# V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**MARÍA CRISTINA VAZQUEZ PEDROUZO**

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente –** Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

**Conselho Fiscal:**
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, María Cristina Vazquez Pedrouzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-220-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito administrativo 3. Gestão pública. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34

---

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

# V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

---

## Apresentação

Com grande satisfação participamos do V Encontro Internaciona do CONPEDI, realizado em Montevideu entre os días 8 e 10 de setembro de 2016.

Especialmente gratificante foi o congraçamento dos pesquisadores brasileiros e uruguaios das mais diversas instituições de ensino superior, assim como compartilhar da coordenação do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública."

Os pesquisadores uruguaios foram os doutores Alejandro Borche e Sonia Sena, com o tema "Incidencia de las Leyes de Acceso y Protección de Datos Personales en la Gestión de la Administración Pública", e os doutores Miguel Larramendi y Miriam Mora, com o tema "La responsabilidad del Estado en la Constitución Uruguaya".

Na sequencia, os pesquisadores brasileiros apresentaram 13 trabalhos sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo contemporáneo: no que tange ao controle da máquina adminstrativa Carla Luana Silva teceu reflexões sobre a ação popular e o controle da Administração Pública e Alanna Maria Lima da Silva sobre a atuação das cortes de contas e as omissões administrativas nas políticas ambientais diante da inexistencia dos planos de manejo; Giovani da Silva Corralo e Bruna Lacerca Cardoso trouxeram considerações sobre a pós-modernidade e as pactuações administrativas com o terceiro setor e com o empresariado; Luiz Felipe Cirino apresentou considerações sobre a responsabilidade dos juízes no direito brasileiro; sobre as concessões e permissões de serviços públicos Marcus Venício Cavassim e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini discorreram sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, enquanto que Fernando Gonçalves Rodrigues e Marinella Machado Araújo falaram sobre o serviço público e a exigência de ressignificação e Maria Tereza Fonseca Dias com Jairo Boechat Junior apresentaram seus estudos sobre o conflito de interesses públicos e a extinção de concessão minerária no caso concreto abrangido pelo arco metropolitano do Rio de Janeiro; acerca da governança e do planejamento falaram Marcos Pereira Anjo Coutinho e Edimur Ferreira de Faria; na temática das licitações e contratos administrativos Jean Alves apresentou sobre a compliance como meio de controle juntamente com modelos ergonométricos de identificação e Felipe Cesar Lapa Boselli com Thiago André Marques Vieira acerca do desenvolvimento sustentável e o principio da eficiência; Ana Helena Scalco Corazza e Jonas Faviero Trindade falaram sobre a complexidade dos

honorários de sucumbência dos advogados públicos; Diaulas Costa Ribeiro e Kelle Lobato Costa Ribeiro teceram reflexões sobre a reversão de aposentadorias de servidor público septuagenário; Luis Antônio Zanotta Calçada refletiu sobre os principios da Administração Pública na gestão pública; e, por fim, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva e José Heder Benatti apresentaram sobre o usucapião e os bens da sociedade de economía mista com base na jurisprudencia do Superior Tribunal de Justiça.

As pesquisas apresentadas refletem parte do estado da arte das problemáticas concernentes ao Direito Administrativo no Uruguai e no Brasil, das quais foi possível visualizar problemas comuns e que se entrelaçam, o que deve remeter a uma atuação mais concertada dos pesquisadores da América Austral. Uma boa leitura a todos!

Profa. Dra. Cristina Vázquez - UDELAR

Prof. Dr. Giovani Corralo - UPF

# A REGULAÇÃO NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

# A REGULATION ON SANITATION SECTOR BASIC AND THE PRINCIPLE OF HUMAN DIGNITY

**Marcus Venício Cavassin** [1]
**Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini** [2]

**Resumo**

O artigo analisa o papel da regulação dos serviços de água e esgoto na realização do princípio constitucional da dignidade humana, revelando se o marco regulatório do saneamento básico criou condições para a melhoria progressiva destes serviços. O objeto da pesquisa está voltado para a análise da escassez de água e a crise hídrica que tem afetado grandes centros urbanos no Brasil e no mundo, assim como para as externalidades decorrentes do acesso a estes serviços, na saúde, no meio ambiente e no desenvolvimento humano. Ao final é demonstrado que a função de regulação tem influência direta na dignidade humana.

**Palavras-chave:** Crise hídrica, Dignidade humana, Regulação, Serviços de água e esgoto

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article analyzes the role of regulation of water and sewage services in the realization of the constitutional principle of human dignity, revealing the regulatory framework of basic sanitation that has created conditions for the progressive improvement of the services. The object of the research focuses the analysis of water scarcity and water crisis that have affected large urban centers in Brazil and abroad, as well as the externalities arising from access to these services, health, environment and human development. In the end it is demonstrated that the regulatory function has a direct influence on human dignity.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Water crisis, Human dignity, Regulation, Water and sewage services

[1] Mestre em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Pós-Graduado em Direito do Saneamento pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

[2] Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor do Programa de Mestrado do UNICURITIBA

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de analisar o papel da regulação na realização do princípio constitucional da dignidade humana através da universalização do saneamento básico, especialmente no que se refere aos serviços de água e esgoto.[1]

Discute-se nesta pesquisa sobre o papel do marco regulatório do saneamento básico na regulação dos serviços, de modo a se buscar a eficiência, qualidade e modicidade tarifária, com vistas à universalização do acesso.

O momento é particularmente propício para o exame da questão, tendo em vista que o saneamento básico tem entrado na pauta dos governantes como principal desafio das políticas públicas – a crise hídrica brasileira vivida contemporaneamente revela a agudeza do problema – e o papel destes serviços essenciais para a realização do mínimo existencial e fundamental para os cidadãos brasileiros, consoante consta de nossa Constituição no art. 1º, inc. III.

