a atuação da Administração Pública, a partir do momento em que as ordens judiciais determinam a expansão desses serviços ou a construção de unidades de tratamento de esgoto, por exemplo.

Ocorre que, o que se pode depreender pela análise dos casos trazidos nesta pesquisa, é que não há por parte do Poder Judiciário, em especial o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, um cuidado com os direcionamentos traçados pela Administração Pública a partir do planejamento de políticas públicas de saneamento básico. Tal fato pode ser afirmado quando se observa que poucas decisões proferidas pelo referido Tribunal de Justiça levaram em consideração tal planejamento quando da sua materialização. Ou seja, verifica-se que ações que reclamam a materialização de um sistema de saneamento básico, há a predominância de indivíduos que residem em localidades mais carentes e sem um mínimo de acesso ao que seria considerado adequado para a sua existência.

Dessa forma, diante de cenários de largos descasos de esgotamento público a judicialização toca em pontos sensíveis da sociedade, onde argumentos de defesa do Estado demandado como princípio da separação de poderes e tese da “reserva do possível”, ambos analisados no terceiro capítulo da presente dissertação, acabam sendo questionados perante a cruel realidade. Conforme se pode constatar na pesquisa, a cidade do Rio de Janeiro possui índices de prestação de serviços sanitários mais elevados do que a média nacional, no entanto tais índices ainda são escassos tendo em vista que de acordo com os dados fornecidos nesta pesquisa é possível notar que tal serviço público da cidade alcança menos de metade da população da cidade, sendo o serviço mais deficitário em todo o município.

Insta ressaltar que de acordo com as jurisprudências apresentadas tais casos se tornam ainda mais gravosos tendo em vista que algumas questões judicializadas não podem nem mesmo serem atendidas. Neste sentido, é claro que diante da violação de um direito fundamental é legítimo recorrer ao judiciário para que tal situação seja reparada, contudo, o Poder Judiciário deve olhar com cautela e planejamento para as questões de políticas públicas já encabeçada pela Administração Pública Municipal, poder responsável tipicamente para exercer tal função.

Ocorre que, convém mencionar que o Estado deve programar as ações visando solucionar os *deficits* no setor de saneamento básico, por meio de formulação de políticas públicas coordenadas, de modo que, o governo ou o poder judiciário não devem ser os únicos atores sociais na formulação de tais políticas públicas, tendo em vista se tratar de

um direito extremamente complexo de implementação infraestrutural. Ou seja, ainda que a reclamação do direito aqui abordado seja totalmente digna e merecedora de atenção, a sua aplicação por meio de decisões judiciais não pode ser desacompanhada de um planejamento adequado e organizado construído junto aos demais poderes e à Administração Pública.

A reclamação ao judiciário de um direito tido como fundamental é legítima e deve ocorrer para que haja uma reparação do cidadão. Contudo, há que se ter uma uniformidade e maior atenção no momento de tal poder proferir certas decisões sobre um direito tão complexo de se garantir, devendo dessa forma ser imprescindível que tais decisões se atentem ao que está determinado pelo planejamento urbano apresentado pela Administração Pública local. Com isso percebe-se a necessidade de haver uma reflexão acerca dos parâmetros de atuação quando do tratamento no âmbito das políticas públicas de esgotamento público urbano, de acordo com os parâmetros determinados pela respectiva legislação específica e constitucional vigente.

Tendo em vista que o esgotamento público em si possui grandes disparidades quando da sua oferta à população, em especial aos mais vulneráveis economicamente, o estudo sobre a sua judicialização nos traz a reflexão sobre a necessidade de reavaliação da implementação de tais políticas públicas tendo em vista se tratar de um direito que deve levar em consideração toda infraestrutura urbana de um município de modo que para que haja alteração, não necessita apenas de uma sentença judicial – sendo esta muitas vezes ineficaz – mas sim toda uma análise urbanística de planejamento no setor especificando quais tipos de benefícios ou malefícios tal interferência jurídica é capaz de causar a população.

Dessa forma é justo que como conclusão da presente pesquisa se imponha uma análise mais minuciosa de tais ações judiciais em tal setor, levando a reflexão se de fato trazem benefícios pra população, o que de certo não é possível concluir tendo em vista que a maioria das ações que se pode constatar até a presente data apesar de possuírem sentenças bem fundamentadas legalmente são inefetivas na prática o que reforça a ideia da necessidade de se realizar um trabalho de implementação de políticas públicas multicêntrica envolvendo vários atores sociais do setor.

