

O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA ANÁLISE SOBRE AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS COMPATÍVEIS COM ESSA PROTEÇÃO

Guilherme Sebalhos Ritzel¹³

Resumo

Este trabalho tem o objetivo de analisar o direito ao saneamento básico como algo essencial para a efetivação de direitos garantidos na Constituição de 1988. Para isso, foi utilizado o método indutivo de pesquisa, considerando que para a efetivação de direitos sociais como a saúde, a alimentação e a moradia, é indispensável a ação do Estado. O artigo também ressalta que embora o saneamento básico não esteja assegurado explicitamente na Constituição, compreende-se como conceito de saneamento básico o que está previsto no artigo 3º da Lei 11.445/07, isto é, situações relevantes para o direito à saúde (artigo 6º e 196) e para o meio ambiente equilibrado (artigo 225), como abastecimento e tratamento de água, além do cuidado com o lixo. Considerando isso, conclui-se que a competência solidária entre a União, os Estados e os municípios, não possui uma efetividade real, assim como as diferenças sociais e econômicas no nosso país demonstram as dificuldades para se tratar o tema.

Palavras-chave: Saneamento básico; Direito à Saúde; Meio ambiente equilibrado.

THE RIGHT TO BASIC SANITATION IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988: AN ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL GUARANTEES RELATED TO THIS PROTECTION AND THE MEANS FOR THEIR EFFECTIVENESS

Abstract

This work aims to analyze the right to basic sanitation as something essential for the realization of rights guaranteed in the 1988 Constitution. For this, the inductive method of research was used, considering that for the realization of social rights (such as health, food and housing) the action of the State is essential. The article also emphasizes that although basic sanitation is not explicitly guaranteed in the Constitution, the concept of basic sanitation is understood as what is provided for in article 3 of Law 11.445/07, that is, relevant situations to the right to health (article 6 and 196) and for a balanced environment (article 225), such as water supply and treatment, in addition to waste care. Considering this, it is concluded that the joint competence of the Union, the States and the municipalities, does not have a real effectiveness, as well as the social and economic differences in our country demonstrate the difficulties in dealing with the subject.

Keywords: Basic sanitation; Right to health; Balanced environment.

¹³ Especialização em Direito do Trabalho pela Universidade Franciscana - UFN (2018).

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar o saneamento básico à luz das garantias constitucionais previstas na Constituição de 1988. Para isso, baseia-se no entendimento de que saúde é um conjunto de fatores que vão além da não presença de doença, sendo também, o bem-estar físico, mental e social, sendo essencial para a efetivação da dignidade da pessoa humana.

Desta forma, a pesquisa visa demonstrar que as dificuldades estruturais enfrentadas pelo Brasil enquanto nação se mostram materializadas no fato de que parte da população carece de acesso à água potável, a um tratamento de esgoto adequado, ou mesmo a coleta de lixo. Com base nisso, utilizando o método indutivo de pesquisa, a pesquisa se acerca da conclusão de que o direito ao saneamento básico é um preceito fundamental encontrado em diferentes artigos da Constituição da República, além de conceituado pela 11.445/07, mas que carece de efetivação em muitas regiões do país, prejudicando a qualidade de vida de pessoas mais pobres.

O artigo se divide da seguinte forma, na primeira parte se busca analisar os direitos sociais e a importância da ação do Estado para a sua efetivação, na segunda parte se discute a competência da União, dos Estados e dos Municípios para a efetivação do direito à saúde (o que engloba o saneamento básico), e por fim, na terceira parte serão abordados alguns dados a respeito da falta de saneamento básico para parte da população brasileira.

Portanto, o que a pesquisa visa demonstrar é que uma nação que tem como um de seus objetivos prezar pela dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III da Constituição) precisa universalizar o saneamento básico para toda sua população. Logo, considerando isso, é necessário destacar que os demais direitos resguardados constitucionalmente, isto é, os que prezam pela liberdade (artigo 5º), pela igualdade (artigo 6º) e pela solidariedade (artigo 225 e 23 por exemplo) só serão efetivados plenamente se toda sociedade tiver condições decentes de saneamento.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A AÇÃO DO ESTADO PARA EFETIVÁ-LOS

A Constituição Federal de 1988 elenca os chamados “direitos sociais” como um rol de direitos definidos como de interesse de toda coletividade, sendo papel do Estado agir de modo adequado para efetivação desses institutos jurídicos. Deste modo, a Carta de 1988 define no artigo 6º os seguintes direitos:

Artigo 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sobre eles, Tavares (2010, p. 827) destaca que “os direitos sociais, como direitos de segunda dimensão, convêm, lembrar, são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva”. Desta forma, a efetivação de um direito social não ocorre de maneira apartada de políticas públicas para sua implementação.