Será analisada a crise hídrica e as consequências da falta de acesso aos serviços de água e esgoto para a população, com ênfase especial nas externalidades decorrentes deste acesso na saúde, meio ambiente, educação, economia, turismo, entre outros.

Na sequência, apresenta-se a relação direta dos serviços de água e esgoto com a realização de outros direitos sociais fundamentais para que o cidadão goze de uma vida digna, fato que motiva a adoção de políticas públicas pelo Estado, com o objetivo de universalizar os serviços, a fim de dar efetividade ao princípio constitucional da dignidade humana.

Por derradeiro, demonstra-se que é preponderante o papel da regulação no estabelecimento de um regime de competição, mesmo que virtual, no ambiente de monopólio natural do saneamento básico, isto com o objetivo de superar o déficit dos serviços e reduzir as desigualdades sociais, mediante a aplicação de técnicas e mecanismos de fiscalização e de incentivo a qualidade e a maior eficiência, atrelados ao controle da modicidade tarifária.

É importante perquirir sobre a influência da regulação na realização da dignidade humana, decorrente de seus reflexos na melhoria da prestação dos serviços de água e esgoto, assim como em que medida o Direito pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Após o necessário desenvolvimento, o estudo pretende responder na conclusão aos seguintes questionamentos: 1º. Existe relação entre o saneamento básico e outros direitos

---

[1] A Lei nº 11.445/2007 estabeleceu em seu artigo 3º que o saneamento básico é composto pelos serviços de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. (BRASIL, Lei 11.445, 2007).

sociais fundamentais? 2º. A regulação instituída pelo marco regulatório do setor possui, em tese, instrumentos capazes de estimular a reversão do atual quadro deficitário na prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, com vistas à universalização? 3º. Há relação entre a regulação e a realização do princípio constitucional da dignidade humana?

O método utilizado é o dedutivo, baseado em pesquisa teórico-bibliográfica. Serão analisados alguns dados estatísticos do setor de saneamento básico, as doutrinas sobre o tema e a atual legislação relacionada à matéria. O referencial teórico da pesquisa relaciona-se com o estudo dos direitos fundamentais, em especial com o princípio da dignidade da pessoa humana.

## 1 AS CONSEQUÊNCIAS DA ESCASSEZ DA ÁGUA E DA FALTA DE SANEAMENTO BÁSICO

A água é um bem escasso, cuja falta gera várias consequências para a saúde da população, para o meio ambiente e para a economia.

Busca-se demonstrar qual a relação dos serviços de água e esgoto com outros direitos fundamentais e a sua contribuição para a realização da dignidade humana.

### 1.1 A ESCASSEZ DA ÁGUA E A FALTA DO SERVIÇO DE ESGOTO

O crescimento populacional e a constante necessidade de expansão econômica pela massificação da produção e do consumo, assim como o aproveitamento das fontes de energia e o desenvolvimento de novas tecnologias, tem afetado diretamente a sustentabilidade ambiental do planeta e das reservas naturais de água.

Na "sociedade de risco global" descrita por Beck (2010, p. 23) existem riscos incertos e incontroláveis provocados pelo desenvolvimento e modernização, cujas consequências são incalculáveis e imprevisíveis.

O aumento diário da demanda por água, atrelado à poluição dos rios, tem provocado vários cenários de crise hídrica, especialmente porque de toda a água disponível no planeta, apenas 0,3% está disponível para o consumo (a maior parte no subsolo).[2]

---

[2] Segundo Eduardo Freitas: "A água potável, ou mesmo água doce disponível na natureza, é bastante restrita, cerca de 97,61% da água total do planeta é proveniente das águas dos oceanos; calotas polares e geleiras representam 2,08%, água subterrânea 0,29%, água doce de lagos 0,009%, água salgada de lagos 0,008%, água misturada no solo 0,005%, rios 0,00009% e vapor d'água na atmosfera 0,0009%. Diante desses percentuais, apenas 2,4% da água é doce, porém, somente 0,02% está disponível em lagos e rios que abastecem as cidades e pode ser consumida. Desse restrito percentual, uma grande parcela encontra-se poluída, diminuindo ainda mais as reservas disponíveis" (**Água potável**. Disponível em: <http://www.brasilescola.com/geografia/agua-potavel.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016).

Segundo a ONU, até 2030 aproximadamente metade da população mundial estará vivendo em áreas de grande escassez de água,[3] sendo que 1,8 bilhão de pessoas estarão vivendo em países ou regiões com escassez absoluta de água.[4]

Constatam Castro e Scariot (2005, p. 101) que em 2050 pelo menos uma em cada quatro pessoas viverá em um país afetado por escassez crônica de água potável, isto em razão da demanda crescente pelo produto, muito além da capacidade de fornecimento.

Esta situação é agravada pelo fato de que a população mundial está em exponencial crescimento enquanto a quantidade de água se mantém a mesma e, em alguns casos, as reservas naturais estão até diminuindo.

Alguns efeitos desta situação de crise já podem ser verificados em grandes centros mundiais.

A população da maior cidade da América do Sul (São Paulo) sofre as consequências da escassez hídrica em um dos seus principais reservatórios de água ("sistema Cantareira"), que atende a quase 9 milhões de pessoas e atingiu a 5% de sua capacidade de reservação, em razão da falta de chuvas e da dificuldade para se reduzir o consumo pela população (BROCCHINI, 2014).

Atualmente no Brasil, a "crise hídrica" está afetando 932 municípios que se encontram em situação de emergência pelos efeitos da mais severa estiagem dos últimos 80 anos (COSTA, 2015, p. 14). Neste contexto, está o principal rio que abastece a região (Rio São Francisco), também afetado pela maior estiagem dos últimos 100 anos (GLOBO, 2014).

Outro grande centro mundial que impõem o racionamento de água para a população é o Estado da Califórnia, nos Estados Unidos da América, que restringiu o consumo de água em 25%, motivado pela seca (GLOBO, 2015). A falta de água tem obrigado a adoção de um processo de dessalinização de água do mar, isto com custo mais elevado do que a captação em fontes de "água doce" (MENDONÇA, 2015).