A implementação de esgotamento público urbano para a sociedade deve gerar ações continuadas de efetivação do serviço que se estenderão por toda a vida do empreendimento que pretende ser instalado naquela localidade, não apenas durante um determinado período, de forma transitória. Em um universo de democratização dos espaços e da função social da cidade é fundamental que sejam levados em consideração, na análise e efetivação de políticas públicas urbanas de esgotamento sanitário um planejamento urbanístico e social que produza a diversidade, investindo na conectividade com os tecidos urbanos periféricos, fortalecendo as centralidades emergentes, qualificando seus patrimônios natural e cultural,

valorizando a identidade local e promovendo a equidade espacial em suas diversas centralidades de forma eficaz e saudável para toda a população municipal e não apenas parte dela.

REFERÊNCIAS

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Diário Oficial da União Congresso Nacional, Brasília, DF, 06 de abril de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em 07.06.2022

_____. Decreto n. 11.565, de 28 de abril de 1915. Aprova o Regulamento para a Inspetoria de Esgotos da Capital Federal. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, v2.

_____. Decreto n. 12.864, de 30 de janeiro de 1918. Aprova o regulamento para a Inspetoria de Esgotos da Capital Federal. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, v. 2.

_____. Decreto n. 13.541, de 9 de abril de 1919. Aprova o Regulamento para a Inspetoria de Esgotos da Capital Federal. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, v. 2;

_____. Decreto n. 14.376, de 24 de setembro de 1920. Transfere para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores os serviços a cargo da Inspetoria de Esgotos da Capital Federal. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, v. 3

_____. Decreto n. 4.487, de 12 de março de 1870. Aprova o regulamento para o serviço da Companhia Rio de Janeiro City Improvements. Coleção das leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, parte 2.

_____. Decreto n. 7.924, de 31 de março de 1910. Aprova o novo Regulamento que reforma a Inspeção Geral das Obras Públicas. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro.

_____. Decreto n. 73, de 21 de março de 1891. Dá Regulamento à Repartição Fiscal do Governo junto à Companhia Rio de Janeiro City Improvements. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, 1892.

_____. Decreto n. 9.087, de 6 de novembro de 1911. Restabelece a Repartição Fiscal do Governo junto a The Rio de Janeiro City Improvements Company, Limited. Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, v. 3, p. 691, 1915.

_____. Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da décima segunda legislatura pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Jesuíno Marcondes de Oliveira e Sá. Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, 1865. Disponível em: <https://goo.gl/VHWHSK>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de Estado da Viação e Obras Públicas dr. J. J. Seabra. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1911. Disponível em: <https://goo.gl/tsiZza>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Relatório apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de Estado da Viação e Obras Públicas dr. José Pires do Rio no ano de 1918. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. Disponível em: <https://goo.gl/9U5JYM>. Acesso em: 25 jun. 2018.

AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado. A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel

das escolas judiciais. Artigo baseado no texto básico da palestra proferida na Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS, por ocasião da solenidade comemorativa dos seus 25 anos, em Porto Alegre, no dia 17 nov. 2005.)

AISSE, M. M. Sistemas econômicos de tratamento de esgotos sanitários. Rio de Janeiro: ABES, 2000.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 1988.

ANPUR, 1995, Brasília. Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR. Brasília: ANPUR, 1995.

ANTUNES, Paulo de Bessa; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Blog GEN Jurídico. São Paulo, 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>>. Acesso em: 01 jul. 2021

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista brasileira de ciências sociais - Vol. 14, nº 39, 1999.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de O estado democrático social de direito, em face do princípio da igualdade e as ações afirmativas/José Carlos Evangelista de Araújo. – São Paulo: J.C.E. de Araújo, 2007 . 576p. 23cm. Dissertação (mestrado) Curso de Pós-Graduação em Direito do Estado (Constitucional) da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Orientadora: Profa. Dra. Maria Garcia

ARISTOTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2004. IV, 1, 1288 b 21

ARRETCHE, M.T.S. Política Nacional de Saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. In: VI ENCONTRO NACIONAL DA

AZEVEDO NETTO, José Martiniano. Cronologia dos serviços de esgotos, com especial menção ao Brasil. Revista do Departamento de Águas e Esgotos de São Paulo, São Paulo, ano 20, n. 33, p. 15-19, 1959. Acesso em: 18 maio 2018.

BALDASSARE, Antonnio. 2001. "Los derechos sociales," Books, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, edition 1, volume 1, number 385, December.

BARROS, Rodrigo. A história do saneamento básico na Idade Média. Rodo inside, 3 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.rodoinside.com.br/a-historia-do-saneamento-basico-na-idade-media/>. Acesso em: 28 maio 2018.

