

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE DIREITO**

Aline Ribeiro da Costa Freitas

**O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA PROTEÇÃO DAS ÁGUAS URBANAS**

Manaus - AM

2017

ALINE RIBEIRO DA COSTA FREITAS

**O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA PROTEÇÃO DAS ÁGUAS URBANAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Co-orientador: Prof. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha

Manaus - AM

2017

Autoriza-se a reprodução do todo ou de partes desse trabalho desde que a fonte seja citada.

### Ficha Catalográfica

F866d

Freitas, Aline Ribeiro da Costa

O Dever de Transparência na Proteção de Aguas Urbanas. /  
Aline Ribeiro da Costa Freitas. – Manaus: Universidade do Estado  
do Amazonas, 2017.

74 f. ; . 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) -  
Universidade do Estado do Amazonas, 2017.

Orientador: Profº. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Co-orientador: Profº. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha

1. Direitos Fundamentais. 2. Direito de Aguas. 3. Políticas Públicas  
I. Silva Filho, Erivaldo Cavalcanti e II. Rocha, Paulo Victor Vieira da  
III. Universidade do Estado do Amazonas. IV. Título.

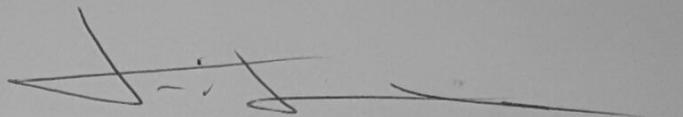
CDU 342.7

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO  
TERMO DE APROVAÇÃO**

**ALINE RIBEIRO DA COSTA FREITAS**

**O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA PROTEÇÃO DAS ÁGUAS URBANAS**

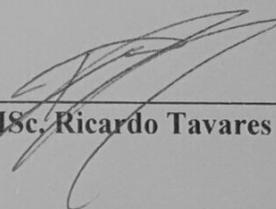
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:



**Orientador (a): Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho**



**Coorientador 2: . Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha**



**Membro 3: Prof. MSc. Ricardo Tavares de Albuquerque**

**Manaus, 04 de outubro de 2017.**

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradeço minha família por ter me fornecido toda a base, tanto material como emocional para este momento. Minha mãe, por sempre me apoiar em relação a tudo de que eu precisei. Meu pai, por sempre me incentivar aos estudos e me orientar no caminho do direito. Meu irmão, por entender essa fase de conclusão de monografia, juntamente com todos os meus tios e tias, primos e primas e avôs que sempre me apoiam e acreditam em mim.

Aos meus amigos maravilhosos que, não só entenderam essa fase de várias ausências, como também me apoiaram e aceitaram ser vítimas dos meus golpes para revisar meus textos, em especial a Denisa, o Vinicius, o Caio, a Pamela, o Gustavo, a Amanda e o Gabriel, que tiveram toda a paciência do mundo comigo.

Ao professor Ricardo, por sempre estar presente na minha trajetória acadêmica, debatendo comigo, revisando meus textos, tirando minhas dúvidas e me estimulando na pesquisa.

Ao professor Erivaldo pela orientação, estímulo na pesquisa sobre águas, pelas referências bibliográficas e por sempre estar disponível para tirar minhas dúvidas e tranquilizar.

Ao professor Paulo Victor, a quem eu não tenho palavras para descrever tudo o que significou para mim durante esses anos, já que, além de representar uma inspiração como professor e pessoa, desde as orientações iniciais de PAIC me orientou e guiou no caminho da pesquisa de forma excelente, gentilmente me desafiando a sempre melhorar.

À todas as pessoas que me auxiliaram, direta ou indiretamente, na elaboração deste trabalho.

## EPÍGRAFE

"Tanto verde  
Tudo aqui é tão bonito  
Mas as cores do infinito  
Já não têm a mesma cor

E o sol parece  
Lá no fim do dia  
Uma prece que alumia  
Um adeus pedindo amor

Oh, meu jesus  
Estão manchando essa pintura  
E quem planta noite escura  
Vai colher escuridão"  
*Uma Prece Amazônica de Raízes Caboclas*

## RESUMO

A proteção das águas urbanas permeia questões relativas à dignidade humana, como o direito à saúde, ao lazer e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constituindo assim um direito fundamental. Esse direito fundamental institui deveres positivos e negativos, ou seja, além de um dever de abstenção, também necessita de uma atuação positiva, especialmente a estatal, visto que a norma jurídica não é autossuficiente. Verifica-se, assim, o papel central das políticas públicas na concretização do direito e a necessidade de uma aproximação entre as ciências administrativas e jurídicas. Assim, a problemática central do trabalho é, com base nesse arcabouço teórico, analisar o dever jurídico da administração pública de ser efetiva e transparente nas políticas públicas de proteção das águas urbanas, levando em consideração a abordagem de autores da administração pública. A metodologia utilizada foi revisional bibliográfica, na modalidade dedutiva e chegou-se a conclusão que, no concerne à efetividade, que é preciso cautela do direito na sua atuação dos tribunais, sob o risco de aumentar o problema, a transparência, por outro lado, é essencial para o controle social das políticas públicas e pode ser uma solução para aumentar a efetividade destas.

**Palavras-Chave: DIREITOS FUNDAMENTAIS, DIREITO DE ÁGUAS, POLITICAS PÚBLICAS**

## **ABSTRACT**

The protection of urban water is a human right, like the constitutional rights to health, enjoyment, and to a healthy environment. Due to this fact, it is a fundamental right. Fundamental rights are known to create positive and negative duties. In other words, there is an obligation not to do and also the need for positive actions to be taken, especially by the state when the rules are not self-sufficient. It is evident, thus, that public policy has a central role in the enforcement of the law and the need for approximation of the law and the administrative sciences. This legal outline analyzes the juridic obligation of the public administration to be effective and transparent in urban watercourse public policy. It focuses on the public administration literature. The methodology used was a bibliographical review in the deductive modality. It was concluded, for the sake of effectiveness, that it is necessary to exercise caution when applying the law in court actions, at the risk of increasing the problem. Additionally, transparency is essential for the social controlling of public policies and can be a solution to increase their effectiveness.

**Keywords: FUNDAMENTAL RIGHTS, WATER LAWS, PUBLIC POLICY**

## SUMÁRIO

### Conteúdo

1. INTRODUÇÃO	10
2. CAPÍTULO I – O DIREITO À PROTEÇÃO DAS ÁGUAS URBANAS COMO UM DIREITO HUMANO E AS DIFICULDADES DE CONCRETIZAÇÃO DESSE DESAFIO	13
2.1 AS ÁGUAS URBANAS: UM DESAFIO	13
2.2 A PROTEÇÃO NORMATIVA DAS ÁGUAS URBANAS NAS ESFERAS INTERNACIONAL E NACIONAL. UM DIREITO E UM DEVER FUNDAMENTAL	20
3. CAPÍTULO II – A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEVER DE EFETIVIDADE E A RESERVA DO POSSÍVEL	29
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO	29
3.2. O DEVER DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	33
3.3 OS PERIGOS DO DIREITO E A DISCUSSÃO SOBRE A RESERVA DO POSSÍVEL	37
4. CAPÍTULO III – A PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIOS E A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DAS ÁGUAS	45
4.1 A FALTA DE TRANSPARÊNCIA	45
4.2 ENQUADRAMENTO NORMATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DAS ÁGUAS URBANAS	49
5. CONCLUSÃO	57
5. REFERÊNCIAS	60

## 1. INTRODUÇÃO

Dentre os direitos fundamentais, insere-se com relativa centralidade o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e à ordem urbanística. O crescimento das cidades e a urbanização mundial acompanharam o aumento da necessidade dos habitantes dos centros urbanos de viver em um lugar que possibilite não apenas o exercício da vida urbana, mas que garanta o exercício de uma vida digna, com infraestrutura mínima para isso, contendo saneamento básico, transporte, energia e espaços de convivência.

Dentro desse contexto, evolui a demanda em face do Estado pela melhoria da situação ambiental nos centros urbanos. Fato acompanhado por diversas outras demandas difíceis de serem completamente atendidas em cidades superpopulosas e detentoras de baixos recursos financeiros. O resultado é um meio urbano com cursos de água poluídos, que causam alagamentos e propagam doenças. O poder público não consegue atender a essa demanda porque, em primeiro lugar, não consegue suprir as demandas também básicas, como retirar a população da miséria e atender às demandas de saúde, educação e segurança.

Percebe-se, assim, que a necessidade de mudança é essencial. As cidades brasileiras também sofrem de outro problema que contribui para dificultar a melhoria do meio ambiente, qual seja, a ausência de informações disponíveis para a real percepção da dimensão do quadro das políticas públicas, pois não há sequer informações precisas quanto ao estado de poluição dos cursos de água.

Uma alternativa para concretizar essa mudança seria o estudo das políticas públicas para buscar uma forma de utilizar os recursos disponíveis. No entanto, para isso, é necessário que haja mecanismos que possibilitem a verificação do que está acontecendo.

Levando-se em consideração a compreensão jurídica a partir da teoria tridimensional do direito de Miguel Reale (2015), autor que define o conceito do direito como a compreensão de que este é formado pela junção de três fatores: o fato, o valor e a norma, ou seja, considerando que o direito é composto não somente por normas (leis em sentido lato), mas também por fatos e valores, uma vez que a função do direito é regular as relações sociais,

percebe-se que, para uma maior “pretensão de correição” dessa função jurídica é necessária a utilização de instrumentos que não compõe especificamente a ciência jurídica. Este trabalho, por esse motivo, leva em consideração o auxílio dos conhecimentos advindos de outras fontes, além do direito, para uma compreensão jurídica mais apropriada dos problemas que permeiam a realidade de implementação do direito.

Dessa forma, é importante observar a perspectiva dos doutrinadores da Administração Pública para posterior compreensão da dimensão jurídica do problema e métodos de solução. Ressalta-se que não é o objetivo do presente trabalho fornecer as críticas usuais ao mau funcionamento do serviço público, mas demonstrar a real dimensão do problema para futuro confronto jurídico entre as teorias da reserva do possível e efetivação dos direitos fundamentais.

As avaliações/acompanhamentos são importantes para a eficiência. Assim, este trabalho pretende demonstrar a importância de existirem esses mecanismos para que haja uma maior eficiência estatal no âmbito da elaboração das políticas públicas, ainda mais quando elas tratam da garantia ao direito à cidade sustentável. Contudo, não se trata apenas de demonstrar importâncias, mas também a existência de um dever jurídico imposto ao Estado de prestar informações. Portanto, em resumo, a problemática central do trabalho é, com base nesse arcabouço teórico, verificar se existe um dever jurídico da Administração Pública de realizar e disponibilizar relatórios anuais sobre as políticas públicas de proteção das águas urbanas, tendo como hipóteses: 1) a verificação para saber se o direito às águas urbanas limpas é um direito fundamental; 2) se o Estado tem o dever jurídico de efetividade, mesmo em contraponto à reserva do possível, se esse dever não deixar de existir; e 3) O Estado tem o dever jurídico de mostrar que sua atuação é efetiva, ou seja, que atingiu as metas com um baixo custo.

A metodologia utilizada, ou seja, a abordagem que esta pesquisa adota para se chegar às respostas às perguntas delineadas pelos objetivos, é o método hipotético-dedutivo, que consiste em uma análise de “fora” para “dentro”, partindo de determinadas hipóteses, que são: a necessidade de efetividade e transparência das políticas públicas; o fundamento da

concretização das políticas públicas das águas urbanas; a promoção da eficácia e a eficiência das políticas públicas em relatórios anuais. A conclusão provável seria a de que os relatórios anuais devem ser utilizados na concretização das políticas públicas. Os instrumentos utilizados por esse método hipotético-dedutivo é a pesquisa documental, principalmente a pesquisa extraída por meio da leitura de livros, leis, artigos, sítios da rede mundial de computadores e relatórios científicos.

Antes de se iniciar a exposição do conteúdo mais detalhadamente nos capítulos adiante, breves considerações serão tecidas, ilustrando como este trabalho foi desenvolvido e permitindo uma melhor compreensão dos capítulos.

No Capítulo I discorrer-se-á sobre a necessidade de concretização do direito à proteção das águas urbanas. A rigor, não faria sentido falar sobre a necessidade de se implementar um direito fundamental, porque isso é óbvio. Entretanto, muitas vezes o Poder Público se utiliza de argumentos para não implementar o direito, baseando-se em teorias relacionadas à impossibilidade econômica de o fazer, a chamada “teoria da reserva do possível”. Este é o motivo pelo qual este título se justifica, ao explicitar a importância do direito fundamental em conflito com a reserva do possível.

No Capítulo II abordar-se-á o dever de efetividade do Poder Público na concretização dos direitos humanos, especialmente enfocando a questão das políticas públicas e os entraves que o âmbito jurídico pode causar à efetiva concretização dos direitos normatizados, especialmente no que concerne à teoria da reserva do possível.

Por fim, no Capítulo III analisar-se-á o papel da transparência na efetivação das políticas públicas ambientais urbanas, o seu não cumprimento, e o dever autônomo de transparência, especialmente no que concerne ao dever de demonstrar essa transparência.

## **2. CAPÍTULO I – O DIREITO À PROTEÇÃO DAS ÁGUAS URBANAS COMO UM DIREITO HUMANO E AS DIFICULDADES DE CONCRETIZAÇÃO DESSE DESAFIO**

### **2.1 AS ÁGUAS URBANAS: UM DESAFIO.**

A urbanização é uma realidade social (LEFEBREV, 2011, p. 11) que traz consigo um paradoxo, pois é, ao mesmo tempo, uma promessa e uma ameaça.

A concentração de pessoas em cidades promove inúmeros benefícios, tais como oportunidades econômicas, melhor acesso a serviços públicos e tecnologia, facilidade de locomoção e maior contato social. As vantagens são inegáveis, e é por isso que mais da metade da população mundial reside em cidades.

Por outro lado, essa urbanização também cria inúmeros desafios, visto que a concentração humana em um espaço territorial reduzido aumenta os níveis de poluição, aumenta o trânsito nas ruas (o que dificulta a locomoção), aumenta o estresse nas pessoas, e, por ser um espaço reduzido para um conglomerado de pessoas, facilita a disseminação de doenças, criando, dessa forma, desafios para a saúde pública. São o que Glaser e Joshi-Grani (2013, p. 2) denominam de demônios da densidade demográfica.

A resolução desses problemas não é fácil e envolve todo o contexto econômico, tecnológico, social e cultural do lugar, consistindo em um permanente desafio aos gestores públicos. Percebe-se, assim, a complexidade do urbano e das questões que o envolvem.