A cidade do México há algum tempo sofre com o risco de desabastecimento e com as consequências da exploração desordenada das águas subterrâneas.

> Nem todos os mexicanos que se deslocam apressados pela capital, estão conscientes da ameaça, mas a cidade está afundando. Pesquisadores apontam para uma taxa média anual de afundamento de sete centímetros. Em algumas regiões, esse índice

---

[3] Sobre o assunto ver: **Quase metade da população mundial viverá em áreas com grande escassez de água até 2030**, 15 mar. 2013. Disponível em: <http://www.onu.org.br/quase-metade-da-populacao-mundial-vivera-em-areas-com-grande-escassez-de-agua-ate-2030-alerta-onu/>. Acesso em: 21 mar. 2016.

[4] Sobre o assunto ver: **Alertando para escassez de água doce, ONU pede esforços globais para proteger recursos naturais**, 23 mai. 2013. Disponível em: <http://www.onu.org.br/alertando-para-escassez-de-agua-doce-onu-pede-esforcos-globais-para-proteger-recursos-naturais/>. Acesso em: 21 mar. 2016.

> chega a 40 centímetros por ano. Os vilões são a pressão das construções sobre o solo frágil e o aumento da extração de água para atender a uma superpopulação (MARTINS, 2012).

Em todos os continentes existem casos de aquíferos que estão sendo exauridos com rapidez maior que sua taxa natural de recarga ou de grandes rios que estão sendo explorados além de sua capacidade, como é o caso dos Rios Colorado e Grande nos Estados Unidos; do Nilo no Egito; do Jordão no Oriente Médio; e do Murray na Austrália, entre outros (BARLOW, 2009, p. 25).

A mais severa exaustão de água subterrânea ocorre em regiões da Índia, China, Estados Unidos, Norte da África e Oriente Médio, causando um déficit hídrico mundial de cerca de 200 bilhões de metros cúbicos por ano (SAMPAT, 2001).

Resta evidente que a população do planeta, mais especificamente dos grandes centros, corre o risco de desabastecimentos futuros, com sérias consequências para a qualidade de vida, pois a água é um elemento necessário para a sobrevivência dos seres vivos do planeta e imprescindível para a manutenção das condições básicas de sobrevivência digna de um ser humano.

Além da falta de água de qualidade que priva milhões de pessoas de satisfazerem suas necessidades básicas de alimentação, higiene e saciedade, segundo dados da ONU, aproximadamente 2,5 bilhões de pessoas no mundo sequer possuem banheiro ou latrina para urinar e defecar, o que provoca a morte de cerca de 1,5 milhão de crianças a cada ano (5 mil por dia) por doenças diarreicas. Estima-se que 80% das doenças em países em desenvolvimento são causados por água não potável e saneamento precário, incluindo instalações de saneamento inadequadas, situação que decorre das condições de favelização em que vivem as populações destes grandes centros.[5]

Concluem Castro e Scariot (2005, p. 100):

> Hoje apenas metade da população das nações em desenvolvimento tem acesso seguro à água potável. A escassez de água aumentará significativamente nos próximos anos, devido ao crescimento do impacto combinado resultante do aumento do uso *per capita* de água e dos efeitos das mudanças climáticas. O aumento da população e da sua renda reflete diretamente no crescimento do consumo de água e na produção de resíduos poluentes. A população urbana dos países em desenvolvimento crescerá dramaticamente, gerando uma demanda muito além da capacidade, já inadequada, de infra-estrutura para fornecimento de água e saneamento.

[5] Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/temas-agua/>. Acesso em: 20 mar. 2016.

A contaminação das águas de rios por esgotamento sanitário lançado “in natura”, associada à utilização destas águas para o suprimento das necessidades básicas por milhares de pessoas que não dispõem de água tratada em suas casas é responsável por mortes decorrentes da contaminação por doenças como diarréia, cólera, disenteria, febre tifóide, hepatite, entre outras.

## 1.2 AS EXTERNALIDADES DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

A falta de acesso aos serviços de água e esgoto produz vários efeitos negativos para a vida das pessoas, especialmente no que se refere a qualidade de vida. Em contrapartida, o acesso aos serviços traz impactos positivos, tratados aqui como externalidades.

No Brasil, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2013, somente 48,6% da população tinha acesso à rede de esgotamento sanitário e 82,5% acesso à água tratada. Do total de esgoto gerado, apenas 39% era tratado (BRASIL, 2014, p. 15).

Os serviços de água e esgoto produzem externalidades positivas na saúde pública, pois a elevação nos níveis de atendimento com estes serviços influencia drasticamente na redução dos índices de mortalidade infantil e no aumento da expectativa de vida da população, com expressiva redução nos gastos hospitalares e impactos na educação e na capacidade de trabalho.

O consumo de água sem tratamento e a falta de instalações sanitárias é responsável pelo aumento das taxas de mortalidade, especialmente infantil, em decorrência de diarréias, cólera, febre tifóide e hepatite.

Bem destacam Philippi Jr e Martins (2005, p. 153):

> Por atingir principalmente as crianças até cinco anos de idade, têm efeito devastador no crescimento e no desenvolvimento de aptidões, uma vez que levam à desnutrição e a situações de fragilidade que deixam os organismos dessas crianças sem defesa para outras doenças.

No Brasil, anualmente, 217 mil trabalhadores precisam se afastar de suas atividades em decorrência de problemas gastrintestinais causados pela falta de saneamento básico, com a perda média de 17 horas de trabalho/ano por cada ausência (INSTITUTO; FUNDAÇÃO, 2010, p. 18-20).