BARROS, Rodrigo. Historia do Saneamento Básico e Tratamento de Água. 01.02.2010. Disponível em: <https://www.eosconsultores.com.br/historia-saneamento-basico-e-tratamento-de-agua-e-esgoto/#:~:text=e%20constru%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas,-,A%20hist%C3%B3ria%20do%20saneamento%20b%C3%A1sico%20e%20tratamento%20de%20C%C3%A1gua%20e,chafariz%20foi%20constru%C3%ADdo%20em%201744.> Acesso em: 30.02.2022

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. In: Revista Jurídica da Presidência. Vol. 12, n. 96, fev./mai. 2010, Brasília, 2010. Disponível em: . Acesso em: 16 ago. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In:

(Syn)Thesis. Vol.5, n. 1, 2012. Rio de Janeiro, 2012, p.23-32. Disponível em: . Acesso em: 04 set. 201

BASTOS, R. K. X. Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de serviços de saneamento básico. In: CORDEIRO, B. S. (org.) Lei nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, v. 3, 2009.

BATISTA, Cristiane. Análise de Políticas Públicas por Instituições Acadêmicas no Estado do Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: . Acesso em: 15 dez. 20

BRASIL. Decreto n. 1.929, de 29 de abril de 1857. Aprova o contrato para o serviço da limpeza das casas da Cidade do Rio de Janeiro, e do esgoto das águas pluviais, em virtude do que dispõe o § 3.º do Art. 11 do decreto n. 719 de 28 de setembro de 1853. Coleção das leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, parte 2, p. 159-161, 1857.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional do Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS): série histórica. [acesso em 2019 abr 5]. Disponível em: [http:// app4.cidades.gov.br/serieHistorica/](http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/)

BRITTO, Evandro Rodrigues de. História do Tratamento de Esgotos do Estado do Rio de Janeiro. São Paulo: Ed. LP –Books. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo. Saraiva. 2013

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. 01/1997. Revista de Informação Legislativa. v.34. n. 133, pag.89-98, jan./mar.1997. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13.

BUSS, P. Uma introdução ao conceito de promoção da saúde. IN: CZERINA, D. (org.) Promoção da Saúde: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores? Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

CARVALHO, Ermani R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. Revista Sociologia Política, Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004. Disponível em: . Acesso em: 10 de FEV de 2022.

CARVALHO, Ernani. A ampliação dos legitimados ativos na constituinte de 1988: Revisão Judicial e Judicialização da Política. 2007; Revista Brasileira de estudo Político. vol.96.

CARVALHO, Ernani. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. In: Revista de Sociologia e Política, n. 23, Curitiba, UFPR, 2004, p. 115-126. Disponível em: . Acesso em: 07 dez. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CARVALHO, Ernani. Revisão Judicial e Judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. Revista de Sociologia e Política.

CARVALHO, Francisco Toniolo. MENDONÇA, Paulo. A judicialização de Políticas Públicas no Brasil: Uma Análise da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça Brasileiro. Caderno de Direitos e Políticas Públicas, ISSN 2675-0678, a.1, v.1, n.2, Jun/dez, 2019.

CARVALHO, Ana Cândida de Mello. SIGNORELLI, Debora. Novo Marco Legal de Saneamento Básico promete a universalização dos serviços e atração de investimentos privados. Agencia Infra. 12.01.2021. Disponível em: <https://www.bmalaw.com.br/conteudo/infraestrutura-regulacao-e-assuntos-governamentais/novo-marco-legal-do-saneamento-basico-promete-atracao-de-investimentos-privados>. Acesso em. 08.04.2022.

CASA FLUMINENSE. Mapa das Desigualdades 2020. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2020.

CASTELIS, M. Imperialismo y urbanizacion en America Latina. Barcelona: Gustavo Gilli, 1973.

CASTRO, J. E. Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation. Geoforum, v. 38, n. 5, p. 756-771, 2007._____. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) Política pública e gestão de serviço de saneamento. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

CAVINATTO, V. M. Saneamento básico: fonte de saúde e bem-estar. São Paulo: Ed. Moderna, 1992.

CAVINATTO, Vilma Maria. Saneamento básico: fonte de saúde e bem-estar. 13. ed. São Paulo: Moderna, 1996.

CIARLINI, Álvaro Luis de Araújo. O direito à saúde entre os paradigmas substanciais e procedimentais da Constituição: para uma compreensão agonística dos direitos fundamentais sociais, na busca do equilíbrio entre autonomia e bem-estar. Brasília: [s.n.], 2008. 288 p. Disponível em <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tdebusca/arquivo.php?codArquivo=38d14>. Acesso em 13 dez. 2017.

COELHO, F. Cooperação urbana e saneamento básico: das grandes cidades à rede urbana. 1985. Dissertação de mestrado, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, UFRJ. (mimeo).

COELHO, Inocência Mártires. O novo constitucionalismo e a interpretação constitucional. In: Revista Direito Público. IDP, v. 3, n. 12, abr. – maio – jun./2006. p. 48 – 73. Disponível em: . Acesso em: 28 ago. 2018.