Antes de tudo, entretanto, é necessário indagar: o que seria o urbano? O meio urbano é o resultado da junção de três fatores: o primeiro é a estrutura física que compõe a cidade, seja a estrutura construída ou a natural; o segundo é o setor público, que define as fronteiras da cidade e é responsável por regular as interações entre as pessoas, fornecendo estrutura adequada; e o terceiro fator são as pessoas, o coração da cidade, cujas interações geram a cultura, ou seja, as inovações em arte, tecnologia, política e religião (GLAESER; JOSHI-GHANI, 2013).

Dessa forma, o meio urbano é o espaço, natural e artificial, habitado por um conjunto populacional, dotado de certa estrutura para uma convivência entre pessoas, que

integra e fomenta o meio ambiente cultural. Assim, o urbano, sob a ótica classificatória de direito ambiental de José Afonso da Silva (2004) é, ao mesmo tempo, o meio ambiente artificial, cultural e natural, pois não é composto somente de concreto e indivíduos, mas o *urbes*, que também é o meio ambiente tido como natural, como árvores, rios, lagos e biodiversidade que fazem parte das cidades, e é tão essencial quanto os outros para a manutenção da urbanização.

Tal compreensão deriva do fato de que, sem recursos naturais em seu estado primitivo, seria impossível a sobrevivência humana em qualquer espaço, especialmente no espaço urbano.

Um dos recursos de grande relevância para a sobrevivência do urbano são as águas urbanas. Este verdadeiro bem da vida<sup>1</sup> exerce funções importantíssimas para a manutenção de um espaço urbano: em primeiro lugar, ao possibilitar o abastecimento de água potável, indispensável para as pessoas beberem, prepararem alimentos e se higienizarem, sendo de suma relevância para a manutenção da saúde; em segundo, por desempenhar um papel importante para a economia das regiões, uma vez que as águas urbanas são necessárias para a manutenção das indústrias, para o fornecimento de energia elétrica e para o transporte; e em terceiro lugar, importa salientar, por fim, o aspecto cultural das águas no meio urbano, pois a água, além de ter função recreacional, representando meio para o lazer dos habitantes, também é um bem quase sagrado de certas sociedades, que mantêm uma relação quase religiosa com a água, a exemplo dos indígenas na região amazônica, da cultura indiana (SHIVA, 2006) e da antiga civilização grega e egípcia (RODRIGUES DA SILVA, 1998, p. 23).

1 Aqui se utiliza o termo *bem da vida* não como o bem da vida do código de processo civil, mas sim a compreensão da água como um “bem” ambiental essencial para a manutenção da vida.

Percebe-se, assim, que a água é parte integrante e essencial de um meio urbano, sendo de suma importância para assegurar a manutenção de um agrupamento de pessoas.

Não é coincidência que muitas civilizações surgiram e surgem em volta de rios, seja o Nilo, o Tâmis, o Amazonas ou o Tietê. As águas têm por função, juntamente com as estradas, proporcionar facilidade de circulação, favorecendo contatos, sendo um dos fatores relacionados à criação de cidades (GANDARA, 2013, p. 1).

O reconhecimento da importância da água para a existência da civilização existe desde os tempos antigos, conforme se percebe inclusive no Código de Hamurabi, aproximadamente em 1750 a.C, que realiza uma relação de certa causalidade entre o fator da água e a reunião de pessoas em seu epílogo:

(...) canal Hammurabi-nukhush-nish (Hamurabi-a-abundância-do-povo) que traz água copiosa para as terras de Sumer e Acad. Suas margens de ambos os lados eu as transformei em campos de cultura; amontoei montes de grãos, **provi todas as terras de água que não falha (...). O povo disperso se reuniu;** dei-lhe pastagens em abundância e o estabeleci em pacíficas moradias (Código de Hamurabi - grifos nossos)

Além do Código de Hamurabi, a questão da importância da água também estava presente nos pensamentos de vários povos antigos que tinham uma relação de quase sacralidade com a água, entre eles os gregos e egípcios (RODRIGUES DA SILVA, 1998, p. 22). O início do pensamento filosófico ocidental também já continha preocupação com a água, dentre eles Platão (1999), que há dois mil anos já manifestava, em seu texto, uma inicial preocupação pelo estado de qualidade da água, sugerindo, inclusive, penalidades a aqueles que a causassem danos, *in verbis*:

A água, mais do que qualquer outra coisa num jardim, é o elemento mais nutriente, mas é fácil de ser contaminada, pois enquanto o solo, o sol e o vento, que associados à água nutrem as plantas em crescimento, não são facilmente deterioráveis e inutilizáveis por meio de envenenamento, desvio ou furto, a água, por sua vez, está exposta a todos esses inconvenientes, de sorte que ela necessita a proteção da lei. (PLATÃO, 1999, p. 283).

Percebe-se, assim, que a preocupação com a mudança da qualidade da água não é exclusividade do pensamento moderno.

No entanto, apesar de haver uma antiga compreensão da importância das águas para os seres humanos, também é muito antiga a história de poluição dos rios. Tão antiga que se pode afirmar, inclusive, que a poluição das águas urbanas é um dos mais antigos flagelos da urbanização (GLAESER e JOSHI-GHANI, 2013, p. 2).

Parafraseando Leonor Assad (2013, p. 1) no texto “as cidades crescem abraçadas aos rios e lhes viram as costas quando vão crescendo”, percebe-se que tal afirmação foi voltada principalmente, mas não somente, para as cidades brasileiras, entre elas as de Brasília, Teresina e São Paulo, que cresceram envoltas de rios e depois os utilizaram para esgotamento sanitário, causando imensa degradação ambiental.

Estima-se que as águas de mais da metade das cidades do mundo estão poluídas. Segundo o *2017 World Water Development Report*, publicado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), cerca de 80% do esgoto gerado nas cidades do mundo é descartado sem nenhum tratamento (WORLD HEALTH ORGANIZATION et al, 2017).

No Brasil, a situação é similar. Segundo estimativas do relatório da Agência Nacional das Águas (2013), conforme dados fornecidos pelo IBGE em 2008, de todo o esgoto doméstico urbano gerado no Brasil, apenas 29,94% é tratado (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2013).

No entanto, ressalta-se que tal afirmação é apenas uma estimativa, pois o governo brasileiro padece de um gigantesco problema de ausência de informações quanto à qualidade das águas, o que impossibilita o fornecimento de dados precisos sobre a situação hídrica no Brasil (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2016), a exemplo do próprio informe sobre o quadro da situação hídrica no Brasil de 2016, que não forneceu dados precisos sobre o estado da situação das águas no Brasil, justificando que dos 27 estados da Federação, apenas 17 têm pontos de monitoramento do padrão de qualidade de águas e, deles, cada um adota seus próprios índices de monitoramento, *in verbis*: “É importante frisar que

nem todas as redes estaduais monitoram todos os parâmetros necessários para o cálculo do IQA. Nestes casos, o vazio de informações não permite uma avaliação da qualidade” (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2016).

Essa situação de falta de informações importantes afeta tanto o Poder Público quanto os particulares, que ficam sem acesso a dados precisos sobre a qualidade da água que consomem. Apesar disso, pode-se afirmar que as águas urbanas brasileiras estão em uma situação crítica, pois seu estado de degradação é evidente.

Para corroborar tal afirmação, o relatório da Agência Nacional de Águas sobre a conjuntura dos recursos hídricos de 2013, com os poucos dados fornecidos das esparsas redes de monitoramento, chegou à conclusão que dentre o total das águas urbanas, cerca de 44% estão em um nível de péssimo para ruim, no qual é imprópria para consumo mesmo utilizando-se o sistema de purificação tradicional (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2013).

Por conta do despejo dos esgotos nos rios pelos centros urbanos, inúmeros rios encontram-se poluídos. Tal exemplo vai desde rios localizados nos centros urbanos do Sudeste, sendo o estado de São Paulo um exemplo, enumerando-se, entre outros, os rios Tietê, Sorocaba e Jundiaí (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2013), como também nos centros urbanos de estados demograficamente menos densos localizados ao norte do país, como Manaus, uma cidade que é rodeada pelo Rio Amazonas e entrecortada por inúmeros igarapés<sup>2</sup>, que percorrem a cidade e estão poluídos pelo despejo de esgoto doméstico não tratado.

Esse quadro de poluição das águas urbanas causa um enorme impacto na saúde humana.

Sabe-se desde meados de 1850, cientificamente, por conta dos trabalhos de John Snow<sup>3</sup>, que a água é fonte transmissora de doenças. Efetivamente, no mundo científico é de

2 Igarapés são pequenos cursos de água superficiais, segundo linguajar local da região Amazônica.

3 John Snow foi um importante médico e pesquisador britânico que descobriu a relação entre o cólera que afetava a população londrina à época e a presença de bactérias das fezes nas águas (VINTEN-JOHANSEN,

conhecimento geral que a água é fonte veiculadora de inúmeras doenças, entre elas: a hepatite A, o cólera, a diarreia infecciosa, a leptospirose, a esquistossomose, a transmissão de bactérias como *Escherichia coli*, *Salmonella*, *Shigella*, *Campylobacter pylori*, *Chlamydia trachomatis*, *Yersinia enterocolítica*, *Vibrio vulnificus*, e a propagação de vírus e parasitas (DIVISÃO DE DOENÇAS DE TRANSMISSÃO HÍDRICA E ALIMENTAR ET AL, 2009, P)

Esses dados são motivo de muita preocupação para os cientistas, tanto nacionais como estrangeiros, que relatam as consequências danosas da água mal tratada à saúde humana, sendo de conhecimento comum essa inter-relação, como exposto a seguir:

Quando imprópriamente manuseados e depositados, os despejos industriais atingem a saúde humana e a ambiental. Exposição humana (ocupacional ou não ocupacional) a despejos industriais tem conduzido a efeitos na saúde que compreendem desde dores de cabeça, náuseas, irritações na pele e pulmões, a sérias reduções das funções neurológicas e hepáticas. Evidências dos efeitos genotóxicos à saúde, como câncer, defeitos congênitos e anomalias reprodutivas, também têm sido mencionadas. Aumento de incidência de carcinomas gastrointestinais, de bexiga, anomalias reprodutivas e malformações congênitas tem sido encontrado em populações que vivem próximas a perigosos depósitos de despejo.<sup>6</sup> (MORAES; JORDÃO, 2001, P. 373).

Por ser reconhecidamente danoso à saúde humana, poder-se-ia pensar que os cuidados com a água potável são uma das maiores preocupações humanas e que doenças decorrentes disso seriam uma exceção. Este seria o mundo ideal.

---

2003). Ele publicou tal hipótese em artigos em 1854 (Snow, 1857) e em o seu livro chamado *On the mode of communication of cholera*, em que realizou a relação de causa e efeito entre a má qualidade da água e a epidemia de cólera nas cidades inglesas (SNOW, 1855).

No entanto, segundo relatório da Organização Mundial de Saúde (2017), uma média de 2 bilhões de pessoas no mundo ingerem água contaminada com fezes. Tal situação acarreta terríveis consequências para as pessoas. Segundo o relatório *Safe Drinking Water, Better Health*, realizado em 2008, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), cerca de 1.4 milhões de pessoas morrem por diarreia<sup>4</sup>. Chega-se ao ponto de se poder afirmar, inclusive, que a água poluída mata mais que guerras no mundo<sup>5</sup>.

Tal entendimento é acompanhado e constantemente alertado por outros pesquisadores, que também citam a relação entre a poluição das águas e seus danos, conforme exposto a seguir:

Atualmente, a cada 14 segundos, morre uma criança vítima de doenças hídricas. Estima-se que 80% de todas as moléstias e mais de um terço dos óbitos dos países em desenvolvimento sejam causados pelo consumo de água contaminada, e, em média, até um décimo do tempo produtivo de cada pessoa se perde devido a doenças relacionadas à água. Os esgotos e excrementos humanos são causas importantes dessa deterioração da qualidade da água em países em desenvolvimento. (MORAES; JORDÃO, 2001, p. 272)

As doenças hídricas são fonte de extrema preocupação e gastos pelo serviço público. Estima-se que mais de 50% dos leitos hospitalares do mundo são ocupados por pessoas afetadas pela contaminação das águas (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP); UN-HABITAT, 2010). Trata-se de uma situação preocupante.

Esta situação é devida principalmente à ausência de saneamento básico, instalação da qual 2.5 bilhões de pessoas são privadas (WHO, 2017), e de medidas adequadas de controle do esgoto, considerando que apenas 26% do saneamento básico urbano pode efetivamente prevenir a correta disposição do esgoto (WWAP, 2017).

Nesse quesito, a população mais carente é a principal atingida (IBGE, 2002), pois habita lugares de maior vulnerabilidade social e detém menos recursos para assegurar a

4 No relatório, o nome da doença é chamada de *diarrhoea*, um gênero em que se inclui a cólera, febre tifoide e disenteria e outras doenças também relacionadas ao contato oral com bactérias de fezes.

5 Frase extraída de uma declaração contida no estudo realizado pelo PNUMA (2015), chamado Sick Drink, quando que se constatou o elevado índice de morte por contaminação de águas.

obtenção da infraestrutura necessária à manutenção da qualidade de vida, onde muitas pessoas não têm acesso sequer à água encanada, ainda mais à água potável.

Portanto, percebe-se que estamos diante de um quadro em que a água é reconhecida como essencial, sabe-se também que a poluição desta é prejudicial ao meio ambiente e à saúde humana. Assim, o dever-ser é a melhoria dessa qualidade ambiental.

## 2.2 A PROTEÇÃO NORMATIVA DAS ÁGUAS URBANAS NAS ESFERAS INTERNACIONAL E NACIONAL. UM DIREITO E UM DEVER FUNDAMENTAL.

A norma jurídica é a responsável pela transformação do dever-ser subjetivo em dever-ser objetivo (KELSEN, 1998, p. 6), sendo a normatização de um postulado um dos instrumentos formais coercitivos, com capacidade de impor uma obrigação a um número indeterminado de pessoas.

Não por acaso, a compreensão dos problemas fáticos que a poluição das águas acarreta nos seres vivos, somada ao surgimento de uma concepção valorativa de necessidade e dificuldade de mudança, foram fatores contemporâneos ao impulso legislativo para melhoria das condições ambientais.

O impulso para a preocupação normativa das águas urbanas aconteceu junto com o crescimento do movimento ambientalista na década de 1960, principalmente devido às preocupações científicas<sup>6</sup> com os efeitos da poluição nos seres humanos. A propagação dessas preocupações foram o estopim para o surgimento do que José Afonso da Silva (2005, p. 173) denomina de “condições objetivas e subjetivas para a criação de normas”.