A falta de acesso aos serviços de esgotamento sanitário também é responsável por milhares de casos de diarreia em crianças no Brasil, o que aumenta em 19,2% a probabilidade

de que uma pessoa com acesso a rede de esgoto falte as suas atividades normais por diarreia, em relação aquelas que tem acesso ao serviço (KRONEMBERGER, 2013).

Para Ferreira (2011, p. 61),

> o acesso à água potável é inseparável do direito ao melhor estado de saúde possível. Os Estados só conseguirão atingir as metas previstas nos parágrafos desse artigo se fornecerem água potável e criarem condições adequadas de saneamento. A disponibilidade de água potável reduz sensivelmente a mortalidade infantil e o risco de várias doenças relacionadas com a água contaminada.

A universalização dos serviços de água e esgoto impacta positivamente nos direitos sociais, pois tem influência direta na redução dos gastos com saúde pública, reduzindo a mortalidade infantil, as faltas ao trabalho e poupando inúmeras vidas e alguns milhões para os cofres públicos.

Em virtude de suas externalidades, o saneamento básico é um direito social que provoca impactos diretos no meio ambiente e em outros direitos sociais, como é o caso da saúde, da educação e ao trabalho.

## 2 A POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

No Brasil, é da União o papel de coordenadora das ações de implementação da política pública relativa ao setor de saneamento básico com abrangência nacional (CARVALHO, 2010, p. 374).

Atender a universalidade dos cidadãos brasileiros é o principal objetivo do marco jurídico implementado pelo governo em 2007, sendo a Lei Federal nº 11.445/2007 o instrumento jurídico adotado para tanto.

Discute-se, a seguir, sobre o papel do marco regulatório para a concretização do atendimento universal dos cidadãos brasileiros com os serviços de água e esgoto e os impactos disso na dignidade humana.

### 2.1 OS PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO E DA DIGNIDADE HUMANA

Na esfera jurídica, os princípios têm caráter normativo e são o alicerce sobre o qual se assenta a ciência jurídica. São eles o fundamento do ordenamento jurídico e servem para ditar os limites e o alcance em que as normas devem ser interpretadas, visando a proteção dos valores declarados pelo Estado como essenciais ao desenvolvimento nacional.

O princípio da dignidade da pessoa humana está previsto na Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 1º, inciso III e é considerado como princípio fundamental na aplicação de todas as regras jurídicas e fundamento do Estado brasileiro (SARLET, 2011).

Pelo modelo social implementado pela Constituição de 1988, a dignidade humana é princípio basilar da República, devendo o Estado garantir e efetivar para todos os cidadãos os direitos e garantias fundamentais para a realização deste princípio, ou seja, de implementar políticas públicas que garantam a realização dos direitos básicos da população.

As pessoas que não tem acesso aos serviços de água tratada e coleta e tratamento de esgotos não gozam plenamente de alguns direitos fundamentais, aptos a assegurar o mínimo existencial para uma vida digna, com prejuízos para a cidadania, compreendida aqui "num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos" (SILVA, 2013, p. 106-107).

Bem destacam Galvão Junior e Paganini (2009, p. 79) que "o acesso aos serviços de saneamento básico é condição fundamental para a sobrevivência e dignidade humana".

A relação da universalização do acesso aos serviços de água e esgoto com a realização de vários direitos fundamentais motivou a sua inclusão como princípio fundamental no art. 2º da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

É pelo compromisso do Estado brasileiro com a universalização, que o saneamento básico foi declarado como serviço público na Lei 11.445/2007, isto em razão do interesse público envolvido e por estar diretamente ligado à consecução do princípio da dignidade humana, o qual é basilar e orienta a totalidade do catálogo dos demais direitos fundamentais, entre eles os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e a saúde. Com efeito,

> [O]s serviços públicos devem voltar-se à realização do princípio da dignidade da pessoa humana, ao atendimento das necessidades concretas dos cidadãos em determinada sociedade e em determinado momento histórico. Diga-se, aliás, que tal afirmação nada mais é que óbvia, pois o atendimento aos cidadãos consiste na principal razão de existência do Estado. (RIBAS, 2007, p. 101).

No Parecer sobre o Projeto da Lei de Saneamento, Justen Filho (2005, p. 209) deixa claro que há vinculação destes serviços públicos com a dignidade humana.

Para Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 117) "o direito humano – e fundamental - à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos".

Canotilho (2003, p. 225) bem destaca que o ser humano é o fundamento e o limite da República. Portanto, a disponibilização dos serviços de água e esgoto é um dever do Estado,

pelos reflexos diretos provocados na melhoria da qualidade de vida da população, o que denota seu caráter essencial.

Daí surge a necessidade de que o Estado estabeleça políticas públicas voltadas para o atendimento da população com os serviços de água e esgoto, vez que ele está vinculado à prestação de serviços de água e esgoto de qualidade e universais como forma de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos.

## 2.2 A POLÍTICA PÚBLICA E OS INSTRUMENTOS PARA UNIVERSALIZAR O ACESSO AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

As políticas públicas são direcionadas pelo interesse público de alcançar os objetivos constitucional e legalmente estabelecidos, sendo que no saneamento básico a universalização do acesso é o principal objetivo a ser alcançado.

Destaca Almeida (2011, p. 81-82) que

> [...] a Constituição é um projeto político positivado como a lei maior do Estado e, portanto, nela se dá a comunicação entre política e Direito, de modo que de seu texto depreendem-se os objetivos reputados socialmente relevantes, cuja realização encontrará supedâneo nas políticas públicas. [...]. Sendo assim, as políticas públicas nada são senão instrumentos de concretização do interesse público, à medida que, em vista da axiologia constante da Constituição, esse interesse se reconhece em programas essenciais à realização efetiva do projeto democrático.

Adota-se aqui a posição de Comparato (1997, p. 353) de que a política pública é um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado (finalidade).

Para tanto, há necessidade de que as políticas públicas sejam implementadas do ponto de vista material pela coordenação estatal de atividades públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos e proteção do meio ambiente, observada a principiologia anterior.