COELHO, Victor. Baía de Guanabara uma história de agressão ambiental. Rio de Janeiro. 2007. Ed. Casa da Palavra. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=EyOvsNP2d0C&oi=fnd&pg=PA13&dq=n%C3%ADcio+da+polui%C3%A7%C3%A3o+na+baia+da+guanabara&ots=b30vBkOhro&sig=qSMwop0UEK_B4EimhcQTazGEtc#v=onepage&q=n%C3%ADcio%20da%20polui%C3%A7%C3%A3o%20na%20baia%20da%20guanabara&f=false. Acesso em: 23 fev. 2021

COSTA, A. M. Análise histórica do saneamento no Brasil. 1994. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fiocruz/ENSP. Rio de Janeiro, 1994._____. Avaliação da Política Nacional de Saneamento: Brasil – 1996/2000. 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) –

Programa de Pós-graduação da Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. Recife, 2003.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, FGV/EBAPE. RAP – Rio de Janeiro 42(5): p. 829-74, set/out. 2008. 116 COSTA, S. S; RIBEIRO, W. A. Dos porões à luz do dia: Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) *Política pública e gestão de serviço de saneamento*. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

COSTA, J. Ordem médica e norma familiar. 1989, Rio de Janeiro, Graal.

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias? *Cadernos Adenauer*, [Online], v. XX, n. 1, p. 139-162, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAZ, Raphael Rodrigo Licheski; NUNES, Larissa dos Reis. A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, Guanambi, v. 7, n. 02, e292, jul./dez. 2020.

doi: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v7i02.292>.

Disponível

em: <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/292>.

Acesso em: 06.06.2022.

DIMOULIS Dimoulis; SORAYA, Lunardi. *Curso de Processo Constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 4 ed; ver. atual e ampl. São Paulo, Atlas, 2016.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 237-267, set./dez. 2016.

DREYFUS, Hubert L.; RABINOW, Paul. Michel Foucault: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica. 2º ed., rev., Rio de Janeiro, Editora Fourense Universitária, 2012.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. NJ: Prentice Hall, 1995.

EASTON, David. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. 2. ed. New York: Alfred A. Knopf, 1971.

ECONOMIA POLÍTICA, 2012, Porto Alegre. *Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política*. Porto Alegre: SEP, 2012.

ENGELMANN, Fabiano; CUNHA FILHO, Marco Camargo. Ações Judiciais, Conteúdos Políticos: Uma proposta de análise para o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 21, n.45, nov. 2013. ISSN 1678-9873. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/34443>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2023.

FARIA, Lucas Oliveira. MARCHETTO, Patrícia Borba. A Judicialização da Saúde: Atores e Contextos de um Fenômeno Crescente. vol. 26. n. 10. 2020. *Revista de Direito Brasileira*. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/4660>. Acesso. 06.02.2023

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2017.

FOUCAULT, Michel. Arte, Epistemologia, Filosofia e História da Medicina. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. O controle judicial de políticas públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. 2005.

FROTA, Leandro Mello. HOSKEN, Rodrigo Santos. Cartilha sobre o novo marco legal do saneamento básico : Lei nº 14.026/2020 – 2. ed. rev. e atual. - Brasília: OAB Editora, 2021. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/noticias/setor-atrai-r-60-bilhoes-em-investimentos-apos-novo-marco/>. Acesso em: 05 out. 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A ciência a caminho da roça: imagens das expedições científicas do Instituto Oswaldo Cruz ao interior do Brasil entre 1911 e 1913. Rio de Janeiro. 2º reimpressão 2018. 1º reimpressão:2002. Coedição: COC/Fiocruz.

FIOCRUZ, FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A ciência a caminho da roça: imagens das expedições científicas do Instituto Oswaldo Cruz ao interior do Brasil entre 1911 e 1913. 1992. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/5vx2d/pdf/intituto-9788575413074.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2020.

FISS, Owen. Um Novo Processo Civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 37

G1 Rio. Leilão da Cedae arrecada R\$ 2,2 bi para exploração de água e saneamento da Zona Oeste e mais 20 municípios [Internet]. 2021 [acessado 2022 ago 10]. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/12/29/leilao-da-cedae-parte-tres-do-bloco-resultado.ghhtml>
» <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/12/29/leilao-da-cedae-parte-tres-do-bloco-resultado.ghhtml>

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião das promessas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

GOULART JUNIOR, R. Desenvolvimento Regional e a Política das Águas no Brasil (1930-2010): Estudo do Setor de Saneamento. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE

GRAHAM, R. Britain and the Onset of Modernization in Brazil 1850-1914. London: Cambridge University Press, 1972.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRECO, R. M.; PITERMAN, A. A água seus caminhos e descaminhos entre os povos. Revista APS, v. 8, n. 2, p. 151-164, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ufjf.br/nates/files/2009/12/agua.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

GUIMARÃES, A. J. A.; CARVALHO, D. F. de; SILVA, L. D. B. da. Saneamento básico. Disponível em: . Acesso em: 15 ago. 2009.