Bobbio (2004, p. 30) lembra que em período anterior aos direitos sociais surgiram os direitos de primeira geração (os direitos individuais), que tinham a premissa da não intervenção estatal, isto é, de uma atuação negativa do Estado. Já em um terceiro momento, após a efetivação dos direitos sociais (de segunda dimensão) surgiram os direitos de solidariedade, como os relacionados à proteção ambiental e à globalização, que decorrem de uma ação conjunta para minimizar os danos ao meio ambiente que afetam a humanidade como um todo (PADILHA, 2011, p. 235).

Sobre essas classificações, ressalta-se que cada direito está inserido em determinado momento da história contemporânea, isto é, após o direito à vida privada (artigo 5º, X, da CF) e o direito de ir e vir (artigo 5º, XV) a sociedade precisou estabelecer parâmetros mínimos de regulação do trabalho (artigo 7º em seus incisos) e do acesso à educação (artigo 205), por exemplo, e em mesmo sentido, direitos relacionados ao meio ambiente passaram a ser pautas mais presentes após o mundo ficar mais globalizado na segunda metade do século XX. Por isso, Padilha (2011, p. 239) salienta que “os direitos nascem quando podem e devem nascer”, não havendo entre eles uma hierarquia, mas sim um contexto social propício para o surgimento de cada direito.

Assim sendo, é de se ressaltar que para a afirmação dos direitos das três dimensões citadas são necessários para um Estado de Direito avançado, mas também deve-se destacar que em sociedades desiguais tal modelo tende a ser mais dificultoso. Nesse sentido, explicando a importância da efetivação dos direitos sociais, José Afonso da Silva (1999, p. 289-290) afirma que os direitos sociais tratam de prestações positivas em que o Poder Público de forma direta ou indireta, busca possibilitar melhor qualidade de vida aos mais fracos, considerando a “igualização” das situações sociais desiguais.

Sobre essas prestações positivas, Sarlet (2019, p. 284) bem destaca que a implementação dos direitos sociais por meio da ação estatal contribui de certo modo também com a efetivação dos direitos individuais: “O desiderato dos direitos sociais, como direitos a prestações, consiste precisamente em realizar e garantir os pressupostos materiais para uma efetiva fruição das liberdades”.

O começo do século XX foi determinante para a normatização dos direitos sociais, pois após a Revolução Industrial no século XIX trazer o problema à tona, algumas nações inseriram maior ênfase a estes institutos. Por exemplo, ainda no final do século XIX a Alemanha governada pelo chanceler Otto Von Bismark foi pioneira na implementação da previdência social moderna (FAGNANI, 2019, p. 19). Do mesmo modo, o direito trabalhista teve grandes marcos normativos como as Constituições do México em 1917 e da Alemanha em 1919, e neste mesmo ano, o Tratado de Versalhes que inaugurou a OIT - Organização Internacional do Trabalho (DELGADO, 2017, p. 104).

Entretanto, muitos autores afirmam que costumeiramente há maior descaso com os direitos sociais se comparável aos direitos individuais (civis e políticos), desdém que cria a percepção de que apenas os direitos de primeira dimensão são efetivamente direitos humanos. Sobre isso, Ribeiro (2015, p. 232) faz a seguinte análise:

Mas, de qualquer forma, essa divisão, em que nem sempre se reconhecem os direitos sociais com o mesmo status dos direitos de liberdade, e que possui forte motivação ideológica, levou os direitos humanos a serem regulamentados por dois pactos internacionais diferentes, o dos

direitos civis e políticos e o dos direitos econômicos, sociais e culturais que não possuem o mesmo regime jurídico.

O que o autor afirma nesta explicação é que a ONU - Organização das Nações Unidas não introduziu em um mesmo “pacto de direitos” os direitos civis e políticos e os direitos sociais, econômicos e culturais, tendo na verdade, dividido os assuntos em dois dispositivos jurídicos diferentes. Independente disso, o fato é que os direitos civis e políticos, da chamada primeira dimensão, são considerados direitos de aplicação imediata, enquanto os direitos sociais, econômicos e culturais são concebidos pelo pacto da ONU para serem efetivados de maneira progressiva (RIBEIRO, 2015, p. 232).

Desta forma, os direitos sociais são caracterizados pela observância estatal na garantia de serviços básicos à sociedade, como o incentivo para o funcionamento de hospitais e escolas, programas de distribuição de renda entre outras medidas. Vale lembrar que a Constituição Federal destaca no artigo 6º alguns direitos sociais, mas também especifica com maiores detalhes esses direitos em outros artigos, como os direitos trabalhistas (ao longo do artigo 7º) e na chamada “Ordem Social” (Título VII) que dispõe por exemplo sobre a saúde (artigo 196), a previdência social (artigo 201 e 202), a assistência social (artigo 203 e 204), assim como a educação (artigo 205 a 214) e a cultura (artigo 215 e 216).