O Estado brasileiro optou pela definição dos serviços de água e esgoto como serviços públicos, que devem permanecer sob o seu domínio ou titularidade, assim como pela definição de critérios para a prestação (por entidades públicas ou pela iniciativa privada), planejamento e regulação destes serviços. Ou seja, a sua prestação dar-se-á mediante a implantação de política pública, definida como a "coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (BUCCI, 1997, p. 91).

Nesse contexto, a Lei estabeleceu que a política pública de saneamento deve se pautar na priorização das ações que promovam a eqüidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; na aplicação dos recursos financeiros de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; no estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços, entre outros.

Política pública esta que, seguindo a diretriz constitucional, coloca o Estado numa posição mais de regulador que de prestador dos serviços, sempre visando a consecução dos direitos fundamentais.

O Estado também não deve se descuidar do planejamento, já que através dele é possível alcançar determinadas transformações na realidade atual, com o objetivo de atingir finalidades atreladas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. A busca é pela universalização dos serviços de água e esgoto de forma sustentável, conforme o art. 25, II, § 6º, do Decreto nº 7.217 (BRASIL, 2010), a fim de reduzir as desigualdades no acesso, contribuindo para inclusão social.

Segundo Peixoto (2011, p. 507), "o planejamento é instrumento de gestão indispensável, tanto para o poder público titular dos serviços, como para os seus prestadores e deve ser adotado de forma permanente e sistemática".

É ferramenta essencial também para que os prestadores tenham plena ciência das regras a que estão vinculados contratualmente, as quais são materializadas no respectivo Plano de Saneamento Básico.

Compete ao ente regulador fiscalizar o cumprimento das metas estabelecidas no plano de saneamento básico. Por isso, passa-se a analisar a atividade regulatória, que é essencial para a realização efetiva da política pública implementada com o Marco Regulatório do Saneamento Básico.

## 3 O PAPEL DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NA REALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

A prestação dos serviços de água e esgoto se dá em ambiente de monopólio natural, ante a falta de concorrência, o que exige a implementação de mecanismos de regulação que estabeleçam critérios de eficiência e simulem um ambiente concorrencial (utilizando outras empresas eficientes como referência). Sobre o tema, Justen Filho (2005, p. 216) esclarece que:

> Os serviços públicos pertinentes a saneamento envolvem, usualmente, monopólios naturais. Vale dizer, são serviços cuja prestação exige custos fixos extremamente elevados, envolvendo custo marginal decrescente à medida que a escala da atividade

> se eleva. Para utilizar linguagem mais próxima dos juristas, o monopólio natural se verifica quando o custo econômico de certa atividade é necessariamente inferior se houver um único prestador do serviço. A duplicação de operadores produzirá a duplicação de custos – com resultado prático tão elevado que será impossível a ambos os competidores obterem lucro ou oferecerem vantagens maiores para os usuários. Mas uma outra característica relevante do monopólio natural se relaciona com a dimensão da escala. Quanto maior a escala de prestação da atividade, tanto menor o custo individual das unidades fornecidas. Assim o é porque a implantação da atividade envolve custos muito elevados.

Como cediço, a Constituição Econômica brasileira adota o sistema econômico capitalista, com a possibilidade de delegação da prestação dos serviços públicos pelos titulares para a iniciativa privada ou para Companhias Estaduais, motivo pelo qual se busca maneiras de incentivar a atuação dos prestadores públicos e privados de forma eficiente e sustentável do ponto de vista social, ambiental e econômico.

Discute-se em que medida a regulação é parte integrante das políticas públicas voltadas para o atendimento de todos os brasileiros com os serviços essenciais de água e esgoto e se ela impacta na realização do princípio da dignidade humana.

## 3.1 REGULAÇÃO: CONCEITO E OBJETIVOS

Apesar de se tratar de um monopólio natural, existe uma concorrência pelo mercado nos serviços de água esgoto, pois a contratação do prestador de serviços, caso o Município resolva delegá-lo para terceiro, depende da melhor proposta seja de empresa estatal em regime de gestão associada, seja de empresa privada mediante processo de concorrência pública (licitação).

Existe risco de que a prestação monopolista venha a redundar em abusos de poder econômico (lucratividade excessiva), bem como na prestação de serviços ineficientes e de má-qualidade, motivados exatamente pela ausência de concorrência, como bem aborda Carvalho (2010, p. 168):

> A consequência imediata do monopólio é a estipulação do preço do produto ou serviço acima do custo marginal, o que leva à maximização do lucro pelo monopolista em detrimento do consumidor. A situação se agrava, e muito, quando o consumidor, além de não ter escolha, é praticamente obrigado a comprar. Este é o caso dos serviços de saneamento básico. Por se tratar de um bem fundamental à vida e insubstituível, a clientela é cativa.

Por isso, é necessária a intervenção estatal mediante a adoção de políticas públicas que regulem o regime monopolista, a fim de conter os lucros excessivos e zelar pela quantidade e qualidade dos serviços prestados.

A regulação de serviços públicos se vale de instrumentos jurídicos para se fazer impor, especialmente em circunstâncias de monopólio natural – nas quais a concorrência não é factível ou eficiente – uma simulação de condições de mercado, como se elas estivessem presentes.

No âmbito jurídico, Di Pietro (2004, p. 22) define que "a regulação constitui-se como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública ou privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público".

Para Galvão Junior e Paganini (2009, p. 81):

> [...] o conceito de regulação é entendido como a intervenção do Estado nas ordens econômica e social com a finalidade de se alcançarem eficiência e equidade, traduzidas como universalização na provisão de bens e serviços públicos de natureza essencial por parte de prestadores de serviço estatais e privados.

Portanto, são instrumentos dos quais o Estado lança mão para criar um ambiente concorrencial, com vistas a obter um serviço de qualidade e eficiente, com menor preço, isto independentemente de a prestação ser direta ou indireta, pública ou privada.