HELLER, L; BASTOS, R.K.X, HELLER, P.G.B; TEIXEIRA, J.C. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) Política pública e gestão de serviço de saneamento. Ed. ampl. Be

HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) Política pública e gestão de serviço de saneamento.

Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

HELLER, Léo et al. Saneamento como política: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Léo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 23 ago. 2020.

HERMANN, Carla. Buscar Vitruvius nos trópicos: percepções de viajantes ingleses da primeira metade do século XIX sobre o Aqueduto da Carioca. *Concinnitas*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/concinnitas/article/viewFile/12374/9608>. Acesso em: 1 jun. 2018.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado "Estado de cosas inconstitucional". In: *Estudios Constitucionales*, vol. 1, n. 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Santiago, 2003, p. 203-228. Disponível em: . Acesso em: 09 nov. 2018.

IBGE, Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Censos 1960 e 1990. Disponível em: . Acesso em: 26 de jan. de 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. [acesso em 2017 jul 25]. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. 9. Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro. Estações de tratamento de esgotos. [acesso em 2016 nov 30]. Disponível em: https://www.cedae.com.br/conheca_centros.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Rio de Janeiro. São Paulo, março de 2017.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, mar., 2010. Disponível em: <[HTTP://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf](http://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf)> Acesso. 24 de julho de 2021.

KLIJN, T. M. P. Satisfação no trabalho de mulheres acadêmicas da Universidade de Concepción. 1998. Tese (Doutorado) – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto e Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo, Chile

LANGE, Rafaella. DUTRA, Juliana Almeida. “Quanto Vale Cada re investido em saneamento no Brasil; 2022. São Paulo. Ed. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental.

LIMA, N. T; HOCHMAN, G. Condenado pela raça, absolvido pela medicina: o Brasil descoberto pelo movimento sanitário da primeira república. In: MAIO, M.C.; SANTOS, R.V. (Org.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/djnty/pdf/maio-9788575415177-03.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.

LIMA, Nísia Trindade. O Brasil e a organização Pan-Americana da saúde: uma história de três dimensões. In: FINKELMAN, Jacobo. (Org.). *Caminhos da saúde pública no Brasil*. Rio

de Janeiro: FIOCRUZ, 2002. Disponível em: [https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/2705/1/Finkelman_Jacobo\(Org.\).pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/2705/1/Finkelman_Jacobo(Org.).pdf). Acesso em: 3 jun. 2018.

LOWI, Theodore J. La scienza delle politiche. Bologna: Il Mulino, 1999.

Maas. David Machado. A história do Saneamento Básico no Brasil e seu Tratamento. Somática Educar. 2021. Disponível em: <http://www.somaticaeducar.com.br/saneamento-basico/>. Acesso em 02.03.2022.

MACHADO, R; LOUREIRO, A,; LUZ; R. e MURICY, K. A danação da norma: a medicina social e a constituição da psiquiatria no Brasil. 1978, Rio de Janeiro, Graal.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002. [online]. Disponível em: . Acesso em: 21 maio 2012.

MAIA, Flavia. População precisa recorrer à Justiça para conseguir o direito básico ao saneamento. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/especiais/dialogosestrategicos/2016/09/27/noticia-dialogos-estrategicos-correio-braziliense,550561/populacaoprecisa-recorrer-a-justica-para-conseguir-o-direito-basico-a.shtml> >. Acesso em: 19/12/2017

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes – Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000. MOURA, Clóvis. O racismo como arma ideológica de dominação. Revista Princípios, São Paulo, n. 34, p. 28-43, 1994

MARQUES, Eduardo César. Da higiene à construção da cidade: o Estado e o Saneamento no Rio de Janeiro. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, II (2): 51-67, jul-out 1995.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: A política pública como campo multidisciplinar. Eduardo Marques & Carlos de Faria (orgs.). São Paulo: Unesp, 2013.

MARQUES, Eduardo. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 21 (60), 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf> >. Acesso em: 22 jun. 2017.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. – 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12-7-2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARSHALL, William P. Conservatism and the seven sins of judicial activism. University of Colorado Law Review, v. 73, set. 2002. Disponível em: . Acesso em: 28 jun. 2012.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos Enap, Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, Escola Nacional de Administração Pública, n, 8, 57p.,1997. Disponível em: < <https://goo.gl/Mf8gNc> > Acesso em: 9 jul. 2015.