Vale destacar que os direitos sociais se complementam com outros dispositivos constitucionais, como os preceitos básicos da Constituição de 1988 que são considerados os objetivos almejados pela república. Por exemplo, um dos direitos sociais básicos, a saúde, é entendida como a concretização de uma sadia qualidade de vida (o que é essencial para a afirmação da dignidade humana, artigo 1º, III), algo que deve ser sempre ressaltado se considerado o fato de que a maioria da população brasileira vive na miséria (TAVARES, 2010, p. 844).

Considerando dados demográficos em nosso país, o IBGE divulgou no segundo semestre de 2020 que 70% dos brasileiros dependem exclusivamente do SUS (Sistema Único de Saúde), o que equivale a 150 milhões de pessoas. A pesquisa ainda denota que as disparidades regionais são fortes, pois nos Estados das regiões Norte e Nordeste do país esse índice atinge a 90% da população. (PORTAL UOL, 2020).

É de se ressaltar que a importância do acesso à saúde também tem grande relevância para os seguimentos da população com a acesso à planos privados de saúde, pois conforme pesquisa de Anab – Associação Nacional dos Administradores de Benefícios em junho de 2022, quase metade (47%) dos brasileiros precisou cortar gastos do orçamento familiar em prol da manutenção do plano de saúde (AGÊNCIA BRASIL, 2022). Desde modo, parece pertinente a garantia do acesso e a manutenção da saúde, respaldada pelo Estado (artigo 200, CF) e também pela iniciativa privada de forma complementar (artigo 199, CF).

As ações e os serviços públicos destinados à saúde se submetem ao princípio do atendimento integral (relativo à todas as demandas vinculadas à saúde) e ao princípio do acesso universal (“direito de todos”), que como bem acentua André Ramos Tavares (2010, p. 845) devem abranger todas as necessidades das pessoas:

[...] não só todos têm direito à saúde como esta deve ser prestada de maneira completa, sem exclusões de doenças ou patologias, por dificuldades técnicas ou financeiras do Poder Público. Não é permitido a este esquivar-se da prestação de saúde em todos os setores.

Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p. 328 e 329) vai nesta mesma linha, indicando que embora o Poder Público e alguns especialistas afirmem que o direito à saúde tenha sido positivado como norma de eficácia limitada (dependendo de regulação futura) ou que a falta de recursos públicos para o investimento seja um empecilho, é dever do Estado observar com o devido cuidado o direito à saúde:

[...] os habituais argumentos da ausência de recursos e da incompetência dos órgãos judiciais para decidirem sobre a alocação e destinação de recursos públicos, não nos parece que essa solução possa prevalecer, ainda mais em hipóteses em que está em jogo a preservação do bem maior da vida humana. Não nos esqueçamos que a mesma Constituição que consagrou o direito à saúde estabeleceu, evidenciando, assim, o lugar de destaque outorgado ao direito à vida.

Sarlet além de ressaltar o direito à vida, indicado no artigo 5º, destaca que a omissão do Estado em relação à saúde é comparável a uma pena de morte (vedada pelo Art. 5º, XLVII), sendo para a população mais desfavorecida seja; “cujo único crime foi o de não ter condições de obter com seus próprios recursos o atendimento necessário” (SARLET, 2019, p. 329).

Neste sentido, é inevitável que para abordar o direito à saúde se faz necessário abordar o atendimento efetivo, integral e universal do saneamento básico, tal como preceitua o artigo 2º, I, II e III da Lei 11.445 de 2007 (que disciplina o saneamento básico) e o artigo 196 da Constituição. Considerando isso, o próximo capítulo irá abordar a repartição solidária de competências entre municípios, Estados e União.

3 O FEDERALISMO SOLIDÁRIO NA SAÚDE: A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE MUNICÍPIOS, ESTADO E UNIÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO INVESTIMENTO PARA A SAÚDE

A respeito da repartição de competências sobre a saúde vale destacar que cabe aos Estados, aos Municípios e a União o papel de concretizá-la. É destacável que para a efetivação do direito à saúde é necessário se fazer uma ligação interdisciplinar com outros ramos jurídicos, como por exemplo, o Direito do Trabalho e o Direito Ambiental.