A intervenção do Poder Público pela função reguladora da prestação dos serviços de água e esgoto tem, entre outras finalidades, a de estabelecer normas e padrões de qualidade, fiscalizar o cumprimento dos contratos, o controle das tarifas, direitos e obrigações dos usuários e o arbitramento de conflitos entre as partes envolvidas, tudo com o foco voltado para a universalização dos serviços com qualidade, eficiência e modicidade tarifária (BERTONCINI, 2002, p. 161).

A intenção do legislador brasileiro para a regulação foi no sentido de coibir falhas de mercado e manter o equilíbrio econômico-financeiro do setor, preocupando-se também com as questões sociais presentes no saneamento básico, bem como com as externalidades decorrentes do atendimento dos objetivos da política pública do setor, que visa a universalização do acesso aos serviços e a proteção dos direitos dos usuários (BRITTO, 2011. p. 117).

Com esse espírito a legislação traçou os princípios e objetivos da regulação, assim como estabeleceu as normas técnicas a serem aplicadas para reproduzir um modelo de concorrência perfeita, com foco na realização dos objetivos sociais que estão atrelados à política pública de universalização dos serviços de água e esgoto.

A legislação prevê que a regulação dos serviços de água e esgoto deve atender aos princípios da "independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora" e da "transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões" (art. 21, inc. I e II).

A independência decisória visa evitar que o Poder Executivo tenha ingerência sobre as decisões da entidade reguladora (CUÉLLAR, 2001, p. 95), ou seja, que elas não possam ser revisadas ou alteradas pelo Poder Executivo.[6] Assim como é fundamental a estabilidade dos seus dirigentes, com o estabelecimento de mandatos fixos, dos quais não possam ser exonerados "ad nutum", sem o devido processo legal, consoante afirmado pelo STF (BRASIL, ADI nº 1.949 MC/RS, 1999).

Busca-se com isso criar autonomia administrativa apta a garantir que as decisões sejam técnicas e não políticas. Adverte Menezello (2002, p. 86) que "a agência é um órgão do Estado e não de um governo e, como tal, assim deve exercer suas atribuições e competências. Havendo interrupção da continuidade dessas funções por decisão governamental, corre-se um sério risco de descrédito da agência".

Segundo Ortiz (1993, p. 363), "a experiência histórica mostra que não importa o quão bem um sistema é projetado, se não houver a garantia de independência e neutralidade do que tem de aplicar a lei, em curto prazo, ele acaba agindo de acordo com os interesses políticos.

Devem ser evitadas as interferências políticas na fixação das tarifas ("preços políticos"), devendo o órgão regulador ter neutralidade política, imparcialidade e técnica regulatória (LIMA, 2013, p 19).

## 3.2 IMPACTOS SOCIAIS DA REGULAÇÃO

Pela regulação se busca fazer cumprir as macrodefinições estabelecidas nas políticas públicas traçadas pelo Estado para o saneamento básico, bem como desenvolver mecanismos que incentivem a eficiência das empresas prestadoras de serviço, isto com a intenção de canalizar recursos para a expansão da infraestrutura, com vistas à universalização.

A regulação é importante para os serviços, especialmente quando o Estado se afasta da prestação direta destes, ocasião em que a entidade reguladora passa a exercer as funções normativas, arbitradoras e fiscalizadoras do cumprimento dos planos de saneamento

[6] Sundfeld (2002, p. 25-26) entende que "a independência é uma expressão certamente exagerada", porque as agências sempre estão vinculadas às entidades ligadas à Administração Pública direta (secretarias, ministérios entre outros), devendo se utilizar a expressão autonomia.

(expansão dos serviços), da qualidade dos serviços prestados, da preservação dos direitos dos usuários e da garantia do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos firmados pelos respectivos prestadores.

A tecnicidade é ponto determinante na regulação econômica, pois dela decorre a implementação de uma política tarifária voltada para o interesse público de que os usuários tenham acesso a serviços eficientes e com tarifa adequada às suas capacidades de pagamento, sempre com a atenção maior voltada para os mais pobres e que representam a maior parcela do déficit sanitário brasileiro. Através dela se busca o estabelecimento de normas que induzam o prestador a operar em regime de máxima eficiência, com o menor custo possível (justa remuneração).

A definição das tarifas deve estar voltada para ganhos de eficiência e eficácia dos serviços, sempre com vistas à modicidade tarifária e à apropriação social dos ganhos de produtividade, já que a tarifa deve estar diretamente relacionada com a capacidade de pagamento dos usuários, pois "o preço módico para certa classe dotada de maior poder aquisitivo será diverso do preço módico em relação a grupos mais carentes" (GUIMARÃES, 2012, p. 184).

A regulação econômica deve controlar outro mecanismo importante para a estrutura tarifária, que é a política de subsídios.

O objetivo destes subsídios cruzados entre usuários é cobrar um preço mais elevado dos usuários de maior poder aquisitivo, a fim de praticar tarifas mais acessíveis para os usuários menos favorecidos, como decorrência do princípio da solidariedade. Sobre esse postulado, Carvalho (2010, p. 364) destaca que

> [...] O princípio que preside os direitos sociais é o da solidariedade, ou da equidade. Trata-se de tentar garantir, por meio de ações interventivas do Estado, patamares de igualdade material. Por isso, os serviços sociais têm como principal objetivo a redução de desigualdades, dirigindo-se às parcelas mais pobres da população e se regendo pela ideia de não-exclusão. A superação das desigualdades é uma função primordial das sociedades que pretendem assegurar a dignidade humana [...].

Por esta sistemática, que consta expressamente da Lei 11.445/2007, é possível implementar uma tarifa social de valor mais baixo, compensando-se os déficits do fornecimento dos serviços abaixo do custo de produção, com os resultados positivos da arrecadação junto aos demais usuários, assim como expandir os serviços para as localidades menores e mais distantes (via de regra deficitárias).