Em 06 de maio de 1968 foi proclamada pelo Conselho da Europa, em Estrasburgo, República Francesa, a Carta Europeia da Água, da qual o Brasil é signatário.

<sup>6</sup> Dentre as publicações científicas que afetaram tal movimento está o livro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson, que foi considerado pelo Secretário do Interior dos Estados Unidos Stuart Udall como o marco que deflagrou o movimento ambientalista. Além do seu livro, a autora também marcou os estudiosos sobre a proteção em um discurso ao comitê científico do presidente Kennedy, in verbis: “*the right of the citizen to be secure in his own home against the intrusion of poisons applied by other persons. I speak not as a lawyer but as a biologist and as a human being, but I strongly feel that this is or ought to be one of the basic human rights*” (BOYD, 2012)

Este diploma estabeleceu 12 princípios sobre a importância da preservação da água para a vida, tanto humana quanto de outros seres vivos (Carta Europeia da Água, 1968)□.

A Carta Europeia da Água é, efetivamente, um dos principais marcos legais sobre a proteção das águas em esfera mundial, pois formalizou entre os países signatários uma direção a seguir, uma meta e um compromisso em gestão governamental.

A importância da proteção desse bem ganhou força concomitantemente à campanha mundial para a proteção do meio ambiente que, segundo Fábio Konder Comparato (2015), foi sedimentada em 1972, pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, que buscou fixar e propagar o conceito de qualidade de vida, buscando demonstrar a necessidade de efetivação mundial do princípio da solidariedade, tanto às gerações atuais como às futuras.

O reconhecimento da importância das águas foi posteriormente reforçado pelos representantes estatais em vários outros eventos internacionais sobre a matéria ambiental, a exemplo: da Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável de 1992, da Declaração de Mar Del Plata em 2005 e da Carta Mundial do Direito à Cidade de 2004.

A Carta Mundial do Direito à Cidade, firmada em Quito, Barcelona e Porto Alegre, no afã de ser um instrumento de consagração internacional dos conceitos de Direito à Cidade, inclusive, firmou o dever de o espaço urbano garantir a todos o acesso permanente à água potável e ao saneamento básico:

As cidades devem garantir a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) o acesso permanente aos serviços públicos de água potável, saneamento, coleta de lixo, fontes de energia e telecomunicações, assim como aos equipamentos de saúde, educação e recreação, em co-responsabilidade com outros organismos públicos ou privados de acordo com o marco jurídico do direito internacional e de cada país (art. XII da Carta Mundial de Direito a Cidade).

Essa Carta tem a peculiaridade de reconhecer, no seu artigo 2º, o direito à cidade, compreendida em seu sentido amplo, como interdependente de todos os outros direitos humanos reconhecidos no ambiente internacional, demonstrando a inter-relação do meio ambiente urbano e com os direitos básicos e fundamentais do homem.

Direitos Humanos<sup>7</sup> são reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como os direitos básicos de toda pessoa humana, não apenas oponíveis ao Estado, mas também firmam o dever de fraternidade entre os seres humanos. São aqueles direitos essenciais para a garantia da dignidade humana, que buscam assegurar uma vida digna a todos os seres humanos, somente pelo fato de serem pessoas.

A proteção das águas urbanas permeia questões relativas à proteção ambiental, ao saneamento básico, à saúde, à cultura e ao lazer, tudo envolto de aspectos que asseguram a dignidade humana. Por conta disso, a proteção das águas urbanas está contida no núcleo dos direitos humanos. Esse *status* legal, apesar de não estar previsto originalmente na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, foi reconhecido na Conferência de Estocolmo em 1972 (BOYD, 2012).

No Brasil também existe um amplo arcabouço jurídico que sustenta a proteção das águas urbanas, seja pela adesão aos pactos internacionais, como também pela existência de normas de nível constitucional regulamentadas por uma riqueza de normas infraconstitucionais que sustentam juridicamente a necessidade de proteção desse recurso.

Neste tópico serão abordadas as normas constitucionais que, apesar de não expressamente disporem sobre as águas urbanas, abarcam em seu texto o modal normativo que dispõe sobre a sua proteção.

A primeira norma é o art. 225 da Constituição Federal, que enfoca o dever de todos, tanto do Poder Público como da iniciativa privada, de proteger o meio ambiente, sob todas as formas, para assegurar a qualidade de vida do povo. Trata-se do artigo constitucional que dispõe sobre a proteção do meio ambiente, demonstrando a importância fundamental do tema para o constituinte e fixando a premissa ideológica de meio ambiente como essencial à qualidade de vida, em epígrafe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao

<sup>7</sup> José Afonso da Silva (2005, p. 176), considerando direitos humanos sinônimo de direitos fundamentais, expõe que existe uma crítica a essa denominação, pois, na visão antropocêntrica do direito, apesar dos novos movimentos em sentido de ampliação dos destinatários dos direitos, em tese, não existem direitos que não sejam do homem.

Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Constituição Federal).

A proteção das águas urbanas é compreendida como parte do meio ambiente, sendo, inclusive, essencial à qualidade de vida e saúde da população. Por isso, pode-se dizer que o art. 225 é um artigo constitucional que abarca a proteção das águas urbanas e confere proteção a esse bem, tanto de natureza subjetiva, pois a pessoa pode ser individualmente afetada, como também de natureza coletiva, considerando que o bem ambiental, de forma genérica, tem como característica sua não distributividade (ALEXY, 2010, p. 181).

Também se pode afirmar, considerando as estatísticas citadas no início do texto, que o direito à proteção das águas também está ligado às questões de saúde pública, fato que o insere no arcabouço protetivo do art. 192 da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de adotar políticas públicas com finalidade de reduzir ou evitar risco de doenças, que é o fornecimento de saúde preventiva.

Em terceiro lugar, a proteção das águas urbanas também está relacionada ao direito à cidade sustentável, disposta no art. 182 da Constituição Federal, versando sobre as funções sociais da cidade e determinando ao município o dever de garantir o bem-estar de seus habitantes, partindo da premissa lógica de que a cidade que tem como adjetivo a sustentabilidade impescinde da qualidade de seus bens ambientais, dentre eles, a água.

Por fim, mas não menos importante, conforme expressamente disposto no art. 225 da Constituição Federal, a ligação entre o meio ambiente e a sadia qualidade de vida da população demonstra que o direito à proteção das águas urbanas se insere no âmbito de abrangência referente à dignidade humana, um termo indeterminado (GRAU, 2008, p. 198), mas cujo conceito é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme posituação do art. 1º, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1998), representando um dos elementos que compõem e validam o Estado Democrático de Direito e sendo um “valor supremo que atrai todo o conteúdo dos direitos fundamentais” (SILVA, 1998, p. 89).

Resta, então, demonstrado o grau de importância que a Constituição Federal atribui à água, considerando o âmbito de proteção (ALEXY, 2008, p. 302), dos artigos

constitucionais que dispõem sobre o direito ao meio ambiente, à saúde, à cidade sustentável e à dignidade humana. Isto posto, parte-se para a definição da natureza jurídica desse direito assegurado pelos enunciados normativos supracitados.

Em razão de ser um direito humano e sua proteção estar positivada na Constituição Federal, a proteção das águas, e toda a ótica dos direitos protegidos pelo direito ambiental brasileiro (FIORILLO; FERREIRA, 2012, p. 871)□, está inserida no âmbito de proteção dos direitos fundamentais<sup>8</sup>. Ressalta-se que existem diferentes perspectivas na inter-relação entre direitos humanos e direitos fundamentais, especialmente a adotada por Vieira da Rocha (2015, p. 126) que, seguindo viés de Alexy, afirma que *“todo direito humano é direito fundamental, mas nem todo direito fundamental será necessariamente um direito humano”*, caracterizando-se por adotar uma teoria mais ampla dos direitos fundamentais.

José Afonso da Silva (2005, p 178) conceitua direitos fundamentais como os direitos basilares da pessoa humana, sem os quais a pessoa não “se realiza”, não se relaciona com outras, e nem sobrevive, apontando que ao termo não pode haver desvinculação de sua historicidade, pois são direitos decorrentes da luta popular, soberana, em prol da conquista do reconhecimento e efetividade desses direitos.

Os direitos fundamentais representam a verdadeira razão de existência do ordenamento jurídico,; são a base para a validade de todos os outros direitos assegurados no ordenamento jurídico interno. São direitos que geram deveres oponíveis a todos, inclusive aos particulares, por isso, considera-se insuficiente (SILVA, 2005 ) a classificação dos direitos fundamentais como simples direitos subjetivos oponíveis ao Estado.

Em sentido contrário se posiciona Dimitri Dimoulis (2013, p. 49) que conceitua direitos fundamentais como “direitos públicos subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter

<sup>8</sup> Adota-se, no trabalho, o entendimento de que os direitos fundamentais são direitos humanos positivados. Direitos Humanos, dessa forma, são direitos positivados na esfera internacional e direitos fundamentais são direitos humanos positivados no âmbito do direito interno, os quais se diferenciam dos direitos naturais porque estes são os direitos não positivados, conforme classificação exposta por Dimitri Dimoulis (2013, p. 49). Não obstante, este trabalho não se afilia ao conceito de direitos fundamentais adotado por esse autor.

normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual”. O autor questiona o conceito da existência de direitos naturais tendo como premissa que o surgimento de um direito ocorre com sua positivação, sendo, antes disso, uma mera reivindicação política.

Em razão das controvérsias científicas que permeiam a noção de direitos fundamentais, importante neste texto, adota-se o conceito material de direitos fundamentais, conforme classificação proposta por Robert Alexy.

Alexy (2003, p. 21), considerando as divergências doutrinárias de conceituação dos direitos fundamentais, realiza a classificação dos diferentes conceitos de direitos fundamentais, dividindo-os em formal, material e procedimental. O conceito formal da definição dos direitos fundamentais prescreveria que direito fundamental é aquele prescrito na Constituição Federal como fundamental. O conceito material de direitos fundamentais relacionaria os direitos fundamentais com os direitos humanos e a carga axiológica dos direitos fundamentais. Por fim, o conceito procedimental dos direitos fundamentais trataria os direitos fundamentais como aqueles direitos que a Constituição impede sua modificação pelo constituinte derivado, as chamadas cláusulas pétreas.

A concepção puramente formalista, segundo o entendimento adotado por este trabalho, é insuficiente para conceituar os direitos fundamentais, pois para justificar a sua elevada importância valorativa no ordenamento jurídico, é necessário imprimir-lhes fundamentos axiológicos que a justifiquem, já que existe a possibilidade de o legislador colocar direitos que não são fundamentais como direitos fundamentais. Como exemplo cita-se o direito à manutenção da escola Dom Pedro II, apesar de ser um direito relevante, não é um direito fundamental, mesmo se o legislador optasse por seguir esse viés na positivação constitucional (SILVA, 2006). Nesse sentido, também se posiciona Comparato (2015), que aponta a possibilidade de direitos que asseguram privilégios a uma classe dominante serem entendidos como fundamentais por simples disposição constitucional.

Da mesma forma, a concepção procedimental não parece uma forma adequada para conceituar direito fundamental, pois é apenas uma opção do legislador de tornar o que

ele defende como direito fundamental mais difícil de ser alterado. Tal concepção de direitos fundamentais poderia ser uma característica a ser adotada ou não em algumas constituições, mas não necessariamente uma característica essencial.

Direitos fundamentais, segundo a concepção material, inserem-se no âmbito tanto positivista quanto axiológico do direito, pois não basta uma norma estar na Constituição com pretensão de direitos fundamentais para ser válida. É necessário que ela tenha uma carga valorativa para se inserir como direito fundamental. Assim, um direito fundamental é o direito humano positivado na Constituição Federal.

A concepção adotada neste trabalho é a classificada como conceito material de direitos fundamentais, que relaciona direitos fundamentais e direitos humanos. Dessa forma, entende-se que a proteção das águas urbanas é um direito fundamental por estar ligada a direitos ao meio ambiente equilibrado, ao saneamento básico e à qualidade de vida, que compõem aspectos dos direitos humanos, e sua proteção está salvaguardada na Constituição Federal.

Dessa forma, consegue-se extrair o seguinte conceito jurídico quanto à proteção das águas urbanas: trata-se de um direito humano, de posição constitucional e, por isso, é considerado um direito fundamental.

Por seu status de fundamental, é um direito que, ao mesmo tempo, gera dois deveres: um dever “negativo”, ou seja, de abstenção, de não fazer, não poluir; e, paralelamente, um dever “positivo”, o dever de recuperar ou tentar recuperar o ambiente para o mais próximo possível ao *status quo*.

Saliente-se que essa classificação é diferente da classificação dos direitos fundamentais proposta classicamente por Jellinek, que divide os direitos públicos subjetivos em positivos e negativos (GALDINO, 2005, p. 78), pois não se está classificando este direito fundamental em negativo, positivo ou político, mas sim demonstrando os deveres decorrentes desse direito que são, concomitantemente, positivos e negativos.

Este trabalho adota posicionamento similar ao de Galdino (2005, p. 229), quando este tece relevante consideração quanto à divisão dos direitos fundamentais em

direitos a prestações positivas e negativas, uma vez que mesmo os direitos fundamentais de “abstenção” ou “negativos” envolvem grande peso estatal para tornar aquilo possível, exemplo, mesmo os direitos de liberdade que teoricamente não atribuiriam nenhum custo ao estado, na realidade o fazem, em razão da necessidade da máquina administrativa para tornar essa liberdade possível. Baseado no livro chamado “*The Cost of Rights*” dos escritores Holmes e Sunstein (2000, p. 29), em que os autores criticam a divisão em direitos positivos e negativos, por ser desnecessária e criar o falso mito de que os direitos de liberdade não implicam nenhum custo para o agente estatal. Nesse sentido, também se posiciona Tavares (2012).

Em sentido contrário se posiciona Dimitri Dimoulis (2013, p. 56) que relembra a atualidade do uso dessa classificação pela doutrina contemporânea, apesar de reconhecer sua insuficiência quanto aos direitos de titularidade coletiva. Virgílio Afonso da Silva (2008) também lança críticas à teoria negativo-positivo, reconhecendo que os direitos sociais implicam mais custos que os direitos de abstenção, tendo como premissa que os “gastos institucionais” utilizados para a manutenção dos direitos de primeira geração devem ser computados à garantia de todos os direitos, sejam individuais ou sociais, concluindo, por fim, que os direitos sociais não devem ser tratados de maneira similar às garantias e nem possuir o mesmo tratamento de justiciabilidade, em razão de serem estruturalmente diferentes. No mesmo sentido que Silva, se posiciona Sarlet (2013).