Neste sentido, a saúde se relaciona com as relações de trabalho em situações destacáveis como a duração do trabalho, que como bem destaca Delgado (2017, p. 974); “a Constituição de 1988, sabiamente, arrolou como direito dos trabalhadores a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (artigo 7º, XXII)”. Assim também, Romanello e Santos (2019, p. 11) assinalam que o artigo 225, VI salienta que a preservação do meio ambiente é essencial “à sadia qualidade de vida” e papel do Poder Público preservá-lo para as gerações futuras.

Ante o exposto, fica nítido que a premissa da saúde e da prevenção da doença se encontra em diferentes aspectos do cotidiano. Logo, a responsabilidade Estatal é distribuída para os diferentes entes federativos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que algumas questões são de competência conjunta de todos os entes da Federação. Tem-se como exemplos a proteção do patrimônio público, de obras de arte com valor histórico, artístico e cultural (artigo 23, I e IV), a proteção do meio ambiente de maneira geral e da defesa das florestas, da fauna e da flora (artigo 23, VI e VII), além também do incentivo à pesquisa, à ciência junto com a educação e a cultura (artigo 23, V).

Somando a estas, a Constituição da República também estabelece que a saúde e a assistência pública (artigo 23, II) são inerentes a competência solidária (ou concorrente) estatal. Um exemplo pertinente dessa competência aconteceu com o surgimento da pandemia da Covid-19 onde o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu Ação de Inconstitucionalidade (ADI 6341) no sentido de que os municípios e os Estados brasileiros tinham o dever de estabelecer medidas de isolamento social e sobre atividades essenciais.

No seu voto a respeito desta ADI, o Min. Alexandre de Moraes destacou que a competência concorrente dos entes da Administração Pública tem como dever respeitar os chamados “freios e contrapesos” do federalismo brasileiro, além do fato de que diferentes localidades muitas vezes possuem diferentes particularidades (BRASIL, 2020):

O que significa a competência comum administrativa? Significa que, a partir do princípio da predominância do interesse, a União deve editar normas, políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados, interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local (BRASIL, 2020).

Evidentemente que o conflito que se faz presente nas diferentes formas de atuar dos entes federativos não pode ser visto como algo novo, ou como algo que nasceu no combate à pandemia. Porém, é de se destacar que a organização constitucional estabelece para os entes federativos competências próprias (privativas) e outras em comum (concorrentes).

Assim, a Constituição estabeleceu matérias de competência privativa da União como as preceitadas no artigo 21 (emissão de moeda, defesa da soberania nacional e outras peculiaridades), as inerentes aos Estados no artigo 25 (como instituir regiões metropolitanas e praticar atos não vedados pela CF) e as inerentes aos municípios no artigo 30. Desde modo, considerando que todos os entes federativos podem atuar administrativamente nas matérias elencadas no artigo 23, deve-se firmar uma diretriz que seja capaz de promover a cooperação, e não sendo isso possível, o “princípio da predominância de interesses” deve ser utilizado em casos de conflito (TAVARES, 2010, p. 1138).

Sendo assim, e independente disso, cabe lembrar que os recursos disponíveis são desiguais entre os entes da federação, como bem salienta Dresch (2014, p. 28):

A incapacidade técnica e financeira da maioria dos Municípios para cumprirem sozinhos o preceito universalizador e o atendimento integral da saúde os torna reféns da cooperação técnica e financeira dos Estados-membros e da União.

O federalismo brasileiro é estruturado de forma centrípeta, com a concentração do poder central, situando os Municípios numa base financeiramente mais frágil, que lhes impõe uma dependência dos Estados-membros e da União. Mesmo assim, criou-se um federalismo solidário dentro da organização do SUS, atribuindo aos Municípios a condição de executores diretos das ações de saúde [...].

Ainda, embora há concentração de poder em nível nacional, há em termos práticos uma responsabilidade subsidiária nas omissões e ações do gestor público, isto é, o que ocorre de fato é a gestão municipal ficar encarregada da maioria das atribuições, enquanto a União e os Estados-Membros respondem subsidiariamente (DRESCH, 2014, p. 30). Essa lógica é vista na decisão abaixo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ/RS):

Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS, MORAIS E ESTÉTICOS. REJEITADA A PREFACIAL RECURSAL DE NULIDADE DA SENTENÇA. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS PELO POSTO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO RÉU. CONDUTA INADEQUADA ATESTADA PELA PERÍCIA MÉDICA. PERDA DE VISÃO COMPLETA NO OLHO ESQUERDO. REDUÇÃO DE CAPACIDADE LABORATIVA. PENSIONAMENTO VITALÍCIO [...]. (RIO GRANDE DO SUL, 2022)

O julgado diz respeito a um caso de negligência médica em um posto de saúde municipal, que em virtude disso, foi responsabilizado pela conduta falha. Vale destacar que este tipo de situação se enquadra no artigo 37, § 6º da Constituição, que prevê a responsabilidade objetiva do Estado frente aos danos causados à terceiros, podendo ajuizar ação regressiva contra o agente (servidor) que causou o dano (observando o dolo ou a culpa).