MEADE, T. A. Civilizing Rio: reform and resistance in a Brazilian city, 1889-1930. Penn State Press, 2005.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. SILVA, Larissa Clare Pochamann da Silva. A contribuição do jurista, professor e ministro Luiz Fux para o Saneamento Básico e a Proteção dos Direitos Fundamentais no Brasil. Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Marco regulatório do Saneamento Básico : estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux / coordenador: Leandro Frota, Manoel Peixinho - Brasília: OAB Editora, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Hermenêutica constitucional e Direitos fundamentais. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de. Do espírito das leis. Coleção Os Pensadores – História das Grandes Idéias do Mundo Ocidental. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MIRANZI, Mário Alfredo Silveira et al. Compreendendo a história da saúde pública de 1870-1990. Saúde Coletiva, São Paulo, v. 7, n. 41, p. 157-162, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/842/84213511007.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

MONTENEGRO, Marcos H. F. 2008. Prefácio à 2ª edição. Rezende, S.C; Heller, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, 2ª edição revista e ampliada.

MONTESQUIEU. Do Espírito das Leis. São Paulo. Difusão Européia do livro, 1962. vol.01

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. O Jeca e a Cozinha: Raça e Racismo em Monteiro Lobato. Revista de Sociologia Jurídica, Curitiba, n. 8, 1997. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39322/24141>. Acesso em: 3 jun. 2018.

MURTHA, CASTRO E HELLER. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. Ambiente & Sociedade n São Paulo v. XVIII, n. 3 n p. 193-210 n jul.-set. 2015.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. Ambiente & Sociedade, São Paulo v. XVIII, n. 3 n p. 193-210 n jul.-set. 2015.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio. Disponível em: . Acesso em: 27 de jan. de 2022. 112 ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015.

OLIVEIRA, Maria Lucia de Paula; SALLES, Catarina Cruz. A Autonomia Privada e Judicialização das Políticas Públicas. MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. Judicialização de Políticas Públicas: a visão dos Juristas. Rio de Janeiro: multifoco, 2020

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende, Curso de Direito Administrativo-5.ed.rev., atual e ampl.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Métodos, 2017.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Apresentação. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judicialização de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OMS. Organização Pan-americana da Saúde. OMS: 2,1 bilhões de pessoas não têm água potável em casa e mais do dobro não dispõem de saneamento seguro. [acesso em 2017 ago 12]. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_

content&view=article&id=5458:oms-2-1-bilhoes-de-pessoas-nao-tem-agua-potavel-em-casa-e-mais-do-dobro-nao-dispoem-de-saneamento-seguro&itemid=839.

ONU. Organizações das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável; Nova York, 2015. [acesso em 2017 ago 5]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010. [S. l.], ONU, 2010

PACHÚ, Clésia Oliveira. Direitos Sociais: O Artigo 6º da Constituição Federal e sua efetividade. Campina Grande: EDUEPB, 2015.

PEREIRA JUNIOR, J. S. Aplicabilidade da Lei 11.445/07: Diretrizes nacionais para o

PEREIRA, J. A. R; SOARES, J. M. Rede coletora de esgoto sanitário: Projeto, Construção e Operação. Belém: NUMA. UFPA, EDUFPA, GPHS/CT, 2006.

PETERS, Guy B. American Public Policy: Promise and Performance. 9 ed. Washington, DC: CQ Press, 2012.

PINHEIRO, Armando Castelar (Org.). Judiciário e Economia no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré. 2000. p. 24. 6 SHERWOOD et al., 1994, p. 7. apud PINHEIRO, Armando Castelar (Org.). Judiciário e Economia no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré. 2000.

PINHEIRO, Eliane Canedo de Freitas. Baía de Guanabara, biografia de uma paisagem. Rio de Janeiro: Ed. Andra Jakobsson Estúdio Editorial Ltda. 2005

PINTO, Bibiana Graeff Chagas. Saneamento básico e direitos fundamentais: questões referentes aos serviços públicos de água e esgotamento sanitário no direito brasileiro e no direito francês. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL (DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE), 10., 2006, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006. p. 385 – 441. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/anais/anais-do-10%C2%BA-congressointernacional-de-direito-ambiental-direitos-humanos-e-meio-ambiente-v-2>>. Acesso em: 8 dez. 2018

PLANSAB. Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab> . Acesso em: 28 jan. de 2022.

POGREBINSCHI, Thamy. Judicialização ou representação: Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORTO, M, Y. Uma Revolta Popular Contra a Vacinação. Ciência e Cultura, São Paulo, v. 55, n. 1, p. 53-54, 2003. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v55n1/14861.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.

PRADO JÚNIOR, C. História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 23ª Edição, 1980.

QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. Judicialização dos direitos sociais prestacionais: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira. Curitiba: Juruá, 2011.

