

**XI CONGRESSO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS  
“DEFENSORIA PÚBLICA E SEUS NOVOS DESAFIOS”  
CONCURSO DE TESES**

**SANEAMENTO BÁSICO E DEFENSORIA PÚBLICA: A PROTEÇÃO AMBIENTAL  
E SOCIAL PARA ASSEGURAR O BÁSICO DE DIGNIDADE**

Arion Escorsin de Godoy  
Domingos Barroso da Costa

**Vitória  
2013**

Arion Escorsin de Godoy  
Domingos Barroso da Costa

**SANEAMENTO BÁSICO E DEFENSORIA PÚBLICA: A PROTEÇÃO  
AMBIENTAL E SOCIAL PARA ASSEGURAR O BÁSICO DE DIGNIDADE**

*Tese apresentada no concurso de teses do  
XI Congresso dos Defensores Públicos  
sediado em Vitória/ES*

**Vitória  
2013**

## **RESUMO**

Aborda-se a pertinência e as múltiplas formas de atuação da Defensoria Pública na promoção do saneamento básico como instrumento de tutela do meio ambiente sadio e como veículo concretizador de direitos fundamentais das mais diversas gerações, em tutela das populações social e economicamente vulneráveis.

## **RESUMEN**

Aborda la importancia y las múltiples formas de la actividad de la Defensa Publica en la promoción del saneamiento como un medio de protección de un medio ambiente sano y un medio de realización de los derechos fundamentales de varias generaciones en la protección de las poblaciones social y económicamente vulnerables.

## **SUMÁRIO**

|  |    |
|--|----|
| 1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....  | 4  |
| 2 DIREITOS FUNDAMENTAIS: INTERAÇÃO DAS DIMENSÕES.....  | 5  |
| 3 DEFENSORIA PÚBLICA: UMA NOVA ROUPAGEM PARA O ACESSO À JUSTIÇA.....                                       | 5  |
| 4 A GARANTIA AO SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....                     | 8  |
| 5 HIPÓTESES DE ATUAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DE DIREITOS POR INTERMÉDIO DA PRIORIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO..... | 12 |
| 6 CONCLUSÃO.....   | 14 |
| 7 REFERÊNCIAS.....   | 15 |

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Defensoria Pública é a mais jovem instituição dentre aquelas que compõem o chamado “sistema de Justiça” (SOUSA, 2012, p. 1). De forma similar, em uma perspectiva histórica, é também recente a preocupação do Direito com o meio ambiente, o qual foi visto, por séculos e séculos, “do ponto de vista filosófico – como uma simples máquina, destituída de valor intrínseco” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 33), pronta a ser instrumentalizada (reificada) pelo Homem, restando, por essa razão, à margem dos ordenamentos jurídicos. Igualmente, o processo coletivo, conquanto já se anunciasse no Direito Romano (TESHEINER, 2011, p. 13), considerada a pesquisa que hoje lhe é dedicada e a relevância conferida a tais estudos, é fenômeno recentíssimo, próprio dos chamados “novos direitos” (TESHEINER, 2011, p. 17), que revelam “um tema cuja amplitude causa perplexidade, uma vez que, rigorosamente, se está diante de um novo processo civil” (TESHEINER, 2011, p. 17). Finalmente, a solução extrajudicial de conflitos ainda não deixou sua condição de *tendência* para se tornar *realidade*, de modo que a busca por meios de *pacificação social* alternativos ao foro persiste como esforço necessário à *atualização* do Direito e à efetivação de um amplo acesso à Justiça (CAPPELLETTI; GARTH, p. 81).

Enfim, com a presente abordagem pretendemos aproximar uma *nova* instituição, de um *novo* Direito, que deve ser processado (judicialmente) ou abordado (extrajudicialmente) de uma *nova* maneira – a partir de novas *perspectivas* –, a fim de viabilizar a pacificação social e a concretização dos direitos prometidos por nossos instrumentos normativos, com especial destaque para a Constituição Republicana e Democrática de 1988.

## **2 DIREITOS FUNDAMENTAIS: INTERAÇÃO DAS DIMENSÕES**

É bastante tradicional na temática dos direitos fundamentais a estipulação de dimensões ou gerações de direitos. Com alguma variação terminológica ou conceitual, afirma-se que os direitos de primeira dimensão seriam vinculados às garantias de liberdade; os de segunda, à atuação positiva (prestacional) por parte do Estado; os de terceira, a seu turno, à proteção da coletividade em seus interesses; os de quarta, por fim, à tutela da humanidade, o que se relaciona, por exemplo, à biotecnologia (BOBBIO, 2004, p. 9).

Todavia, conclui-se que, ressalvada a utilidade didática das classificações doutrinárias ou terminológicas, pouco proveitoso o atrelamento exclusivo de qualquer ação a uma determinada categoria de direitos, uma vez que essas se revelam indivisíveis, unas, interdependentes, como destacado por Bobbio (2004, p. 9) e Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 49).