Outra realidade que atrapalha uma efetiva proteção à saúde é a destinação dos recursos disponíveis. Por exemplo, defende a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) que o Brasil deveria gastar cerca de 6% do PIB em recursos para a saúde visando a atenção primária (vacinação, prevenção, tratamentos e cuidados a longo prazo) (OPAS, 2021). Entretanto, conforme os dados divulgados pelo Ministério da Saúde, no primeiro semestre de 2021 foi investido 4,2%, o que deve ser considerado baixo se destacarmos que o país neste período ainda vivia fortemente a crise sanitária desencadeada pela Covid-19 (BRASIL, 2021a).

A Lei Complementar 141 de 2012 que regula o § 3º do artigo 198 da Constituição (sobre o financiamento da saúde) esboça essa assimetria de investimentos. Isto é, fica estabelecido como obrigação da União a aplicação de um montante equivalente ao destinado no exercício anterior, tendo por base o PIB nacional, sem destacar um percentual

exato (artigo 5º). Já a respeito dos demais entes federativos, a lei complementar obriga a aplicação de 12% da arrecadação dos impostos para o Estado (artigo 6º) e o montante de 15% da arrecadação municipal (artigo 7º).

Outra obrigação bastante importante que os entes federativos possuem em conjunto (assunto completamente interligado com a saúde) é a prevista no inciso IX do artigo 23 que é a de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Essa obrigação conjunta recentemente foi invocada em Ações de Inconstitucionalidade (ADI’s 6536, 6492, 6583 e 6882) que criticaram algumas das mudanças do novo marco regulatório do saneamento básico (Lei 14.026/2020) por afrontar a competência solidária aumentando a competência da Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA) e diminuindo as atribuições dos órgãos locais e regionais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM, 2021).

Contudo, o Supremo Tribunal Federal entendeu que novo marco regulatório positivado pela Lei 14.026 de 2020 não fere o pacto federativo e a autonomia dos municípios e das agências estaduais. Nas palavras do Min. Luiz Fux, relator das ações de inconstitucionalidade:

Em contraponto, os arranjos peculiares à Lei 14.026/2020 se limitam à viabilidade da execução de um ou mais serviços públicos de saneamento básico. A organização das atividades continua sob a titularidade dos Municípios; ao passo que o planejamento é o resultado da deliberação democrática em dois níveis, o Plano Federal e o Plano Estadual ou Regional. (BRASIL, 2021b)

Sobre isso, destaca-se que as problemáticas referentes ao saneamento básico vão além das atribuições e das competências para propor diretrizes e para executar os serviços pertinentes. O próximo capítulo irá abordar o direito ao saneamento básico e as suas implicações na qualidade de vida da sociedade.

4 O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO E A SUA IMPORTÂNCIA PARA EFETIVAR A DIGNIDADE HUMANA

A coletividade para viver de maneira sadia depende de uma série de serviços públicos, considerando que para que a vida humana seja respeitada pelo poder estatal certas garantias são essenciais. Dentre essas garantias, o saneamento básico é uma das mais imprescindíveis.

A Lei 11.445 de 2007 estabelece uma explicação sobre o saneamento básico da seguinte forma por meio do artigo 3º, inciso I:

- a) abastecimento de água potável:** constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário:** constituído pelas atividades e pela dispo-

nibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

Desta forma, falar em saneamento básico é falar em um tratamento de esgoto adequado, na coleta de lixo, no acesso à água potável e na drenagem que previne que cheias e alagamentos ocorram nas vias urbanas. Tal cuidado é indispensável para o espaço urbano (tanto em âmbito público como privado) e para a saúde das pessoas (tanto a saúde propriamente dita como a prevenção de doenças).

Romanello e Santos (2019, p. 6) salientam que pelo fato de haver uma grande quantidade de microrganismos na natureza com capacidade de causar doenças e moléstias, se faz mais que necessário o cuidado com a higiene, com a limpeza e com a alimentação, sendo o saneamento fundamental para isso.

Nesta linha, ressalta-se que do mesmo modo que a Lei 11.445/07 é um marco para o saneamento básico, a Lei 9.433/97 é um marco regulador para os recursos hídricos, o que deve ser considerado já que o abastecimento de água potável faz parte das premissas no saneamento básico. Assim, dispõe o artigo 19 da Lei 9.433/97 sobre a necessidade de se reconhecer a água como um bem econômico e de dar ao usuário o reconhecimento de seu “real valor” (inciso I), e também sobre a importância de incentivar a “racionalização do uso da água” (inciso II). Não à toa que tramita no Congresso Nacional a PEC 4/2018 que visa o reconhecimento da água como um direito fundamental sob a alegação de que deve estar à disposição “a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico” (BRASIL, 2018).