RAMOS, Elival da Silva. Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos. 2ª ed. São Paulo:

Saraiva, 2015

RENOVATO, R. D.; BAGNATO, M. H. S. O serviço especial de saúde pública e suas ações de educação sanitária nas escolas primárias (1942-1960). *Educar em Revista*, Curitiba, n. 2, p. 277-290, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/nspe2/17.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

REQUI, Erica Miranda dos Santos. A prestação Regionalizada e a Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento. *Coluna Saneamento: Novo marco Legal*. 1.março de 2021. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/prestacao-regionalizada-e-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-coluna-saneamento-novo-marco-legal/>. Acesso. 06.04.2022

REZENDE, S. C; HELLER, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG; Escola de Engenharia da UFMG, 2002.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. 2. ed. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2008. SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

RIBEIRO, W, J.; ROOKE, S, M, J. Saneamento básico e sua relação com o meio ambiente e a saúde pública. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Análise Ambiental) - Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010. Disponível em: <http://www.ufjf.br/analiseambiental/files/2009/11/TCC-SaneamentoSa%C3%BAdade.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

RIFIOTIS, Teophilos. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a „judicialização“ dos conflitos conjugais. In: *Revista Sociedade e Estado*. UnB, v.19, n.1, p. 85-119, 2004. Disponível em: . Acesso em: 20 set. 2018.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Plano Diretor decenal da Cidade. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 1993.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio. Rio de Janeiro, 1996. 14. Rio de Janeiro. Prefeitura Municipal. Relatório da Cidade 2: Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1996.

RODRIGUES, B. A.; ALVES, A. L. Evolução institucional da saúde pública. Brasília: Ministério da Saúde, 1977. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd04_06.pdf. Acesso em: 3 jun. 2018.

RODRIGUES, Denise dos Santos; SIERRA, Vânia Morales. Democracia, Direitos Humanos e Cidadania: as "novas políticas de reconhecimento" e os impasses na judicialização da questão social. In: *Revista Espaço Acadêmico*. UEM, n. 116, janeiro de 2011, ano X. Disponível em: . Acesso em: 18 set. 2018.

RODRIGUES, Marinéa da Silva Figueira. MIRANDA, Antonio Carlos. História Ambiental: o saneamento da cidade do Rio de Janeiro. ISSN *online*:2176-9230. ISSN Impresso 1984-4239. Disponível em: <https://sites.unifoa.edu.br/praxis/numeros/11/25-35.pdf> . Acesso em 14.03. 2022.

ROLNIK, R. Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886- 1936). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 169-202, 1998.

ROLNIK, R., “A Construção de Uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o

País- Avanços e Desafios”. In: IPEA Políticas Sociais- Acompanhamento e Analise. Fev. PP.199-210,2006.

ROSEN, George. Uma história da saúde pública: saúde e comunidades no mundo greco-romano. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1994.
saneamento básico. Brasília, 2008.

SANTOS NETO, G. M. Avaliação do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e do Programa Nova Baixada para o saneamento básico na Baixada Fluminense. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2002.

SANTOS, André Bezerra dos. Avaliação Técnica dos Sistemas de Tratamento de

SANTOS, Boaventura de Sousa. (1977), “The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in. Pasargada Law”. Law and Society Review.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 30, fev. 1996, p. 29-62. Disponível em: . Acesso em: 03 dez. 2017.

SANTOS, Marcella Lobo Arruda de Oliveira. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: o fornecimento de medicamentos de alto custo e a atuação do Poder Judiciário. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso II. (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. A efetividade dos direitos fundamentais sociais. In: TAVARES, André Ramos (org.). 20 Anos da Constituição Cidadã. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 5. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial: The right to basic conditions of life. In: Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1644-1689, nov. 2016. Disponível em: . Acesso em: 26 nov. 2018.

SARMENTO, Daniel. Por um constitucionalismo inclusivo: História constitucional brasileira, Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. In: Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005. Disponível em: . Acesso em: 14 jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEDREZ, Michele de Moraes. Sustentabilidade do ambiente construído: contribuições para avaliação de empreendimentos habitacionais de interesse social.2004. Dissertação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Engenharia. Programa de Pós Graduação de Engenharia Civil. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/6133>. Acesso em 17.01.2023.

SILVA, Anabelle Macedo. Concretizando a Constituição, 2005. Rio de Janeiro. Ed. Lumen

Juris.

SILVA, Antônio Pacheco. História do Saneamento Básico. Itu: Conselho de Regulação e Fiscalização, 2016. Disponível em: https://itu.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/ar_itu/conselho_regulacao_fiscalizacao/2016_11_09_6_reuniao_ord_consregfis_ar_itu.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

SILVA, Elmo Rodrigues da. Os cursos da água na história: simbologia, moralidade e a gestão de recursos hídricos. Tese (Doutorado) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsarg/p/fulltext/brasil/brasil.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

SILVEIRA, Daniel. Leilão da Cedae: entenda o maior e mais importante projeto de infraestrutura recente no país. Globo Notícias. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/30/leilao-da-cedae-entenda-o-maior-e-mais-importante-projeto-de-infraestrutura-recente-no-pais.ghtml>>. Acesso em: 11 set. 2021.