Pela regulação se pode estabelecer um regime de competição no ambiente de monopólio natural dos serviços de água e esgoto, impedindo que os prestadores lucrem de

maneira exorbitante. Para tanto, lança-se mão de mecanismos de controle de tarifas para garantir o acesso aos serviços com preços acessíveis a todas as camadas da população, isto sem se descuidar da sustentabilidade econômica da atuação dos prestadores.

A função regulatória tem papel preponderante para que possa conciliar os interesses sociais da expansão dos serviços de água e esgoto, com a fixação de política tarifária que garanta preços acessíveis a todas as camadas da sociedade, com foco nos mais pobres.

Outra atividade do regulador é a fiscalização, isto para evitar que os prestadores de serviços deixem de atender os princípios e normas fixados nas diretrizes nacionais para o saneamento, bem como para garantir que as políticas públicas e os contratos sejam cumpridos.

Nítido, portanto, que a regulação está diretamente relacionada com a expansão e continuidade da prestação dos serviços de água e esgoto com qualidade e eficiência, atendidos itens como a regularidade, a continuidade, o atendimento dos usuários e as condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Diante das evidentes externalidades produzidas pela prestação dos serviços de água e esgoto e da sua relação direta com a realização de vários direitos sociais e fundamentais, resta evidente que a regulação é fator preponderante para a consecução do princípio constitucional da dignidade humana, posto que atrelada à prestação de serviços públicos eficientes e universais.

Daí a importância que o regulador seja independente em suas decisões, sem subsunção aos interesses políticos do governo ou a interesses privados, buscando primordialmente direcionar a aplicação dos vultosos investimentos necessários para a expansão dos serviços de água e esgoto através de mecanismos que viabilizem a implementação de uma política tarifária que proporcione, ao mesmo tempo, a satisfação dos interesses públicos e sociais de contar com um serviço público de qualidade, com a justa remuneração do prestador destes serviços (MELO; TUROLLA, 2013, p. 129).

É o papel de conciliação entre as vantagens econômicas e a meta social de atingir a universalidade dos cidadãos brasileiros com os serviços de água e esgoto.

## 4. CONCLUSÃO

Restou demonstrado que o Brasil possui déficits sanitários gravíssimos, com parte da população sem acesso a água tratada e aproximadamente metade dela sem acesso ao serviço de esgoto, situação que tem provocado milhares de mortes, especialmente de crianças,

decorrente de contaminações por doenças como diarréia, cólera, disenteria, febre tifóide, hepatite, entre outras.

Revelou-se que a água é um bem escasso e que há uma situação preocupante de crise hídrica com risco de desabastecimento futuro de quase metade da população mundial.

Verificou-se também que o acesso aos serviços de água e esgoto gera benefícios diretos à saúde, à educação, ao meio ambiente e à qualidade de vida dos cidadãos, com reflexos no desenvolvimento nacional e ampla relação na realização dos direitos fundamentais e na consecução do princípio da dignidade humana.

E aqui apresenta-se a resposta a um dos questionamentos formulados nesta pesquisa, posto que os serviços analisados são fundamentais para a sobrevivência com dignidade, possibilitando o acesso a outros direitos fundamentais, como é o caso da vida, igualdade e solidariedade.

Diante dessa situação, o Estado brasileiro editou a Lei nº 11.445/2007 que estabelece em seus princípios fundamentais a universalização com eficiência, qualidade, tecnicidade, modicidade tarifária e, principalmente, com foco no atendimento das populações mais carentes, que habitam exatamente as áreas desprovidas de capacidade de pagamento e com os principais déficits sanitários brasileiros.

A lógica que deve nortear a prestação dos serviços de água e esgoto deve ser a social, isto sem deixar de lado o equilíbrio econômico e financeiro dos prestadores de serviço, sob pena de inviabilizar a prestação dos serviços para toda a sociedade.

Para compatibilizar a sustentabilidade social e ambiental com a econômica, o legislador estabeleceu diversos dispositivos que tratam do planejamento e da regulação, com foco na progressão da expansão dos serviços, atrelada à capacidade de pagamento dos usuários, isto mediante a adoção de políticas de subsídios com foco solidário no atendimento dos mais carentes, respeitando-se o planejamento e o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos.

Respondendo positivamente ao segundo questionamento formulado, conclui-se que a legislação criou formas para que se estabeleça padrões técnicos para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, assim como criou meios para fiscalizar o cumprimento da atividade de planejamento e dos contratos, com vistas a atender, de maneira progressiva, a universalidade dos cidadãos brasileiros com os serviços de água e esgoto.

Mediante a atuação de uma entidade reguladora independente e autônoma, devem ser tratadas as questões técnicas, econômicas e as normas necessárias ao funcionamento dos

serviços regulados de maneira eficaz e apta a promover à universalização do acesso, com modicidade tarifária e sustentabilidade econômico-financeira.

A regulação deve ser pautada na manutenção de uma estrutura tarifária que possibilite a prestação dos serviços em municípios deficitários e superavitários da mesma forma, a fim de que impere a solidariedade e que todos tenham acesso aos serviços de água e esgoto, independentemente da condição social e econômica.

O objetivo central é estabelecer normas que façam com que o prestador opere em regime de máxima eficiência com o menor custo possível (justa remuneração) e que o usuário receba serviço adequado por uma tarifa acessível, ou seja, que se implemente um regime de lucro justo.

Os interesses norteadores da atividade regulatória devem ser os do Estado (interesses públicos), sempre voltados para coibir o abuso do poder monopolista e para a proteção dos usuários, mediante a regulação econômica voltada para a fixação de tarifas que refletiam os custos de serviços eficientes e com modicidade tarifária, conforme prevê a legislação.