Inobstante tais críticas, seguindo a corrente de Holmes e Sunstein, optou-se por não adotar a classificação dos direitos fundamentais em gerações<sup>9</sup>, nem em dimensões ou aspectos, por entender que esses diferenciam os direitos positivos e negativos, com base na

9 A doutrina clássica, representada por José Afonso da Silva e Gilmar Mendes, classifica os direitos fundamentais em 1ª, 2ª e 3ª gerações: os de primeira geração seriam os direitos à prestação negativa; os de segunda geração de prestação positiva e os de terceira geração os direitos “coletivos e difusos”, naquela alusão à bandeira francesa Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Há, ainda, autores como Norberto Bobbio, que defendem inclusive uma quarta e quinta gerações desses direitos fundamentais. O direito a proteção das águas urbanas se insere no rol dos direitos de terceira geração, de índole coletiva. Entretanto, a doutrina brasileira minoritária, adotada por este trabalho, aqui representada por Celso Mello e Flávio Galdino, fazem críticas a este velho modelo de classificação de direitos fundamentais, em razão do exposto acima e também porque não é compatível com a teoria brasileira de direitos fundamentais, em razão de sua inadequação à realidade brasileira; por exemplo, apontam que no Brasil, em razão de seu contexto político, seria implementado primeiramente o direito de 2ª geração, depois os de 1ª e em seguida os de 3ª, conhecidos como coletivos.

premissa de que os direitos negativos (direitos que só exigem abstenção) representam simples abstenção do Estado e nenhum dever de prestação positiva e nem custo, concepção a qual este trabalho não se filia.

É inegável, entretanto, que o direito fundamental à proteção das águas urbanas enseja o que Dimoulis (2013, p. 60) denomina de deveres fundamentais, que nada mais são do que um reflexo dos direitos fundamentais. Ele conceitua deveres fundamentais como “deveres de ação ou omissão, proclamados pela Constituição (fundamentalidade formal), cujos sujeitos ativos e passivos são indicados em cada norma ou podem ser deduzidos mediante interpretação”.

Dimoulis (2013, p. 61) subdivide, ainda, os deveres fundamentais em deveres estatais ou privados, implícitos ou explícitos e autônomos ou não autônomos, ou seja, são deveres que são dirigidos tanto ao Estado quanto aos particulares, previstos expressa ou não expressamente na Constituição e que podem depender ou não de uma atuação de outrem para serem exigíveis.

No caso em tela, a proteção das águas urbanas, sendo um direito e um dever coletivos, são, ao mesmo tempo, um dever estatal e um dever privado, pois a Constituição Federal, no seu art. 225, estabelece que a proteção do meio ambiente é dever tanto do Estado quanto dos particulares. Quanto à classificação em implícito e explícito, tal dever está implicitamente previsto no ordenamento pátrio, quando se estabelece o direito à dignidade humana; e explicitamente, mas não literalmente, disposto nos art. 225, 192 e 182 da Constituição Federal, quando prescrevem o dever do Estado e particulares, no caso do referido art. 225, de assegurar esses direitos.

Ocorre que esses deveres não são cumpridos. Fato é que existe um vácuo entre a normatividade jurídica e a realidade das cidades. Essas normas padecem de um vício de efetividade.

Por conta dos fatos acima expostos, conclui-se que se está diante de um direito e um dever fundamental, que necessita de uma prestação tanto negativa como positiva por parte do Estado e dos cidadãos, mas que não é respeitado.

### **3. CAPÍTULO II – A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEVER DE EFETIVIDADE E A RESERVA DO POSSÍVEL.**

#### **3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO**

As normas jurídicas não são autossuficientes. A premissa central que embasa este trabalho é a de que, para atingir uma finalidade normatizada no mundo jurídico, só a norma por si só não basta. Dessa forma, a concretização do dever-ser normativo no mundo dos fatos demanda ações para torná-lo realidade.

Tal regra não é excepcionada quando se aborda a questão de concretizar direitos fundamentais, de cunho preponderantemente prestacionais ou não (Holmes et al, 2000). Efetivar normas jurídicas que garantam direitos fundamentais e que prescrevam deveres direcionados ao Estado é uma problemática que exige atuação estatal para realizá-lo. Assim, por conseguinte, é necessário utilizar-se de políticas públicas, que nada mais são do que o instrumento governamental responsável pela efetivação de determinada prescrição normativa<sup>10</sup> de mudança ou manutenção de determinado *status* jurídico, atuando no plano operacional do direito (BUCCI, 2001).

Em razão das controvérsias doutrinárias que permeiam o conceito de política pública<sup>11</sup>, esclarece-se que, no presente trabalho, adota-se a conceituação de Saravia (2006), que a caracteriza como um sistema de decisões públicas que determina ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

10 GRAU (2008, p.28) adota uma perspectiva diversa, afirmando que o direito atua como um instrumento de implementação das políticas públicas.

11 Leonardo Secchi (2013) classifica as controvérsias conceituais em três: 1) a primeira é quanto ao responsável pela política pública que, para a corrente estatista, é somente o Poder Público e, para a corrente multicêntrica, pode ser tanto o Estado como os atores privados; 2) a segunda é quanto ao âmbito de abrangência da política pública, se uma negligência ou omissão estatal é uma política pública ou se esta é uma diretriz que determina formalmente uma ação ou inação; 3) e a terceira é a verificação se a política pública é formada apenas pelas diretrizes estruturantes ou também engloba as operacionais.

Dessa forma, adota-se no presente trabalho a corrente doutrinária classificada como estadista (SECCHI, 2013), por considerar política pública aquela realizada pelo Poder Público, o Estado. Corrente conceitual é similar à de Bucci (2013), que usa o termo política pública como sinônimo de “programas de ação governamental”.

Adicionalmente, cabe demonstrar as críticas assinaladas por Juarez de Freitas (2015), doutrinador que considera tal expressão deficitária, assinalando, entre uma de suas razões, que tal conceituação poderia levar à errônea crença das políticas públicas como atuações que integram a discricionariedade administrativa, corrente de pensamento que efetiva a legalidade dos excessos da Administração Pública na criação de programas de governos, imediatistas, em detrimento das políticas em prol da sociedade. Assim, a proposta conceitual de Juarez de Freitas é a seguinte:

Na realidade, as políticas públicas (MORAN; REIN; GOODIN, 2006) não são programas episódicos de governo. Políticas públicas são (i) programas de Estado Constitucional, (ii) enunciados e implementados por vários atores políticos e (iii) prioridades constitucionais cogentes. Em outros termos, são programas explicitados e implementados sob o influxo da vinculação obrigatória com as prioridades estatuídas diretamente pela Carta, cuja normatividade cumpre ao administrador, com eficiência e eficácia, positivar (FREITAS, 2015, p. 124)

O autor propõe um conceito constitucionalmente conformado da política pública, levando em consideração que esta deve atender aos objetivos preceituados na Carta Magna Brasileira e ser um programa de Estado.

Não obstante as relevantes observações feitas pelo autor sobre o tema e que lhe assiste razão quanto a ser um programa de ação estatal, este trabalho prefere utilizar-se do termo “política pública” como sinônimo de ação governamental, simplificada por Bucci (2011), por considerar que existe uma diferença entre existência e validade da política pública, sendo que o fato de um programa de ação implementado pelo governo (no sentido lato) não atender um dos objetivos constitucionais dirigidos à Administração Pública não torna a política pública inexistente, mas afetada quanto ao aspecto validade.

Esses programas são responsáveis por fornecerem diretrizes para a implementação do direito e das leis. Os programas de ações governamentais têm por função

ser o meio para o fim, ou seja, possibilitar ao Estado o cumprimento dos mandamentos legais a si dirigidos, que nada mais são do que um instrumento estatal que possuem uma íntima relação com o direito. É criado e formado por normas e, por concretizar objetivos estabelecidos em normas jurídicas, devem estar sujeitas ao controle jurídico (SUNDFELD, 2011).

No entanto, as políticas públicas só passaram a ser valorizadas pelo mundo jurídico a partir da era contemporânea (SUNDFELD et al, 2014), fato causado principalmente pela influência dos países regulados pela normativa jurídica considerada como “*common law*”, como os Estados Unidos da América (THOENIG, 2000), já que estes detêm em seus estudos jurídicos uma relação mais estreita com as políticas públicas. Outro fator que detém causalidade direta com a valorização das políticas públicas no mundo jurídico brasileiro é o surgimento do movimento pós-positivista, que busca a reaproximação do direito com outras áreas de conhecimento (SUNDFELD et al, 2014) e a utilização das políticas públicas como um elemento legitimador do Estado Social (GRAU, 2008, p. 26)

Essa reaproximação entre direito e outras áreas do conhecimento ocorreu principalmente devido à verificação da ineficiência das normas jurídicas na concretização de direitos fundamentais (BUCCI, 2001), e da necessidade de diálogo com outras percepções da realidade para fins de melhor elaboração e garantia da eficácia da norma jurídica. Trata-se de um novo instituto jurídico que vem para contribuir ao mundo jurídico tradicional, possibilitando um novo enfoque na compreensão do “fenômeno jurídico” (SUNDFELD et al, 2014).

No mesmo sentido, posiciona-se Bucci (2016, p. 2):

A conexão estruturada entre os elementos jurídicos e políticos do programa de ação permite integrar a visão das normas e procedimentos aos seus componentes políticos e sociais vitais, quebrando o isolamento metodológico que foi imposto ao direito com a consagração do positivismo jurídico.

Assim, busca-se analisar a efetivação das normas postas pelo mundo jurídico, partindo de uma realidade mais ampla que a jurídica, e se chega ao entendimento que pode ser resumido na seguinte frase: “Uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica

seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional.” (SARAVIA, 2006, p. 27). Torna-se, assim, importante que o jurista tenha o conhecimento do que Coutinho (2013, p. 6) denomina “peculiaridades setoriais e meandros (da sociedade)”, pois obter uma compreensão sistemática da política pública é essencial para que o jurista possa formular e propor soluções nas fórmulas jurídicas e estrutura normativa para aprimorar as políticas públicas, aumentando sua efetividade.

Assim, o direito passa a se preocupar com a efetividade das políticas públicas e sua relação com o direito, procurando a concretização das normas jurídicas, a partir da compreensão de que a Administração Pública e as normas que a regulam não devem se preocupar apenas com o princípio da legalidade *stricto sensu*, em um cumprimento acrítico das normas jurídicas postas, mas visando principalmente à prestação de um serviço público de qualidade, a partir das noções modernas do princípio da eficiência e celeridade. Deve-se realizar uma análise funcional do direito (GRAU, 2008), visando a atingir o que Juarez Freitas (2015) denomina de direito fundamental à boa Administração Pública.

O direito fundamental à boa Administração Pública, atrelado ao princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, (BANDEIRA DE MELO, 2013) nada mais é do que o dever jurídico do Poder Público de agir em conformidade com os mandamentos constitucionais, submetidos sobretudo ao controle social e jurídico (FREITAS, 2015).

A Administração Pública deve se pautar em duas condutas básicas: a primeira, realizando o preceituado na normativa jurídica constitucional, ou seja, o dever de efetividade; a segunda, o dever de mostrar essa efetividade e possibilitar o controle social. Assim, do direito fundamental à boa administração pública decorrem os deveres de efetividade, ou seja, de concretização da normativa constitucional, com o menor número de gastos possível e, durante a execução de tal dever, o dever de mostrar que é (ou não) efetivo, ou seja, o dever de transparência.

Por conta disso será abordado neste capítulo um dos deveres principais atrelado à efetivação do direito à boa administração pública: o dever de efetividade.

### 3.2. O DEVER DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, em razão das controvérsias doutrinárias que permeiam os conceitos deste tópico, é necessário esclarecer os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade adotados por este trabalho.

Arretche (2001), durante a conceituação de eficácia, eficiência e efetividade na execução da política pública, adota o entendimento de que: eficácia é o atingimento das metas delineadas pelas políticas públicas; como por exemplo, em uma política pública de saneamento proporcionar o abastecimento de água; e efetividade é a produção dos efeitos desejados inicialmente formulados pela política pública; como por exemplo, proporcionar esse serviço com qualidade que efetivamente auxilie na melhoria da saúde da população; e, por fim, a eficiência é a correlação entre custo e benefício. Este é, por sua simplicidade, o entendimento adotado por este trabalho com relação à verificação da efetividade da política pública.

Quanto aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade aplicáveis à norma jurídica, por razões de uniformidade conceitual com a doutrina jurídica, optou-se por adotar o conceito de José Afonso da Silva (2005) e Ingo Sarlet (2013) quanto aos institutos, sem maiores dilações críticas quanto aos conceitos, tendo em vista a abordagem mais pragmática do trabalho, cujo objetivo central não é divagar sobre o mais adequado conceito de efetividade, eficiência e eficácia.

Dessa forma, adota-se o conceito de José Afonso da Silva (2005), seguido por Ingo Sarlet (2013), e com ressalvas por Virgílio Afonso da Silva (2006) e Eros Grau (2008). Eficácia separar-se-ia em eficácia jurídica e social: eficácia jurídica é a aptidão da norma para produzir efeitos jurídicos, noção atrelada de forma conexa ao conceito de aplicabilidade; e eficácia social confundir-se-ia com o conceito de efetividade, que seria a realização de efeitos concretos da norma. O conceito de efetividade é, contudo, a realização normativa no mundo dos fatos.

Por conseguinte, uma revisão teórica sobre o dever de efetividade das políticas públicas de proteção das águas urbanas demanda a compreensão das normas jurídicas que a condicionam e legitimam.

O arcabouço jurídico que dispõe sobre a necessidade de efetividade das políticas públicas que envolvem a proteção das águas urbanas é grande. Assim, a normatividade do dever de efetividade das políticas públicas de proteção das águas é juridicamente imposto. A fundamentação jurídica para a sua normatividade é estabelecida pelas disposições normativas que instituem o modal deôntico de proteção das águas. Ainda mais considerando a natureza jurídica de ser um “direito fundamental” reforçado em diversos dispositivos jurídicos da Constituição, que prescreve expressamente que os direitos fundamentais não representam apenas conselhos a serem seguidos, mas sim devem ser aplicados (ao mundo dos fatos) imediatamente.

**art. 5 (...) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.**

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Esse dispositivo constitucional é o cerne que fundamenta o dever de eficácia, tanto jurídica como social, dos direitos fundamentais. Tal preceito, nas circunstâncias doutrinárias atuais, parece óbvio, mas precisou ser incluído em razão das características históricas dos direitos fundamentais e evolução doutrinária, que anteriormente entendia que a aplicação dos direitos fundamentais não era juridicamente vinculante, mas apenas uma meta programática ou uma proclamação ideológica, sem eficácia normativa (Sarlet, 2013).