Reconhecendo isso, é importância ter clareza em reconhecer que cabe ao Poder Público estabelecer diretrizes do uso correto da água e do seu fornecimento para a população, mas também é inegável que a sociedade como um todo deve ter a real dimensão da importância da proteção da água para o meio ambiente e para a saúde de todos os indivíduos.

Sobre essa conscientização no uso da água (ou falta dela), o Instituto Trata Brasil relata que o consumo médio de água na sociedade brasileira é de 152,1 litros por habitante

no dia, bastante acima do número idealizado pela ONU que é de 110 litros diários. Deste modo, chama atenção que além do uso acima do necessário, o atendimento ainda não se encontra universalizado como deveria, tendo em vista que 84% dos brasileiros são atendidos por água tratada, o que equivale a 35 milhões de pessoas (16%) sem esse serviço (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2022).

Este problema deve ser enfrentado nos próximos anos, pois a Lei 14.026 de 2020 que atualiza o marco regulatório do saneamento básico conforme disposto no artigo 11-B almeja como meta até o ano de 2033 a universalização do atendimento, estabelecendo o índice de 99% da população com acesso à água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos.

Porém, muitas das metas almejadas se mostram bastante distantes da realidade atual. Por exemplo, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos proposto pelo Governo Federal em abril de 2022 por meio do Decreto 11.043 (que atualizou o Lei 12.305/10) estabeleceu diretrizes para as próximas décadas no país. Entretanto, dentre as metas está a de que até o ano de 2040 metade do lixo produzido no Brasil seja reciclável, meta que se encontra distante, considerando que a realidade de 2022 foi a reciclagem de apenas 2,2% dos resíduos sólidos urbanos, bastante aquém da almejada de 13,8% para o ano de 2024 por exemplo. (CONSULTOR JURÍDICO, GLOBO, 2022)

Ainda, as disparidades regionais denotam que as dificuldades para uma implementação efetiva de condições propícias ao saneamento precisam ser melhor analisadas. Sobre isso, conforme o relatório do Instituto Trata Brasil sobre a coleta e tratamento de esgoto, entre os anos de 2016 a 2020 houve crescimento no atendimento em 24 capitais do país, só havendo redução em duas, Curitiba e Rio Branco. Porém, o relatório destaca que a redução de 0,1% em Curitiba no Paraná merece uma reflexão menos preocupante considerando que o alcance nesta cidade abarca 99% da população curitibana (podendo ser considerado o atendimento universal neste município), enquanto em Rio Branco no Acre a redução de 0,1% se mostra mais grave tendo em vista que apenas 21% da população da capital Acreana tem acesso ao tratamento adequado de esgoto. (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2022, p. 108)

Todavia, pontuam Romanello e Santos (2019, p. 20) que a cidade de Salvador/BA consegue oferecer a maioria da população os serviços relativos ao saneamento básico, contudo mesmo considerando que apenas 2% da população da capital baiana não possui água devidamente tratada, redes de esgoto, coleta de lixo e outros serviços essenciais, os autores não deixam de mencionar que essa porcentagem equivale a um número aproximado de 30 mil pessoas. Logo, os dados devem ser analisados sob a ótica de que um grande grupo de indivíduos não possui condições aceitáveis para a alimentação e higiene (pela falta de água tratada), além do alto risco de contaminação de variadas doenças.

Do mesmo modo, Pereira e Siqueira (2017, p. 153) salientam que as pequenas cidades e as regiões rurais encontram dificuldades ao acesso à água tratada e rede de esgoto por questões estruturais, mas as grandes cidades e regiões metropolitanas também encaram problemas tendo em vista a poluição decorrente do alto número de lançamento de resíduos e dejetos de esgotos. As autoras explicam que a matéria é de grande importância considerando o seu viés ambiental, pois a falta de tratamento de esgoto (ou mesmo um tratamento precário) interfere nos rios, nas praias e nos espaços urbanos de maneira geral.

Os problemas causados pela falta de saneamento podem ocasionar grandes malefícios para a sociedade, como bem relatam os estudos da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz (AGUIAR; HELLER, 2021, p. 7):

A água, quando não apropriada para o consumo humano, e a ausência dos serviços de esgotamento sanitário estão associadas à transmissão de doenças como cólera, diarreia, disenteria, hepatite A, febre tifoide e poliomielite, dentre outras.