Por último, responde-se afirmativamente ao questionamento sobre a relação entre a regulação e a realização do princípio constitucional da dignidade humana, eis que demostrado que a função regulatória produz efeitos diretos na expansão dos serviços de água e esgoto com qualidade e eficiência, focando no atendimento universal, especialmente dos mais carentes.

## REFERÊNCIAS


ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri de. O saneamento básico como elemento essencial do direito ao desenvolvimento e a correlata orientação da Lei nº 11.445 de 2007. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 69-91.

BARLOW, Maude. **Água, pacto azul**: a crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo. Tradução de Cláudia Mello Belhassof São Paulo: M. Books do Brasil, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo** brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2013. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014, p. 15. Disponível em: < http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=105>.

_____. Planalto Central. **Decreto 7.217 de 21 de junho de 2010**: regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>.

_____. Planalto Central. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007** - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>.

_____. STF. ADI nº 1.949 MC/RS. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1949%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1949%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bpwe53h>.

BRITTO, Ana Lúcia (Coord.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Vol. nº 4. Brasília: Ministério das Cidades (editora), 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=302:plansab&catid=84&Itemid=113>.

BROCCHINI, Bruno. Volume do Sistema Cantareira cai para 5,1%, o menor nível da história. **Agência Brasil,** Brasília, 10 out. 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-10/ana-recebe-plano-da-sabesp-para-explorar-segundo-volume-morto-do-cantareira>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 133, jan./mar., 1997, p. 89-98. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 4ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Vinícius Marques de. **O Direito do saneamento básico.** Coleção Direito Econômico e Desenvolvimento. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CASTRO, Carlos Ferreira de Abreu; SCARIOT, Aldicir. A água e os objetivos de desenvolvimento do milênio. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Org.) **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Editora Senac, 2005, p. 99-108.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997.

COSTA, Luciana Melo. 2015 já registra 932 municípios em situação de emergência por seca ou estiagem. In: **Revista Sanear**. Brasília. Ano VIII, nº 26, mar. 2015, p. 14-16, p. 14.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. 2ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 19-50.

FERREIRA, Luciana. Do acesso à água e do seu reconhecimento como direito humano**.** In: **Revista de Direito Público.** Londrina: v. 6, n. 1, jan./abr. 2011, p. 55-68.

FREITAS, Eduardo. **Água potável**. Disponível em: <http://www.brasilescola.com/geografia/agua-potavel.htm>.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. In: **Engenharia Sanitária Ambiental.** Fortaleza**,** v. 14, n. 1, jan./mar., 2009, p 79-88. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522009000100009>.

GLOBO, Portal G1. **Diante de seca, estado da Califórnia impõe racionamento pela primeira vez**. São Paulo. 1º de abril de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/04/diante-de-seca-estado-da-california-impoe-racionamento-pela-primeira-vez.html>.

_____. **Estiagem mais severa dos últimos 100 anos seca o Rio São Francisco**. São Paulo. 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2014/11/estiagem-mais-severa-dos-ultimos-100-anos-seca-o-rio-sao-francisco.html>. Acesso em: 10 abr. 2016.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

INSTITUTO Trata Brasil; CONSELHO Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento**. Book: principais resultados do estudo qualidade de vida produtividade e educação valorização ambiental. Março de 2014. Disponível em: <http://tratabrasil.org.br/estudo-beneficios-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer sobre a minuta do Projeto de Lei nº 5296/2005**: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico - PNS. In: Brasil: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Ministério da Cidades, 2005. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/diretrizes.html>.

KRONEMBERGER, Denise. **Análise dos impactos na saúde e no sistema único de saúde decorrentes de agravos relacionados a um esgotamento sanitário inadequado dos 100 maiores municípios brasileiros no período 2008-2011.** Janeiro/2013. Disponível: <http://www.tratabrasil.org.br/doencas-x-saneamento-2>.

LIMA, Gislene Rocha de. Modelos e mecanismos de regulação independente. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MELO, Alisson José Maia; MONTEIRO, Mario Augusto P. (Org.). **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013, p. 1-32.

MARTINS, Elisa. Cidade do México afunda sete centímetros por ano. **O Globo**, Rio de janeiro: 13 nov. 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/ciencia/cidade-do-mexico-afunda-sete-centimetros-por-ano-6715427>.

MELO, Bruno Aguiar Carrara de; TUROLLA, Frederico Araújo. **Modelos de regulação tarifária e a Lei n. 11.445/2007**: as alternativas possíveis. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MELO, Alisson José Maia; MONTEIRO, Mario Augusto P. (Org.). **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013, p. 125-165.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agências reguladoras e o Direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2002.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Economía y Estado:* crisis y reforma del sector público. Madrid: Marcial Pons, 1993.

PEIXOTO, João Batista. Aspectos econômicos: caderno temático nº 5. In: REZENDE, Sonaly Cristina. (Org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**: Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. Vol. nº 7. Brasília: Ministério das Cidades (editora), 2011, p. 167-219. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=302:plansab&catid=84&Itemid=113>.

PHILIPPI JR, Arlindo; MARTINS, Getúlio. Águas de abastecimento. In: PHILIPPI JR, Arlindo (Edit.). **Saneamento, saúde e ambiente:** fundamentos para um desenvolvimento sustentável**.** Barueri, SP: Manole, 2005, p. 117-180.

RIBAS, Paulo Henrique. O serviço público como meio de concretização de direitos fundamentais. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; BLANCHET, Luiz Alberto (Coord.). **Serviços públicos**: estudos dirigidos. Organizadores: Daiana Trybus, Paulo Henrique Ribas e Rodrigo Pironti Aguirre de Castro, Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 65-105.

SAMPAT, Payal. Expondo a poluição freática. In: **Estado do Mundo** 2001, WWI – Worldwatch Institute no Brasil. Disponível <http://www.wwiuma.org.br>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**, 9ª ed. Porto Alegre, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental:** Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). **Direito Administrativo Econômico.** 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002, p 17-38.