Este artigo é objeto de muitas controvérsias doutrinárias. Um dos motivos é sua localização como um parágrafo do art. 5º, o que levou alguns doutrinadores a sustentar que se trata apenas de uma norma que preceitua a aplicabilidade dos direitos fundamentais subjetivos individuais previstos no art. 5º da Constituição Federal (Sarlet, 2013). Entretanto, pela redação literal do enunciado normativo supracitado, percebe-se que o parágrafo não faz a diferenciação sobre direitos fundamentais a que esta norma é direcionada, se seria restringida

apenas a direitos e garantias fundamentais individuais ou abarcaria todos os direitos considerados fundamentais pela doutrina. Trata-se, assim, de um dispositivo que abrange todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido se posiciona Bernardo Gonçalves (2017).

Entretanto, ainda subsistem controvérsias sobre o grau de efetividade desses direitos fundamentais, por existir doutrina que defende que a natureza jurídica (necessidade de concretização jurídica e considerações de cunho econômico) das normas que classificam como “programáticas”, não obstante serem dotadas de eficácia jurídica, são eivadas de um grau de normatividade distinta das que consagram direitos subjetivos (Sarlet, 2013). Dessa forma, por esse entendimento, existiriam direitos fundamentais com grau de normatividade distintos, e os direitos à proteção do meio ambiente e à saúde, por exemplo, que sustentam a juridicidade do direito à proteção das águas urbanas, seria enquadrado na concepção de normas programáticas por depender de políticas públicas para ser efetivado, assim, apesar de sua aplicabilidade imediata, teria um condão de eficácia menor do que as classificadas como de “direito subjetivo”.

Um segundo fator que embasa a necessidade jurídica de efetivação do direito à proteção das águas urbanas é a disposição expressa do dever de efetividade das políticas públicas que visam a concretizar o direito ao meio ambiente equilibrado, tratando-se de norma dirigida ao poder público:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a **efetividade** desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (grifo nosso):

Este parágrafo demonstra a especial preocupação do constituinte com o fator de efetividade do direito consagrado no art. 225 da Constituição Federal. Assim, especialmente no que concerne aos direitos relacionados à proteção ambiental, o Poder Público é incumbido de garantir a sua efetividade.

Um terceiro fundamento que garante a normatividade do dever de efetividade das políticas públicas está previsto no texto normativo do art. 37 da Constituição Federal, que incumbe à Administração Pública o dever de obedecer a alguns princípios na sua atuação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A previsão da efetividade está prevista no dispositivo supracitado por meio da consagração do princípio da eficiência, já que a eficiência é a efetivação dos resultados práticos no mundo dos fatos, levando-se em conta os custos para o atingimento do direito<sup>12</sup>.

Por fim, no que se refere à proteção das águas urbanas, em razão da importância de tal direito, com a finalidade de assegurar sua máxima eficácia, foi instituída a competência comum dos três poderes da Federação para realização dos direitos que abarcam essa questão, quais sejam, o direito à saúde, ao meio ambiente e ao saneamento básico:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Tanto o dever de assegurar a saúde, como o de proteger o meio ambiente e garantir o saneamento básico envolvem a proteção das águas urbanas, conforme já exposto no capítulo anterior. Dessa forma, o dever de proteção das águas urbanas é comum aos três entes da federação, que devem atuar efetivamente na consagração de tal direito.

Por meio dessa revisão normativa percebe-se, assim, que não há falta de legislação que preceitua a necessidade jurídica de efetividade nas políticas públicas de proteção das águas urbanas; no entanto, tal prescrição normativa não é bem realizada.

12 Humberto Ávila (2013) critica a classificação da efetividade como um princípio jurídico, já que para o autor, (FALTA COMPLEMENTAÇÃO)

Assim, percebe-se que não há como se falar do dever de efetividade de um direito fundamental sem adentrar no mérito da cláusula da reserva do possível e nas questões que efetivamente afetam a realidade enfrentada pelo Poder Público na efetivação de tal direito.

### 3.3 OS PERIGOS DO DIREITO E A DISCUSSÃO SOBRE A RESERVA DO POSSÍVEL

Os problemas da efetivação das Políticas Públicas das águas urbanas permeiam questões maiores que a jurídica. Trata-se de um problema financeiro. Estima-se que, para atingir metas razoáveis de cobertura de serviço de saneamento básico, é necessário um montante de investimentos da ordem de US\$60 bilhões (MENDONÇA ET AL, 2005). Tal estimativa, que inicialmente pareceria exorbitante, é considerada até baixa levando em consideração os gastos realizados por outros países em políticas de tratamento de água, como o Canadá, já que apenas a cidade de Toronto, na província de Ontário, tem uma estimativa de gasto de US\$28,3 bilhões em projetos de infraestrutura relacionados ao saneamento básico entre os anos de 2017-2026 (TORONTO, 2017). A política de tratamento, proteção e recuperação de igarapés urbanos é altamente custosa.

Soma-se a este fator a complexidade que rodeia a execução de políticas públicas. Quanto às políticas públicas necessárias para a implementação desse dever, Saravia (2006) aponta que o processo de uma política pública não é simples, não tem uma ordem coesa e nem é de fácil solução, pois se trata de um processo político e humano que envolve diversos fatores que dificultam e atrasam uma correta implementação das políticas públicas, bem longe de um “dever-ser” tranquilo, propiciado pelas normas.

A execução das políticas públicas envolve diversos fatores não facilmente solucionados pelos agentes governamentais, que também são diretamente afetados pela desorganização de sua implementação, segundo explanação a seguir:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las. (...) parafraseando Hogwood

and Gum, a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na seqüência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência (SARAVIA ET AL, 2007, p. 13)

A questão de implementação da política pública permeia diversos fatores que, durante sua execução, atrapalham o correto funcionamento do programa; no caso das águas urbanas, ainda resta presente a necessidade de um gigantesco dispêndio de recursos para recuperação das águas urbanas e as limitações tecnológicas e estruturais que dificultam a realização de atos, no sentido de tornar as águas urbanas livres de poluição.

Há uma complicação reforçada quando se leva em conta os entraves que o próprio engessamento que a legislação pode causar na efetivação das políticas públicas. Sundfeld e Rosilho (2014) pontuam as problemas que a má intervenção jurídica pode afetar na política pública: 1) os argumentos jurídicos podem ser um meio de encobrir interesses políticos na realização de políticas públicas; 2) a excessiva regulamentação e estruturação legislativa das organizações podem prejudicar a execução das políticas públicas; 3) a regulamentação jurídica das políticas públicas pode estar em desacordo e dificultar a sua implementação; 4) o alto grau de complexidade e ininteligibilidade das normas jurídicas gera maiores oportunidades para sabotagens interpretativas; 5) os atos e normas jurídicas tendem a ganhar autonomia semântica, desvinculando-se das opções originais da política; e 6) as dificuldades que as normas anteriores à política causam na elaboração das novas ações governamentais.

Um sétimo fator, porém não citado pelo autor, é a verificação de que o ativismo judicial pode ser efetivamente um entrave na realização de políticas públicas. Nesse ponto, cabe o comentário de Virgílio Afonso da Silva (2008), ao criticar o ativismo judicial, afirmando que a crença na atuação ativa do judiciário como um benefício à efetivação dos direitos sociais baseia-se na falsa premissa de que complementar é sempre algo positivo, o

que nem sempre é verdade, quando se leva em consideração a limitação do orçamento público.

Essa limitação do orçamento público é um dos principais argumentos que embasam uma teoria jurídica chamada de reserva do possível, usualmente usada em defesa do ente público nas discussões judiciais que versam sobre o dever público de efetivar ou não o direito a alguma prestação positiva estatal relacionada a concretização dos direitos sociais.

Se, por um lado, há a questão da necessidade de efetivação da garantia dos direitos fundamentais, ainda mais, no que toca ao mínimo existencial, teoria que preceitua a existência, a priori, de direitos fundamentais essenciais para a manutenção dos direitos fundamentais, por outro lado, há de se considerar que existem limitações fáticas à concretização dos direitos fundamentais, mesmo quando se trata dos direitos basilares, cabendo ao poder público realizar “escolhas trágicas” (Sarlet, 2013).

A reserva do possível é uma corrente doutrinária que mitiga a necessidade absoluta de efetividade dos direitos tidos como fundamentais, defendendo que eles deveriam ser reformulados para se adequar ao possível, em razão do postulado lógico que preceitua que não se pode exigir juridicamente algo que é impossível faticamente (Sarlet, 2013), normalmente por falta de recursos. A teoria está muito ligada ainda à ideia de razoabilidade. Essa teoria surgiu, segundo lições de Sarlet (2013), por conta de uma decisão que tratava da reserva de vagas em uma universidade alemã e baseia-se principalmente na teoria de escassez orçamentária.

Trata-se de um limite jurídico e fático à efetivação dos direitos fundamentais (Sarlet, 2013), externo a ele, representando uma verdadeira restrição a um direito fundamental, se observado sobre o prisma do suporte fático amplo.

A teoria da reserva do possível é utilizada para apontar, entre outros: 1) a existência de uma limitação orçamentária; 2) a incompetência do judiciário para administrar políticas públicas, com argumento baseado na separação dos poderes; 3) o despreparo do judiciário para gerir os gastos públicos; 4) a desalocação de recursos de uma política pública

coletiva para gastos “individuais” casuisticamente selecionados (SILVA, 2008, p. Checar leitura dos tópicos).

Tal posicionamento é suplantado pela doutrina majoritária, representada por Sarlet (2013) e Barcellos (2012), que se posicionam no sentido de que a reserva do possível não pode ser um obstáculo para o reconhecimento judicial de um direito de cunho prestacional, principalmente quando se está diante de um direito considerado como um mínimo existencial.

O mínimo existencial é caracterizado por ser composto de um círculo mais restrito dos direitos de cunho prestacionais sociais essenciais para a dignidade humana e sem o qual é impossível para a pessoa humana viver com dignidade (Galdino, 2005). Assim, com base na teoria do mínimo existencial, excepciona-se a questão da reserva orçamentária, partindo do pressuposto de que a alocação de recursos para esses gastos deveria ser prioritária. Algumas considerações sobre tal conceito são realizadas por parte da literatura jurídica, como Virgílio da Silva (2006), que afirma que tal conceituação é incompatível com uma teoria de suporte fático amplo, por considerar que o direito ao mínimo existencial seria um direito aprioristicamente determinado.

Esse posicionamento é seguido pela jurisprudência majoritária brasileira, nela incluída o Supremo Tribunal Federal, conforme explicitado por Sarlet:

Já no que diz respeito à assim chamada dimensão positiva (prestacional) do direito ao mínimo existencial, o STF tem consolidado o entendimento de que nesta seara incumbe ao Estado, em primeira linha, o dever de assegurar as prestações indispensáveis ao mínimo existencial, de tal sorte que em favor do cidadão há que reconhecer um direito subjetivo, portanto, judicialmente exigível, à satisfação das necessidades vinculadas ao mínimo existencial, e, portanto, à dignidade da pessoa humana (Sarlet, 2013, p. 282)

Um dos casos paradigmáticos sobre a análise da Teoria da Reserva do Possível pelo STF é a ADPF nº 45/2003 que, apesar de ter sido julgada prejudicada por perda superveniente de objeto, versa sobre a juridicidade das políticas públicas, o mínimo existencial nas questões de saúde e a teoria da reserva do possível, em que o julgador realizou considerações sobre a existência dos direitos, entendendo que este não pode ser hipótese para aniquilamento dos

direitos fundamentais, sob pena de esvaziamento da normatividade dessas normas constitucionais.

Também segue em decisões que envolvam a matéria ambiental e a saúde pública, como recentemente o fez o recurso especial nº 575.998/MG, em que o julgador decidiu em favor da manutenção da coleta de lixo continuamente pelo Município de Cambuquira, afastando-se das teses de defesa do ente público quanto à reserva do possível, com base nos seguintes argumentos: 1) a coleta de lixo como um mínimo existencial, representando a questão da saúde pública; 2) normatividade e efetividade das normas constitucionalmente delineadas; 3) impossibilidade de discricionariedade administrativa frente às garantias constitucionalmente asseguradas; 4) toda imposição jurisdicional à Fazenda Pública já implica custos, sem que isso enseje a interferência entre os poderes, pois o magistrado estaria apenas cumprindo seu dever constitucional ao determinar o cumprimento de uma norma.

Semelhante argumentação pode ser aplicável às águas urbanas, por se tratar de um bem que envolve a saúde pública e a proteção ambiental, principalmente no que toca ao dever de um saneamento básico.

Outro ponto crucial vinculado ao direito à saúde (mas também a outras prestações na esfera do que se pode designar de um mínimo existencial) é o do fornecimento de bens e serviços essenciais pelo poder público ou por sua delegação, como é o caso do saneamento básico (incluindo especialmente o acesso às fontes de água potável (Sarlet, 2013, p. 287)

Trata-se de um viés de pensamento criticado por Galdino (2005) que levanta a crítica, afirmando que se trata de uma abordagem utópica. Dentro de sua classificação quanto às abordagens doutrinárias e quanto aos custos dos direitos fundamentais, as subdividem em: 1) modelo teórico da indiferença: direitos positivos, que implicam custos, não são direitos fundamentais; 2) modelo teórico do reconhecimento: reconhece os direitos considerados prestacionais, mas afasta sua exigibilidade; 3) modelo teórico da utopia: a positividade do direito fundamental é reconhecida, mas o elemento custo é desprezado, baseando-se na crença da norma como o grande meio de solução para as mazelas sociais; 4) modelo teórico da limitação dos recursos: a efetividade dos direitos fundamentais chamados de positivos é

restrita à possibilidade fática de recursos, exceto para parcela dessa corrente doutrinária, para os direitos considerados como o mínimo existencial; 5) modelo teórico dos custos do direito: supera a tipologia positivo negativa, afirmando que todo direito considerado positivo ou negativo envolve custos, propondo-se à adoção dos custos como elementos integrantes dos direitos fundamentais e criando o que o autor chama de teoria pragmática dos direitos fundamentais subjetivos, ao integrar ao direito a necessidade da existência de possibilidade fática de sua realização.

Uma contribuição do trabalho quanto à compreensão do direito dotado de custos em relação à teoria da reserva orçamentária baseia-se no fato de inter-relacionar a reserva do possível não a uma questão de impossibilidade absoluta, mas sim em uma questão de disponibilidade fática e escolhas no universo do possível.