Os estudos divulgados pela Fiocruz ainda ressaltam que o contato com resíduos sólidos pode liberar no ambiente substâncias como benzeno, metano entre outras, podendo contribuir para o desenvolvimento de câncer e má-formação congênita, por exemplo. Já a inadequação da drenagem urbana pode ensejar na proliferação de doenças como a malária, a dengue entre outras. (AGUIAR; HELLER, 2021, p. 7)

Tavares (2010, p. 578 e 583) destaca que para a consolidação do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos objetivos cruciais da República (expresso no artigo 1º, III da Constituição de 1988), é imprescindível que os indivíduos sejam vistos não apenas como “meio”, mas como “fim”, isto é, não sendo viável enxergar as pessoas apenas como um instrumento à serviço da sociedade (ou do Estado). Para que isso ocorra, destaca o autor que a dignidade humana se efetiva quando os indivíduos estão com capacidade plena para tomar suas próprias decisões e quando possuem qualidade de vida.

Liebl e Demarchi (2018, p. 94) ressaltam que a Declaração Universal das Nações Unidas ao buscar uma definição de dignidade conceituou-a de acordo com a ideia de autonomia individual e da autodeterminação das pessoas, o que logicamente não está errado, mas como bem ressaltam os autores, é inviável se almejar a dignidade humana sem levar em consideração o direito à saúde e os demais direitos sociais.

Deste modo, é praticamente impossível se pensar em dignidade humana em ambientes insalubres para se viver, o que inviabiliza de certa forma todos os outros aspectos da vida. Ainda, é de pressupor que o atendimento necessário ao que tange o saneamento básico também se refere ao direito à moradia, ao direito à alimentação, ao direito à saúde e ao direito a um ambiente ecologicamente equilibrado (RIBEIRO, 2015, p. 249).

Portanto, o que se percebe é que a problemática do saneamento básico se difere nas diferentes regiões do país, o que ajuda a concluir que a desigualdade econômica e social interfere na efetivação deste direito. Do mesmo modo, observa-se que o atendimento ineficaz em relação ao saneamento interfere diretamente em direitos positivados de forma mais explícita na Constituição, em especial o direito à saúde (artigo 6º e 196). Além do mais, ressalta-se que todos os direitos essenciais para a qualidade de vida e para a formação pessoal dos indivíduos e da sociedade em geral só se fazem presente com a via urbana limpa, sem proliferação de lixo ou alagamentos, e com os domicílios tendo acesso à água potável e bem tratada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se conclui com esta pesquisa é que a Constituição de 1988 estabelece alguns dispositivos que embora não falem abertamente, devem ser utilizados como referência em relação ao saneamento básico. Deste modo, o saneamento básico possibilita a efetivação de direitos como a alimentação, a moradia e a saúde, positivados no artigo 6º, além também do direito a um meio ambiente equilibrado (artigo 225).

Como esse trabalho buscou lembrar, a efetivação do artigo 6º se dá por meio do papel ativo do Estado, este responsável pela implementação de políticas públicas que satisfaçam as necessidades básicas das pessoas. Ainda, a pesquisa reconhece que o artigo 23 nos seus incisos I e IX estabeleceu a competência solidária da União, dos Estados e dos municípios em relação à saúde e ao saneamento básico propriamente dito. Porém, tal solidariedade ainda carece de efetividade tendo em vista as diferenças estruturais e econômicas entre os entes, além das desigualdades regionais que denotam dificuldades diversas em cada localidade.

Do mesmo modo, entende-se que as metas traçadas pelo Poder Executivo em nível nacional parecem de pouca probabilidade de consumação até 2040 no que diz respeito aos resíduos sólidos recicláveis. Ainda, o que se pode afirmar é que os impactos nocivos do lixo urbano, do mal tratamento do esgoto e de outras questões pertinentes ao saneamento básico são questões essenciais para o debate público das próximas décadas.

Portanto, o que se pretende destacar é que o direito ao saneamento básico é algo de grande importância para que vários direitos constitucionais sejam devidamente respeitados. Desta forma, a própria dignidade da pessoa humana, um dos objetivos almejados pela Constituição de 1988 (como previsto no artigo 1º, III), só se faz viável com acesso à água potável e tratada, além também de uma via urbana limpa e drenada.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Para manter plano de saúde, 47% da população ajustou orçamento**. Agência Brasil, Brasília, 7 de junho de 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2022-06/para-manter-plano-de-saude-47-da-populacao-precisou-ajustar-orcamento>. Acesso em: 07 jun. 2022.