SION, Alexandre Oheb. Novas Perspectivas na Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos no Contexto do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Marco regulatório do Saneamento Básico : estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux / coordenador: Leandro Frota, Manoel Peixinho - Brasília: OAB Editora, 2021.

SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Brasília, 2022. . Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Jurisprudência do TJRJ. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.18.1>. Acesso em 21 de ago. de 2022.

SMH; Sociedade Médico Hospitalar. Catálogo das intervenções da política habitacional na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: SMH; 1998. 16. Rio de Janeiro. Prefeitura Municipal. Favela-Bairro: Monitoramento e avaliação. Rio de Janeiro, 2005

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho, 2013.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) GT: Políticas Públicas. Caxambu, Minas Gerais, 2003

SOUZA, Celina. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. da S.; MARQUES, E. C. (Orgs.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007

SOUZA, Rafael dos Anjos. A Judicialização das Políticas Públicas de Saneamento Básico: uma análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro a partir da Lei 11.445/07. 2022. Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlia de Mesquita Filho” (UNESP) como requisito parcial para obtenção de título de mestre em direito. Franca, 2022.

SOUZA, Thaisa Guerreiro. FONSECA. Isabel Silva Izidoro. Saneamento Básico adequado: uma realidade distante dos núcleos informais da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro (Estado). Defensoria Pública Cadernos Estratégicos II: análise estratégica de decisões dos Órgãos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos / Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. – Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2021. – 219 p.

SOUZA. Milton Leonardo Jardim. judicialização e Políticas Públicas. MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. Judicialização de Políticas Públicas: a visão dos Juristas. Rio de Janeiro:

multifoco, 2020.

Supremo Tribunal Federal. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.824 Rio de Janeiro. 06.03.2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 21.01.2023.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. Apud CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. Revista Sociológica e Política (Universidade Federal do Paraná). Curitiba: nov. 2004, n. 23, p.115 - 126. Disponível em: < <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3699/2949>>. Acesso em: 28 jul.2017.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. The global expansion of judicial power. New York: New York University, 1995.

TEMOTEO. Antonio. Agência de águas fará concurso por causa de nova lei, mas não define vagas.Uol. 15.de julho de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/15/sanemanto-ana-agencia-reguladora-estados-municipios-tarifas.htm#:~:text=Atualmente%2C%20existem%20no%20Brasil%2060,atendem%2065%25%20das%20cidades%20brasileiras>. Acesso em: 08.04.2020.

Tipologias. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) GT: Políticas Públicas. Caxambu, Minas Gerais, 2003.

TOLEDO GA. Cidade do Rio de Janeiro sustentável? Análise da evolução do planejamento para o esgotamento sanitário [dissertação]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz; 2018.

TORBJORN Vallinder. C.Neal Tate. The Global Expansion of judicial Power. NYU, 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. “A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.) *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*, 2003.

TSUTIYA, M. T. Abastecimento de água. 3. ed. São Paulo: Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006.

TSUTIYA, M. T.; BUENO, R. C. R.; Contribuição de águas pluviais em sistemas de esgotamento sanitário. In: Água Latinoamérica, www.agualatinoamerica.com, v. 4, n. 4, p. 20-25, julho/agosto 2004. Disponível em: . Acesso em: 24/01/2023

TSUTIYA, M. T.; SOBRINHO, P. A. Coleta e transporte de esgoto sanitário. 3 a ed. Rio de Janeiro: ABES, 2011.

TUCCI, C. E. M. Águas urbanas. Scielo Brazil Cientific Electronic Library Online. São Paulo, 2008. Estudos Avançados 22. p. 97-112. Disponível em: . Acesso em: 29/08/2013.

VALLADARES, Lícia. Passa-se uma casa: uma análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Política públicas, direitos fundamentais e controle judicial.2.ed. Belo Horizonte. Fórum,2016. VALLINDER, T. & TATE, C. Neal. The Global

Expansion of Judicial Power : The Judicialization of Politics. New York : New York University.1995.

VALLINDER , T. & TATE, C. Neal. 1995. The Global Expansion of Judicial Power : The Judicialization of Politics. New York : New York University.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. In: Tempo Social, vol. 19, n.2, nov. 2007, p. 39-85. Disponível em: . Acesso em: 04 dez. 2017.

WERNECK VIANNA, Luiz. A judicialização das relações sociais, In WERNECK VIANNA, Luiz et alii, A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999, p. 149

WHO. World Health Organization. Commission on Social Determinants of Health. Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health (final report). Geneva:World Health Organization. 2008.

XAVIER, Licínio. Novo Marco de Saneamento é sancionado com meta de alcançar a universalização até 2033. 16 de julho de 2020. Disponível em: <https://portalamm.org.br/novo-marco-de-saneamento-e-sancionado-com-meta-de-alcancar-a-universalizacao-ate-2033/>. Acesso em: 08.04.2022.