A compreensão dos custos como meios de promoção dos direitos, e a observação empírica de que tais meios são insuficientes para atender a todas as demandas, leva necessariamente à conclusão de que não é propriamente a “exaustão da capacidade orçamentária” que impede a realização de um determinado direito subjetivo fundamental (embora isso também seja possível). O referido argumento usualmente presta-se a encobrir as trágicas escolhas que tenham deixado de fora do universo do possível a tutela de um determinado bem invocado na qualidade de “direito” fundamental (...). O Administrador não pode se isentar de seus compromissos alegando a inviabilidade econômica de forma descomprometida, como uma escusa genérica que a tudo serve como resposta, exigido-se dele a comprovação de efetiva ausência de recursos (exaustão orçamentária). Nesse ponto, é necessário entender que a escassez orçamentária é, sim, um impedimento para a concretização dos direitos, mas deve ser analisada de forma criteriosa, questionando-se quais os recursos materiais e para onde eles estão sendo direcionados, principalmente se os investimentos estão sendo administrados de forma eficiente e razoável, que garanta as mínimas condições para a população. (GALDINO, 2005, p. 257)

Assim, uma interessante argumentação realizada pelo autor quanto à compreensão dos “custos do direito” utilizada, de certa forma, para superar tal modelo da reserva do possível seria a afirmação de que a teoria da escassez orçamentária não poderia servir de desculpa para não efetivação de um direito humano e fundamental sem uma justificativa bem elaborada, ou seja, não se poderia utilizar a reserva do possível como um módulo de defesa genérica da Administração Pública sem qualquer justificativa. Dessa forma, o argumento perde sua força e há uma questão que envolve o controle jurídico da gestão orçamentária para verificação

fática; e dos juízes quanto à reserva orçamentária, além de uma abordagem mais discursiva do direito.

Daí o ponto de inflexão: na seara das políticas públicas, deixa de fazer sentido reputar indiferente, por exemplo, a escolha entre uma intervenção urbana voltada para o transporte individual ou para o transporte coletivo: determina a racionalidade sistemática, em qualquer avaliação idônea, a prioridade inequívoca do transporte coletivo. Tampouco se reputa indiferente contratar pelo míope menor preço, em vez de prestar atenção aos custos futuros. Nesses casos emblemáticos, não se aceitam condutas administrativas candidamente mesmerizadas pelo inconsequencialismo avesso ao estudo de impactos sistêmicos. Isto é, não se aceitam as condutas típicas do personalismo extrativista nem as que se escudam em atos completamente vinculados e autômatos (de mera obediência irreflexiva). (FREITAS, 2015)

Daí poderia extrair-se a crítica para a aptidão do magistrado para realizar juízos de valor sobre os gastos orçamentários estatais e verificação fática quanto a essas possibilidades. Verifica-se assim, que o confronto da reserva do possível com a concretização de direitos fundamentais é um assunto que envolve questões extremamente complexas e que ultrapassa as capacidades discursivas deste trabalho, cuja pretensão não é esgotar o tema, mas oferecer uma contribuição ao debate, a qual cinge-se na exposição de argumentos com posicionamentos diferenciados, confrontando-os e pretendendo incluir de certa forma, uma visão pragmática e dialética ao debate.

Assim, considerando que este trabalho propõe-se a analisar a questão dos fatos, a partir de uma visão jurídica, com meta de tentar encontrar uma forma de o direito contribuir ao problema da ineficácia das políticas públicas, faz-se necessário, por meio das premissas estabelecidas no decorrer do assunto, uma última digressão sobre o tema que, se resumida em uma “frase de efeito” seria: o judiciário não é um super-herói.

Tal afirmação realizada em tons polêmicos é necessária para pontuar que, apesar de sua função relevantíssima na ordem constitucional vigente, o direito, não esquecendo sua enorme contribuição e crucial importância social e constitucional, por si só, não é capaz de operar mudanças na sociedade e efetivar a implementação dos direitos sociais.

As maiores mudanças nos fatos ocorrem por meio da atuação efetiva do governo, que pode ser aprimorada com a pressão da sociedade civil. Esta pressão social tem por finalidade tornar efetiva a concretização dos direitos fundamentais. No entanto, para que ela ocorra, é importante que existam informações sobre a efetividade ou não efetividade de uma política e quais as consequências que tal omissão acarreta nos direitos constitucionais, especialmente no que se refere ao direito fundamental à proteção das águas urbanas, uma vez que, conforme exposto no capítulo anterior, inexistem um mínimo de informações a respeito do real estado dos igarapés e quais as consequências concretas de tal fato à população.

Nesse viés, considerando a transparência como a chave para a efetivação dos direitos fundamentais, e a necessária e fundamental inter-relação entre esses dois princípios constitucionais, pode-se destacar uma área em que o direito, inclusive o “dos tribunais” pode exercer um importante e democrático papel na efetivação dos direitos fundamentais, ao realizar um controle jurisdicional efetivo do dever de transparência da atuação governamental, especialmente em seu âmbito mais concreto, que é o caso das políticas públicas.

Nesse viés também se posiciona Barcellos (2012) que, reconhecendo a insuficiência apenas do direito na concretização dos direitos fundamentais, demonstra a importância do Constitucionalismo na concretização dos direitos fundamentais ao realçar seu importante papel na imposição de limites ao Poder Político.

Assim, será abordado no tópico seguinte, o dever de transparência estatal no controle das políticas públicas e o papel do direito como um instrumento de auxílio no controle social, abordando-se uma perspectiva jurídica e privilegiando um discurso e uma dialética entre o direito e outras áreas do conhecimento - a visão da Administração Pública sobre esse tema.

## **4. CAPÍTULO III – A PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIOS E A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DAS ÁGUAS:**

### **4.1 A FALTA DE TRANSPARÊNCIA**

Qual a relação entre transparência e direitos fundamentais? Este é um questionamento interessante em razão das características do princípio da transparência, que se conceitua por ser uma norma constitucional que, ao mesmo tempo em que se constitui um direito fundamental da população, ou seja, representa um direito fundamental por si só (o direito à informação), também é um princípio jurídico estritamente ligado à efetivação dos outros direitos fundamentais.

Esse princípio jurídico estabelece uma finalidade normatizada que institui um dever: o dever de efetiva demonstração do Poder Público sobre o cumprimento ou não do seu dever de implementar os preceitos constitucionais, explicando quais políticas adotadas, e emitindo relatórios sobre qual o método utilizado, qual o benefício de tal política pública para a sociedade e os resultados alcançados.

Entretanto, tal disposição não é bem cumprida, especialmente no que concerne à proteção das águas. Isso pode ser demonstrado pela inexistência de informações eficazes acerca da falta de qualidade de água no Brasil, e o fato de os relatórios emitidos atualmente serem insuficientes para a emissão de juízo de valor e conclusões, especialmente por pessoas leigas.

Bergamasco et al (2011), em estudo científico sobre “contaminantes químicos em águas destinadas ao consumo humano no Brasil”, por meio do Sistema de Abastecimento de Água e o Sistema de Informações sobre o Abastecimento de Água – SISAGUA, obteve como um de seus resultados a grande ausência de informações sobre a qualidade da água potável no Brasil e necessidade de estudos quanto aos efeitos na Saúde Pública, em relatórios, que, quando emitidos, também não continham padronização científica quanto aos índices de qualidade de água:

Informações relacionadas às fontes de poluição da água, ao diagnóstico da situação dos corpos hídricos e ao abastecimento público ainda são insuficientes no país. Muitos Estados não contam com redes de monitoramento, o que inviabiliza o

desenvolvimento de programas e projetos efetivos no combate e prevenção da poluição e de seus efeitos nocivos à saúde (...). Em termos de saúde pública, é necessário que sejam implementadas atividades visando identificar em que medida a poluição da água destinada ao consumo humano tem causado agravos à saúde e a que fatores específicos estão associados. As informações do SISAGUA advertem para a necessidade de melhor avaliar a questão da contaminação química da água no país e não esgotam o tema. (Bergamasco et al, 2011, p. 481).

Conforme se vê, o próprio organismo fiscalizador aponta, em seus relatórios, a necessidade de aprimoramento nas questões de avaliação de águas, quando o problema versa sobre a necessidade de obtenção de informações e coleta de dados.

Essa falta de informações é um dos grandes problemas que norteiam a prática da avaliação das políticas públicas e dificultam, assim, a emissão de informações relevantes quanto à sua execução. Essa falta de informações é decorrente da necessidade de dispêndio de recursos e sua escassez. Trata-se de um processo que demanda financiamento, tempo e infraestrutura, já que para a obtenção, por exemplo, de dados relativos à qualidade de água é necessária, entre outros recursos, a existência de uma rede de monitoramento, o qual não ocorre, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste (Bergamasco et al, 2011). A consequência disso é que os relatórios que emitem as informações ao público sobre as políticas e sua efetividade restam incompletos.

Um segundo fator que pode ser um dos motivos para a ausência de informações importantes sobre as políticas públicas é a dificuldade em realização de pesquisas para a da efetividade das políticas públicas, principalmente no que concerne à avaliação.

A avaliação consiste, basicamente, em um meio de observar como as políticas públicas vão se desenvolvendo durante sua aplicação, verificando a sua efetividade, os custos e o quanto a ação governamental produziu impactos dentre os esperados e os não esperados.

A avaliação é definida como um meio de aperfeiçoar a capacidade de aprender como conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas. Ainda que existam muitas formas, a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos (THOENIG, 2000, p. 1)

Segundo Arretche (1999), a avaliação trata de atribuir uma concepção de valor sobre as políticas públicas. A autora adverte que é cientificamente complicado estabelecer uma relação de causalidade entre o objetivo a ser alcançado no meio social e a política pública implementada, exemplificando a dificuldade em estabelecer uma relação de causalidade entre os programas de vacinação e a diminuição da incidência da doença que se propunha a erradicar, pois vários fatores poderiam estar envolvidos em tal resultado, e fixa esse como um dos fatores para a raridade de avaliações sobre efetividade das políticas públicas no Brasil.

Entretanto, qual a razão para os dados mais facilmente encontrados nas políticas públicas não serem simplificados e postos à população, a exemplo de informações relevantes, no sentido de quanto e o que foi alcançado? Existe outro fator que explica o fato de ser muito mal realizada pelos órgãos públicos: alguns administradores públicos têm certa resistência na implementação da avaliação das políticas públicas.

Thoenig afirma que, na maior parte dos países, a avaliação, até o momento, foi utilizada de maneira limitada e esporádica, e que muitas vezes mostrou ser ineficaz.

pode-se encontrar um relativo ceticismo para com a avaliação, particularmente, entre praticantes bem-informados e experientes em reforma da gestão pública, alguns até mesmo expressam uma resistência à avaliação que parece predominar no seu próprio governo (THOENIG, 2000, p. 2).

Faria (2005) pontua um ranço positivista pelo qual a ciência administrativa que trata da avaliação das políticas públicas, que enfocam mais o processo decisório das ações governamentais que o processo pós-decisório, acarretaria na negligência de tal aspecto da política pública e demonstra certo grau de resistência da Administração Pública em efetuar a avaliação. Jaqueline Silva (2010), em dissertação realizada pelo tema, afirma:

O ato de proceder a avaliação encontra uma certa resistência que tem predominado até mesmo no próprio governo federal, o que pode se inferir pelo conteúdo do Balanço Geral da União (BGU), principal peça da prestação de contas anual do governo, o qual não contém dados avaliativos acerca da execução dos programas de governo que permitam servir de suporte para um planejamento futuro no que concerne à efetividade, no sentido de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa, e à eficiência, quanto a possibilitar a eliminação de eventuais custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade, conforme os conceitos desenvolvidos por Arretche (já mencionados neste trabalho), em função dos registros se limitarem aos dados sobre a execução física e financeira dos programas, não se conhecendo outro

instrumento com avaliação consolidada nos termos referidos e que seja dado publicidade. (...). Talvez essa ausência de publicidade de avaliações consolidadas da execução das políticas públicas seja consequência da visão de que “as avaliações podem ser um ‘problema’ para os governantes, executores e gerentes de projetos, porque os resultados podem causar constrangimentos públicos” conforme entendem Trevisan e Bellen (2008, p. 536), ao considerar que as informações e resultados das avaliações podem vir a ser usados pela imprensa e pelo público para criticar os governos. 4 (SILVA, 2010, p 69)□

A autora relaciona esses fatores de ausência de informações e temor do controle social também à prática do chamado “pork borrel”, que consiste na desalocação de recursos federais em projetos ineficientes, que beneficiam apenas uma localidade específica de pessoas, em um clientelismo político (SILVA, 2010). Nesse contexto, a carência de avaliações sobre as políticas públicas e efetiva demonstração das alocações de recursos é um dos fatores que facilita a existência de tais práticas. Dessa forma, exatamente para evitar tais práticas que a avaliação de políticas públicas se justifica.

A avaliação das políticas públicas é importante para a gestão pública, pois a divulgação de informações rigorosas das avaliações pode se tornar um instrumento de controle democrático das ações do governo (ARRETCHE, 1999). Assim, é um mecanismo para se verificar o quanto os direitos prestacionais são realizados ou não, tratando-se de verdadeira concretização do princípio da transparência, que não busca apenas controlar a corrupção, mas também a efetividade da política pública e eficiência da gestão governamental.

A publicação de relatório representa, assim, um verdadeiro mecanismo garantidor do controle social, definido por Barcellos (2012) como o controle não jurídico, ou seja, fora dos parâmetros jurídicos, realizado pelo povo, sobre a atuação governamental. O fundamento jurídico de tal preceito é encontrado no âmbito do princípio da soberania popular, prescrito no art. 1<sup>a</sup>, parágrafo único da Constituição Federal, que compõe o fundamento basilar do Estado Democrático de Direito brasileiro, regulamentado pela Constituição Federal, que estabelece como premissa que o poder supremo do Estado não é o rei, o presidente, o parlamentar ou o juiz, mas o povo; a entidade suprema e soberana a qual todos os poderes devem observância, nos termos da filosofia de Rousseau.

Este preceito tem força normativa constitucional, portanto não deve ser entendido como um conselho, mas sim como um dispositivo jurídico com força normativa. Estabelece uma situação jurídica que impõe ao Poder Público assegurar a realização fática de tal situação, ou seja, de fornecer métodos para a realização da subordinação do Poder Público ao popular, norteando a sua responsabilidade social de assegurar o controle de sua atuação.