AGUIAR, Alex Moura de Souza; HELLER, Leo. **Saneamento básico**: perspectivas e saúde nas cidades. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/11/Aguiar-AMS-Heller-L_Saneamento-b%C3%A1sico-no-Brasil_TD_76_final.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

BRASIL. **Lei 9.433/97**, dispõe sobre o uso de recursos hídricos. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Lei 11.445/07**, dispõe sobre o marco legal e as diretrizes nacionais do saneamento básico. Brasília, Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 12.305/10**, dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 14.026/20**, atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Economia da Saúde**, de 1 de junho de 2021a. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/boletim_economia_saude_jun2021.pdf. Acesso em: 12. jul. 2022.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional 4 de 2018**, que visa reconhecer a água como um direito fundamental. Relator: Jaques Wagner. Brasília, DF. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7631316&ts=1649362859142&disposition=inline>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341**, que trata sobre a competência concorrente sobre a saúde. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. André Mendonça, 13 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6882**, que trata sobre o novo marco legal do saneamento básico. Relator: Min. Luiz Fux. Requerente: Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE, 02 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351385559&ext=.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **STF julga improcedente ADIs que questionavam a constitucionalidade do Novo Marco Legal do Saneamento**. Confederação Nacional de Municípios, 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/stf-julga-improcedente-adis-que-questionavam-a-constitucionalidade-do-novo-marco-legal-do-saneamento>. Acesso em: 02 ago. 2022.

CONSULTOR JURÍDICO. **Novo Decreto traz plano nacional para melhoria do tratamento de lixo**. Consultor Jurídico, 17 de Abril de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-17/decreto-traz-plano-nacional-melhoria-tratamento-lixo>. Acesso em: 08 ago. 2022.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Editora LTr, 2017.

DRESCH, Renato Luís. Federalismo Solidário: A responsabilidade dos entes federativos na área da saúde. SANTOS, Lenir; TERRAZ, Fernanda (Org.). **Judicialização da Saúde no Brasil**. Campinas: Saberes, 2014. p. 25-57.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência**: o debate desonesto: subsídio para ação social e parlamentar. São Paulo: Contracorrente, 2019.

GLOBO. **Brasil terá estratégia para tratamento de lixo após doze anos de espera**. Jornal Hoje, 14 de Abril de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/04/14/brasil-tera-estrategia-para-tratamento-de-lixo-apos-12-anos-de-espera.ghtml>. Acesso em: 08 ago. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Atendimento**. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso em: 08 ago. 2022.

INSTITUTO TRATABRASIL. **Ranking do Saneamento 2022**. Disponível em: https://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_do_Saneamento_2022/Relat%C3%B3rio_do_RS_2022.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.

LIEBL, Helena; DEMARCHI, Clóvis. A efetividade da pessoa humana através dos direitos sociais. **Revista da ESMESC**, v. 25, n. 31. p. 85-106, 2018.

PADILHA, Norma Sueli. O equilíbrio do meio ambiente do trabalho: Direito fundamental do trabalhador e do espaço interdisciplinar entre o Direito do Trabalho e o Direito Ambiental. **Revista do TST**, Brasília, v. 77, n. 4, p. 231-258, 2011.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; SIQUEIRA, Mariana de. O acesso universal e sustentável ao direito ao saneamento como caminho de construção do desenvolvimento. **Revista Jurídica (Unicuritiba)**, Curitiba, v. 4. n. 49, p. 145-159, 2017.

PORTAL UOL. **SUS é única opção para quase 90% dos moradores do Norte e do Nordeste, diz IBGE**. Uol, 4 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/09/sus-e-unica-opcao-para-quase-90-dos-moradores-do-norte-e-nordeste-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 04 jun. 2022.

RIBEIRO, Wladimir António. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia**, Curitiba, v. 13. n. 52. 2015. p. 229-251.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível 5002417-29.2015.8.21.0073/RS**. Requerente: Mauricio Ramos. Requerido: Município de Tramandaí. Relatora: Lusmary Fatima Turelly da Silva, 29 de junho de 2022.

ROMANELLO, Michely Vargas Delpupo; SANTOS, Micael Fernando Gomes dos. O saneamento básico como direito fundamental: Uma análise jurídica dos desafios enfrentados na cidade de Salvador/BA. **Revista do Curso de Direito da UNIFOR-MG**, Formiga, v. 10, n. 2, p. 1-24, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: 1999.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Investimento na atenção primária à saúde é urgente para garantir recuperação da COVID-19 nas Américas**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/10-11-2021-investimento-na-atencao-primaria-saude-e-urgente-para-garantir-recuperacao-da>. Acesso em: 12 jul. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

Recebido em: 30 ago. 2022 Aceito em: 01 fev. 2023