#### 4.2 ENQUADRAMENTO NORMATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DAS ÁGUAS URBANAS

O controle social é um dos dispositivos que Barcellos (2012) denomina de “conteúdos mínimos” à ideia de democracia. Um dos instrumentos que permitem a efetivação de tal postulado norteador é o princípio da transparência, que se caracteriza por impor ao Estado o dever de assegurar um estado ideal de máxima transparência, possuindo, assim, conotação mais ampla que o dever de publicidade ou o direito à informação, por preceituar que a informação publicada deve ter grau de relevância, confiabilidade, tempestividade e inteligibilidade de forma a efetivamente atuar no desenvolvimento do controle social (NETO et al, 2007) .

Trata-se de um dever de adoção de uma postura ativa por parte do Estado, já que não basta apenas o não sigilo da informação, o Poder Público, como gestor da coisa pública, tem o dever de proporcionar as melhores condições possíveis para a efetivação do direito à informação, proporcionando a prestação de contas da atuação governamental da forma mais simples possível, em meios que efetivamente propiciem o acesso à informação, contendo informações relevantes e inteligíveis, visando a diminuir os custos pessoais à realização do controle social (BARCELLOS, 2012).

Por ser um dever jurídico de importância fulcral ao ordenamento pátrio, serve na realidade como uma garantia da cidadania, pois só pode efetivamente haver um controle social quando, em razão do dever de informação contemplado no art. 5, inciso XXXIII da Constituição Federal e do princípio da publicidade disposto no art. 37, *caput* da Constituição, constitui na realidade requisito de eficácia do ato administrativo (MEIRELLES, 2004). Portanto, também deve ser respeitado pela política pública, uma vez que esta é um dos

instrumentos do Estado para a realização dos fins constitucionais. Principalmente no que se refere às políticas públicas de recuperação das águas, pois a proteção desse bem ambiental está prevista nos supracitados fins previstos na Constituição Federal e também está extensamente regulamentado na legislação pátria.

Uma das regulamentações infraconstitucionais mais expressivas sobre o dever de informação das políticas públicas, especialmente no que concerne à proteção das águas, é fornecida pela lei pátria que regula o acesso à informação, a lei 12.527/2011, que dispõe em seus artigos o dever de todos os entes públicos de: agir com transparência; desenvolver o controle social; divulgar informações de interesse público independentemente de requerimento e em meios de fácil acesso, principalmente na rede mundial de computadores; conceder imediatamente o acesso à informação quando solicitada, e, apenas em caso de impossibilidade, conceder-lhe no prazo de vinte dias, justificando os motivos de tal demora. Trata-se de uma lei que, apesar de ter sua efetividade ainda obstaculizada pela excessiva burocracia das repartições públicas, é importantíssima no âmbito pátrio por regulamentar de forma ampla o acesso à informação, cuja única crítica a ser feita, sem maiores aprofundamentos, em razão das limitações do capítulo, é referente ao seu art. 23, IV, que impõe uma limitação excessivamente genérica à obtenção do acesso à informação ao preceituar que existe risco à Segurança Nacional quando essa informação “IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País”.

Também há previsão legal de responsabilização fiscal, nomeadamente a Lei Complementar nº 101/2000, que é um marco instituidor do dever de transparência do Poder Público na utilização dos recursos públicos, o qual condiciona a gestão fiscal aos princípios da transparência da Administração Pública e, no seu art. 48, institui a ampla divulgação dos planos, orçamentos, diretrizes, prestações de contas e relatórios, além de uma versão simplificada de tais relatórios.

Quanto à legislação referente à publicação de textos referentes à proteção ambiental, não se pode olvidar da Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente e que preceitua no seu art. 2º, V, entre outras determinações, “... à divulgação de dados e

informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”, também previsto e ressaltado no art. 9º, XI, da referida Lei, adicionado em 1989, que normatiza “a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes”.

A supracitada lei, inclusive, institui a criação, em seu art. 9º, VII, do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente, conhecido como SISNIMA. O SISNIMA, segundo consta em informação no sítio virtual do Ministério do Meio Ambiente (2017) é o instrumento de política cuja responsabilidade é gerir a informação das atribuições abrangidas no Sistema Nacional do Meio Ambiente, dividido em três eixos: o primeiro é desenvolver as ferramentas de acesso à Informação; o segundo é integrar a base de dados governamentais e o acesso à informação; e o terceiro é otimizar o processo de coleta e análise de dados ambientais, fornecer uma sistematização do conjunto básico de indicadores, trabalhando em parceria com outras instituições e, por fim, propiciar a integração dos índices de qualidade ambiental e à população.

Paralelamente, especificamente quanto à gestão das águas, também vigora no Brasil a Lei nº 9.433/1997, instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que reforça o dever de transparência na gestão de águas, por meio do seu art. 1º, VI, estabelecendo que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”, que para se efetivarem dependem do dever de transparência e controle social das informações referentes à água. Por conta disso, um de seus instrumentos está previsto no art. 5º, VI, que institui o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, regulamentado nos arts. 25 à 27 da Lei nº 9.433/1997, é o órgão responsável por coletar, tratar, armazenar e recuperar dados relativos à proteção dos recursos hídricos brasileiros e fornecer tais informações ao SISNAMA e à coletividade, tendo como princípio a publicidade, ou seja, o acesso a esses dados pela população.

Outros importantes instrumentos de controle democrático na gestão das águas instituído pelo Sistema Nacional de Gestão Recursos Hídricos foram os Comitês de Bacia Hidrográfica, que são, segundo o art. 39 da Lei nº 9.433/97, compostos por representantes tanto do Poder Público como também como membros da sociedade civil, tornando o setor privado também agente atuante efetivamente na elaboração e debate da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme discriminação de competências prevista no art. 35 do referido diploma legal.

Ademais, a Lei nº 9.433/97, no seu art. 47, integra ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos as chamadas organizações civis de recursos hídricos, que pode ser composta por usuários dos recursos hídricos, possibilitando àqueles a participação ativa na elaboração das políticas públicas relacionadas a água.

Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos: I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; **II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;** III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. (grifos nosso)

Ainda sob esse aspecto, o Ministério da Saúde, em 2011, por meio da Portaria nº 2.914, criou a política pública de Vigilância de Qualidade da Água – VIGIAGUA, parte integrante do Sistema Unificado de Saúde, com o fim de monitorar a qualidade da água para consumo humano e efetivamente exercer o controle sobre as águas consideradas potáveis.

Outra legislação que permeia a proteção das águas urbanas é a Lei nº 11.445/07, que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e tem como princípios fundamentais, além da eficiência e sustentabilidade, também a “IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;” e o “X - controle social”. Tal legislação normatiza a necessidade de realização de relatórios dos programas de saneamento, os objetivos de curto, médio e longo prazos do plano, bem como os critérios a serem adotados na avaliação, entre eles, o de eficiência e eficácia, conforme a seguir transcrito.

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - **diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas**; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - ações para emergências e contingências; V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Sob a ótica da dimensão urbana do direito de águas, acrescentam-se, ainda, outros instrumentos jurídicos que fomentam a transparência das políticas públicas urbanas, que abrangem as políticas públicas relativas à água. A exemplo do Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/01, que dispõe no seu art. 2º, X, a adequação dos instrumentos de política econômica à água. Além disso, ressalta-se, ainda, a previsão da gestão orçamentária participativa e o art. 4º, §3º da referida lei, que dispõe que os instrumentos do estatuto que envolvem gasto de recursos públicos devem ser objeto de controle social, garantindo o envolvimento da sociedade.

Acrescenta-se, ainda, um relevante instrumento na gestão das cidades, qual seja o plano diretor, que se caracteriza por ser um instrumento jurídico do gestor municipal com finalidade de estabelecer premissas gerais sobre a forma de efetivação das políticas públicas e efetivamente estabelecer a normatização do planejamento municipal, vinculando a gestão orçamentária e tendo como dever ser dotado principalmente de transparência, já que o art. 39, §4º da Lei nº 10.257/01 dispõe que:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Percebe-se que a gestão das cidades está envolvida em conceitos mais amplos que a publicidade, visando a garantir efetivamente a transparência, que envolve a efetiva participação da população na elaboração e controle das atividades, na realização da efetiva gestão democrática das cidades, também prevista nos art. 43 e 44 da referida lei.

Assim, diante do acima exposto, resta demonstrado que a legislação quanto à proteção às águas urbanas é ampla e democrática, preceituando enfaticamente os deveres de transparência, informação e publicidade.

Tais garantias não excluem outras, pois é “standard mínimo”. Acresce que precisam ser tuteladas em bloco. Quer dizer, as escolhas públicas serão legítimas se resultarem (a) sistematicamente eficazes; (b) sustentáveis; (c) motivadas; (d) proporcionais; (e) **transparentes**; (f) razoavelmente desviesadas; (g) incentivadoras de participação social, (h) da moralidade pública; e (i) da devida responsabilização por ações e omissões (FREITAS, 2015, p. 120)

Conclui-se, dessa forma, que a necessidade de se publicar os relatórios de avaliações de políticas públicas devem ser realizadas por questões além das meramente administrativas, pois a eficiência e o controle social são instrumentos jurídicos que devem ser observados dentre as questões da gestão pública, ligado ao que Juarez Freitas (2015) encara como o direito fundamental à boa administração pública, vinculada ao princípio da legalidade, vista sob a releitura pós-positivista, e também chamada de juridicidade (BARCELLOS, 2012).

E mais, é preciso que esses relatórios sejam efetivos. O dever de informação deve conter características que realmente possibilitem o controle da informação.

A informação deve efetivamente produzir o controle social, pois a mera informação de quanto foi gasto não é suficiente pois, no dizer de Barcellos (2012), apenas a colocação de números abstratos, afirmando que “x” milhões foram investidos na política tal, não é suficiente para efetivamente informar sobre a atuação governamental, pois ser informação que atua no impacto emocional, mas não agrega “racionalidade”. Para demonstrar o argumento, a autora faz a seguinte pontuação: “o que significa investir “x” milhões em saúde? Isso é pouco? Muito? Quais são as necessidades a serem atendidas? O que “x” milhões representam em termos de serviços?”; demonstrando assim a importância de fornecer informações

relevantes e não apenas numéricas, deixando claro o quanto foi gasto, em que foi gasto, para que foi gasto e os resultados pretendidos.

Entretanto, as mera divulgações de dados em locais de difícil acesso e em códigos científicos de difícil interpretação para as pessoas que não são da área de trabalho do relatório não se caracteriza como um cumprimento de dever público para a informação. Dessa forma, as informações são dotadas de características, são destrinchadas por Barcellos (2012), que são as três principais obrigações a serem atendidas pelo ente fornecedor da informação para assegurar a efetividade de tal norma: 1) a facilitação do acesso; 2) a relevância e inteligibilidade; e 3) o momento.

Deve-se partir da premissa, em primeiro lugar, que a obtenção de informações envolve um custo, um custo pessoal aos cidadãos, destinatários legais e soberanos proprietários do dinheiro público, pois eles despenderiam tempo de seu lazer e descanso para se informar sobre a execução das políticas públicas. Assim, as informações devem ter como característica sua a mais fácil localização, visando a reduzir os custos pessoais dos interessados para buscar a informação. Assim, a informação deve ser de acesso fácil e rápido.

A segunda característica relatada pela autora é a relevância e inteligibilidade, ou seja, a informação deve ser dotada das informações necessárias para a compreensão dos principais aspectos relacionados à política pública. Um desafio, entretanto, seria dispor sobre o que seriam esses principais aspectos; tal consideração valorativa deve-se basear na equidade, como por exemplo: é de se considerar óbvio que a informação de quanto foi gasto e os resultados alcançados e a serem alcançados são questões mínimas que devem constar nos relatórios, que também não pode ser eivado de informações inúteis para os leigos, sob o perigo de dificultar a compreensão.

Já a última característica é o fator tempo, considerando que as informações sobre os resultados e gastos de uma política pública deve ser realizada em momento que torne essa informação relevante, ou seja, no momento de sua execução e finalização, pois o impacto funcional de uma informação sobre tal fato dez anos após a implementação da política, por

exemplo, não seria capaz de efetivar o direito ao controle social e, claramente, não estaria subsumido ao dever de transparência.

A ausência da publicação de relatórios sobre as políticas públicas, ou a sua insuficiência, caracteriza-se por ser uma omissão inconstitucional, criando, assim, um direito ao cidadão de postular tal direito por meio dos remédios constitucionais, destacando-se as ações manejadas diretamente pela população, como a Ação Popular e Ação Civil Pública (BARCELLOS, 2012), bem como outro relevante instrumento de controle da omissão do poder público: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Tais instrumentos jurídicos têm o condão de obrigar a máquina pública a realizar os comportamentos e finalidades já preceituados na legislação e podem oferecer uma importante contribuição à efetivação da transparência.

Entretanto, Coutinho (2013) pontua que saídas jurídicas para resolver o problema da ausência de informações não precisam se ater apenas aos tribunais. Nesse viés, é importante abrir a janela do estudo do direito, ampliando o rol da compreensão das possibilidades de contribuição do direito na melhoria das políticas públicas, a partir do estudo do “direito nas políticas públicas”, com o objetivo de aprimorar o direito, compreendendo-o como uma ferramenta jurídica para as atuações governamentais que precisam se modernizar. O direito, dessa forma, pode exercer um papel mais contributivo às atuações governamentais.

A reflexão sobre o uso do arcabouço do direito público para a definir papéis e tarefas executivas (“quem faz o que?”), atribuir competências (“decidir quem decide”), conectar atores (“quem interage com quem e como?”), coletar, solidificar e difundir experiências bem sucedidas é praticamente ausente nas faculdade de direito, incluindo os cursos de pós graduação. Isso ocorre, possivelmente, porque os juristas ignoram os debates sobre formas, funções, alternativas, aprendizados e comparações institucionais ou porque os consideram parte de um campo disciplinar estranho. (COUTINHO, 2013, p. 187)

Coutinho (2013), Bucci (2001), Sundefeld e Rosilho (2015) são exemplos de autores que defendem a necessidade de estudos e criação de novas fórmulas jurídicas para aprimoramento da efetividade das políticas públicas, no momento de sua execução, tomando o cuidado de evitar o engessamento excessivo.

## 5. CONCLUSÃO

Sabe-se que a água é essencial para a sobrevivência humana, bem como para a manutenção da qualidade de vida das pessoas, especialmente no que concerne ao meio urbano, pois as pessoas sofrem diretamente os males causados pela contaminação da água urbana. Isso é uma questão que afeta a dignidade humana.

Por conta disso, existe um amplo arcabouço jurídico brasileiro e estrangeiro que preceitua a necessidade de proteção das águas urbanas, especialmente considerando o grau de importância que a Constituição da República Federativa do Brasil confere às águas, considerando que tal proteção se insere no suporte fático dos artigos constitucionais que dispõem sobre o direito ao meio ambiente, à saúde, à cidade sustentável e à dignidade humana.

Em razão de ser um direito humano e sua proteção estar positivada na Constituição Federal, a proteção das águas está inserida no âmbito de proteção dos direitos fundamentais, utilizando-se a concepção material de direitos fundamentais. Assim, optou-se por adotar o seguinte conceito jurídico quanto à proteção dos igarapés urbanos: trata-se de um direito humano, de posição constitucional e, por isso, considerado um direito fundamental.

Considerando tal fato, por seu status de fundamental, o direito à proteção das águas urbanas gera dois deveres simultaneamente: um dever “negativo”, ou seja, de abstenção tanto estatal quanto popular de não poluir as águas urbanas, e, paralelamente, um dever “positivo”, o dever de recuperar ou tentar recuperar as águas localizadas no perímetro urbano para o mais próximo possível a um estado limpo, ou seja, não poluído.

Assim, quanto às características do direito à proteção das águas urbanas, pode-se enquadrá-las em um direito e um dever coletivo que gera um dever estatal e um dever privado, pois a Constituição Federal, no seu art. 225, estabelece que a proteção do meio ambiente é dever tanto do Estado quanto dos particulares.

Por decorrência lógica de as normas jurídicas gerarem um dever, delimita-se que seu cumprimento enseja uma realização fática e uma atuação positiva por parte dos

destinatários da norma, especialmente, no que concerne aos deveres de concretização de direitos fundamentais dirigidos ao ente público.

Por conseguinte, é necessário utilizar-se de políticas públicas, que nada mais são do que o instrumento governamental responsável pela efetivação de determinada prescrição normativa de mudança ou manutenção de determinado status jurídico, atuando no plano operacional do direito (BUCCI, 2001) e detendo estreita vinculação com este.

Assim, o direito deve se preocupar com a efetividade das políticas públicas e sua relação com o direito, procurando a concretização das normas jurídicas a partir da compreensão de que a Administração Pública e as normas que a regulam não devem se atentar apenas com o princípio da legalidade *stricto sensu*, em um cumprimento acrítico das normas jurídicas postas, mas visando principalmente a prestação de um serviço público de qualidade, a partir das noções modernas do princípio da eficiência e celeridade, visando atingir o direito fundamental à boa Administração Pública, conforme ensinamentos de Juarez Freitas (2015).

Assim, com base nesse arcabouço teórico, e considerando a revisão bibliográfica do direito às águas urbanas, leva a conclusão de tratar-se de um direito fundamental; o fato de o Estado ter dever jurídico de efetividade, apesar do relevante contraponto com a reserva do possível, esse dever não deixa de existir. Uma saída para promover esta efetividade e utilizar o direito como um instrumento para a efetivação dos direitos fundamentais é a transparência, ou seja, a demonstração estatal de sua efetividade no cumprimento das políticas públicas.

Esse princípio jurídico estabelece uma finalidade normatizada que institui um dever: o dever de efetiva demonstração do Poder Público sobre a implementação dos preceitos constitucionais, explicando quais políticas adotadas, emitindo relatórios sobre qual o método utilizado e qual o benefício de determinada política pública para os contribuintes.

O controle social é um dos instrumentos jurídicos que Barcellos (2012) denomina de “conteúdos mínimos” à ideia de democracia, cuja efetividade depende do princípio da transparência, que se caracteriza em impor ao Estado o dever de assegurar um estado ideal de máxima transparência, com conotação mais ampla que o dever de publicidade ou o direito à informação, pois dispõe que a informação publicada deve ter grau de relevância,

confiabilidade, tempestividade e inteligibilidade, de forma a efetivamente atuar no desenvolvimento do controle social (NETO et al, 2007). Este trabalho filiou-se à doutrina que considera a transparência como a chave para a efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse viés, chegou-se a conclusão de que esta é uma área em que o direito “dos tribunais” pode exercer uma importante contribuição na efetivação dos direitos fundamentais, ao realizar um controle jurisdicional efetivo do dever de transparência da atuação governamental, especialmente em seu âmbito mais concreto, que é o caso das políticas públicas, ao utilizar-se do poder coercitivo para assegurar a efetividade do controle social sobre a administração pública que, de certa forma, tem uma resistência e falha na emissão de relatórios sobre suas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às políticas públicas de recuperação das águas, não obstante a expressiva e a gigantesca regulamentação normativa sobre o dever de informação na proteção das águas e o grande aparelho estrutural instituído pelas normas jurídicas, a exemplo da Agência Nacional das Águas, dos Comitês de Bacias e do SISNIMA.

Conclui-se, dessa forma, que a necessidade de se publicar os relatórios de avaliações de políticas públicas deve ser realizada por questões além das meramente administrativas, pois a efetividade e o controle social são instrumentos jurídicos que devem ser observados dentre as questões da gestão pública, ligados ao que Juarez Freitas (2015) denomina de o direito fundamental à boa Administração Pública, vinculada ao princípio da legalidade.

## 5. REFERÊNCIAS .....

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2013. Brasília: 2013

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2016.

ALEXY, R. Teoria dos direitos fundamentais. Teoria & direito público, 2008.

ALEXY, Robert. Direito, razão, discurso: estudos para a filosofia do direito. 2010.

ALEXY, Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Série Teoria Jurídica y Filosofía del Derecho. Universidad Externado de Colombia. 2003.

ASSAD, Leonor. Cidades nascem abraçadas a seus rios, mas lhes viram as costas no crescimento. Ciência e Cultura, v. 65, n. 2, p. 06-09, 2013.

BARROS, L. V. A efetividade do direito à informação ambiental. v. 34, p. 1–15, 2004.

BERGAMASCO, A. M. D. D. et al. Contaminantes químicos em águas destinadas ao consumo humano no Brasil Drinking water chemical contaminants in Brazil. Caderno de Saúde Coletiva, v. 19, n. 4, p. 479–486, 2011.

BOROWSKI, M.; LOUIS, S. Martin Borowski, Kiel (and St. Louis) Classifying and Qualifying Properties of Fundamental Rights 1. v. 44, n. 2001, p. 81–82, 2002.

BOYD. The Constitutional Right to a Healthy Environment. Environment: Science and Policy for Sustainable Development, v. 54, n. 4, p. 3–15, 2012.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Congresso Nacional, Brasília, 1988.

BUCCI, M. P. D. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. n. January, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari et all. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo, Pólis, 2001..

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA. A POLÍTICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, v. 20, n. 59, p. 98–169, 2005.

Código de Hamurabi. The Eleventh Edition of the Encyclopaedia Britannica, 1910 pelo Rev. Claude Hermann Walter Johns, M.A. Litt.D. <https://historiablog.files.wordpress.com/2013/02/cc3b3digo-de-hamurabi.pdf> ou THE CODE OF HAMMURABI. Translated by L. W. King. Disponível em: <http://www.general-intelligence.com/library/hr.pdf>. Acessado em 17/08/2017.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. A política pública como campo multidisciplinar, p. 181-200, 2013.

DA ROCHA, Paulo Victor Vieira. Definição e estrutura dos direitos fundamentais. **RDA: Revista de Direito Administrativo**, v. 268, p. 117, 2015.

DE BARCELLOS, Ana Paula. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. 2012.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 5. ed. [s.l.] Atlas, 2013.

Divisão de Doenças de Transmissão Hídrica e Alimentar (DDTHA), Centro de Vigilância Epidemiológica (CVE). Doenças relacionadas à água ou de transmissão hídrica – informe técnico. São Paulo. 2009. Acesso em: [ftp://ftp.cve.saude.sp.gov.br/doc\\_tec/hidrica/doc/dta09\\_pergresp.pdf](ftp://ftp.cve.saude.sp.gov.br/doc_tec/hidrica/doc/dta09_pergresp.pdf)

EUROPA, C. DA. Carta Europeia Da Água. 1968.

FEDERAL, SUPREMO TRIBUNAL. ADPF n. 45. Brasília. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 24 de setembro de 2017, v. 18, 2009.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 2017.

FERRAJOLI, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO. v. 1, n. 1999, p. 867–910, 2012.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Porto Alegre: Fórum Social Mundial, 2006. <http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf>

FREITAS, J. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. p. 115–134, 2015.

GALDINO, F. Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores. v. 8, p. 402, 2005.

GANDARA, Gercinair Silvério. Cidades-beira: raízes urbanas e suas relações com o ambiente/natureza. XXVII Simpósio Nacional de História. 2013. Disponível em [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364604463\\_ARQUIVO\\_TextoANPUH2013.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364604463_ARQUIVO_TextoANPUH2013.pdf), acesso em 18/08/2017.

GLAESER, E.; JOSHI-GHANI, A. Rethinking Cities : Toward Shared Prosperity. n. 126, p. 1–14, 2013.

GOYARD-FABRE, S.; FONTES, M. Os princípios filosóficos do direito político moderno. [s.l: s.n.].

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The cost of rights: why liberty depends on taxes. WW Norton & Company, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2003/default.shtm>>. Acesso em 03 de agosto de 2002.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. DE A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas de informação. *Pespectivas em ciência da informação*, v. 14, p. 2–22, 2009.

KELSEN, H. Teoria Pura do Direito [tradução João Baptista Machado]. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Lefebvre Henri. Le droit à la ville. In: *L'Homme et la société*, n. 6, 1967. pp. 29-35. Disponível em [http://www.persee.fr/docAsPDF/homso\\_0018-4306\\_1967\\_num\\_6\\_1\\_1063.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/homso_0018-4306_1967_num_6_1_1063.pdf), acesso em 16/08/2017.

LEFEBVRE, Henri; FORTUNA, Carlos. O direito à cidade. São Paulo - SP: Centauro, 2001.

MARIA CAVALCANTE DA SILVA FORTALEZA -CE, J. CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CAMINHO PARA UMA EFETIVA DEMOCRACIA. 2010.

MARIA PAULA DALLARI BUCCI (SP). Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Direito do Estado, 2016.

MARTA ARRETCHE. MITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista brasileira de ciências sociais, p. 44–66, 1996.

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de; MOTTA, Ronaldo Seroa da. Saúde e saneamento no Brasil. 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/33/33>> Acesso em 16/08/2017.

MORAES, D. S. DE L.; JORDÃO, B. Q. Degradação de recursos hídricos e seus efeitos sobre a saúde humana. Saúde Pública, v. 3, n. 83, p. 370–374, 2001.

PLATÃO, A. As Leis. São Paulo: Edições Profissionais Ltda, 1999.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, 2007. Disponível em <http://www.redalyc.org/html/1970/197014728005/>.

Prüss-Üstün A, Bos R, Gore F, Bartram J. Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health. World Health Organization, Geneva, 2008.

PULIDO, C. B. O direito dos direitos - Escritos sobre a aplicação dos direitos fundamentais. [s.l.: s.n.].

RODRIGUES DA SILVA, E. Curso da água na história: simbologia, moralidades e a gestão de recursos hídricos. [s.l.] Escola Nacional de Saúde Pública, 1998.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (Eds.). . Políticas públicas: coletânea. [s.l.] ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -ENAP, 2006. v. 1.

SARLET, I. W. A Eficácia dos Direitos Fundamentais - Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional -. [s.d.].

SARLET, I. W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. p. 479–511, 2008.

SECCHI, L. Análise De Políticas Públicas No Brasil : Um Panorama Das Perspectivas Racionalistas E Policy Analysis In Brazil : An Overview of Rationalist and Argumentative. P. 1–19, 1930.

SECCHI, L. POLÍTICAS PÚBLICAS – Conceitos, esquemas de análise, casos práticos 2ª edição. 2013

SILVA, F. R. et al. POLÍTICAS PÚBLICAS DO AMBIENTE : UM OLHAR ESPECIAL ACERCA DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. p. 86–121, 2010.

SILVA, J. A. Direito Ambiental Constitucional. 5. ed. São Paulo: [s.n.].

SILVA, J. M. C. DA. CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CAMINHO PARA UMA EFETIVA DEMOCRACIA. [s.l: s.n.].2010.

SILVA, José Afonso da. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO VALOR SUPREMO DA DEMOCRACIA. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: 1998. p. 89-94.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 53, de 19.12. 2006. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, V. A. DA. O Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e a Eficácia das Normas Constitucionais. Revista Direito do Estado, v. 4, p. 23–51, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 587-599, 2008.

SNOW, John. Cholera, and the water supply in the south districts of London. British medical journal, v. 1, n. 42, p. 864, 1857. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2250686/pdf/brmedj06236-0004.pdf>

Snow, John. On the mode of communication of cholera. John Churchill, 1855. Disponível em [https://play.google.com/store/books/details?id=-N0\\_AAAAcAAJ&rdid=book-N0\\_AAAAcAAJ&rdot=1](https://play.google.com/store/books/details?id=-N0_AAAAcAAJ&rdid=book-N0_AAAAcAAJ&rdot=1)

SUNDFELD, A.; Law, G. A Administração Pública Na Era Do Direito Global. v. I, 2001.

SUNDFELD, C. A. Fundamentos de Direito Público. [s.l.] Malheiros, 1910.

SUNDFELD, C. A.; ROSILHO, A. Direito e Políticas públicas: Dois Mundos? In: MALHEIROS Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2014. p. 45–79.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. ed. Saraiva. 2017.

THOENIG, J. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública \*. p. 54–71, 2000.

TORONTO. 2017.  
<https://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=cbf12f4541628510VgnVCM10000071d60f89RCRD&vgnnextchannel=baa7116288528510VgnVCM10000071d60f89RCRD>

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. VAN. Avaliação de políticas públicas : uma revisão teórica de um campo em construção. v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP); UN-HABITAT. Sick Water? the Central Role of Wastewater Management in Sustainable Development. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[www.grida.no](http://www.grida.no)>.

United Nations World Water Assessment Programme - WWAP. The United Nations World Water Development Report 2017. Wastewater: The Untapped Resource. Paris, UNESCO. 2017.

VINTEN-JOHANSEN, Peter. Cholera, chloroform, and the science of medicine: a life of John Snow. Medicine, 2003.

WALTERS, L.; AYDELOTTE, J.; MILLER, J. Putting More Public in Policy Analysis. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, v. 60, p. 349–359, 2000.

WEISS, C. H. The interface between evaluation and public policy. 1999.

WORLD HEALTH ORGANIZATION et al. Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2017 update and SDG baselines. Geneva: World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF), 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. The world health report 2017: health systems: improving performance. World Health Organization, 2000.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. UN-Water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2017 report: financing universal water, sanitation and hygiene under the sustainable development goals. Geneva: World Health Organization; 2017