Daí se poder alinhar todo um constructo argumentativo no sentido de demonstrar a relação umbilical entre os direitos de índole social e ambiental, que devem ser analisados e efetivados em conjunto – e sem perder de vista os direitos de outras dimensões/gerações.

## **3 DEFENSORIA PÚBLICA: UMA NOVA ROUPAGEM PARA O ACESSO À JUSTIÇA**

A Defensoria Pública, como Instituição, estabeleceu-se originariamente no Estado do Rio de Janeiro, onde, “em 05.05.1897, um decreto instituiu a assistência judiciária na então cidade do Rio de Janeiro” (SOUSA, 2012, p. 408). Todavia, o respaldo constitucional só sobreveio em 1934, sem que houvesse, porém, uma instituição especificamente encarregada da missão, o

que acabou por ocorrer apenas com a Constituição da República 1988 (SOUSA, 2012, p. 1), sendo fato notório que, ainda hoje – 24 anos após –, a Defensoria Pública carece da devida estruturação na maior parte dos Estados, bem como junto à União.

Não obstante, cumpre esclarecer que, na gênese, a assistência judiciária restringia-se ao atendimento dos economicamente hipossuficientes – pobres –, circunscrevendo-se, ainda, aos limites da atuação judicial (SOUSA, 2012, p. 1) –, o que perdurou, do ponto de vista legal, até outubro de 2009, quando foi editada a Lei Complementar Federal n. 132. Entretanto, fundamental salientar que a alteração normativa é fruto de uma positivação de “avanços longamente maturados” (SOUSA, 2012, p. 13), no âmbito doutrinário e jurisprudencial, e não, propriamente, de um progresso puramente legislativo, como se poderia imaginar.

Nesse contexto de importantes mudanças que ainda reclamam efetivação, a doutrina – notadamente a construída pelos próprios Defensores Públicos vocacionados à academia – tem erigido, com amparo na nova legislação, alguns eixos de atuação, dentre os quais se destacam os seguintes: o histórico atendimento individual; orientação jurídica; atuação na preservação e reparação dos direitos das vítimas de violência; solução extrajudicial de conflitos; promoção dos direitos humanos; participação em conselhos; e, por fim, a atuação coletiva (SOUSA, 2012, p. 3-9).

Portanto, é relevante esclarecer que, embora em suas origens mais remotas tenha sido *criada* para prestar um atendimento individual, restrito à atuação judicial e limitado às pessoas carentes, assim consideradas a partir de análise de sua condição financeira, a Defensoria Pública logrou expandir suas

fronteiras, tanto no *texto*, quanto no *contexto* jurídico atualmente em vigor. Nessa dinâmica evolutiva, estendeu sua atuação para o campo extrajudicial, inclusive com possibilidade de influência política, notadamente pela participação em Conselhos; ampliou seu espectro de assistência jurídica para atender não só os economicamente vulneráveis, mas todos aqueles que, por qualquer motivo ou circunstância, encontrem-se em posição de vulnerabilidade social ou organizacional (GRINOVER, 2008).

Em análise paralela, observa-se que o processo coletivo no Brasil surge com a Lei n. 6.513, de 20.12.1977, que alterou a Lei da Ação Popular para incluir a possibilidade de tutela dos “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e paisagístico” (ZAVASCKI, 2011, p. 30). Porém, reconhece-se que foi a Lei n. 7.347, de 24.07.1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, que “assentou o marco principal do intenso e significativo movimento em busca de instrumentos processuais para a tutela dos chamados direitos e interesses difusos e coletivos”.

Ao passo que avançava a legislação processual coletiva, naturalmente ganhava espaço o direito material correlato, o qual ficou fortemente resguardado na Constituição da República de 1988, com referência expressa à proteção ao consumidor (artigo 5º, inciso XXXII), à probidade administrativa (artigo 37, § 4º), ao patrimônio cultural (artigo 216), e, especialmente, ao meio ambiente sadio (artigo 225), dentre outros (ZAVASCKI, 2011, p. 31).

E, na efetivação desses direitos materiais, apresenta-se a Defensoria Pública como Instituição de suma importância, verdadeiro instrumento de consolidação democrática na medida em que divide com outras instituições a missão de assegurar a todos – no caso da Defensoria Pública,

destacadamente aos vulneráveis – o pleno acesso a tais direitos.

Porém, em razão das missões a que restou constitucionalmente incumbida, aqui cuidamos de ressaltar a importância da Defensoria Pública na garantia de acesso amplo irrestrito ao saneamento básico, o que, em última análise, é condição mínima de uma existência digna.

#### **4 A GARANTIA AO SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000), em 1950, a população brasileira alcançava cerca de 50 milhões de pessoas, das quais 64% viviam em áreas rurais. Em interessante giro, e também segundo o IBGE, já no ano de 2000, a população era estimada em 170 milhões de pessoas, das quais mais de 80% passaram a viver em cidades, ocasionando um acréscimo populacional da ordem de 633,4% nos meios urbanos em meio século.

Seria mesmo dispensável o recurso a pesquisas de qualquer ordem, bastando a mera observação dos nossos arredores para se constatar que o processo de urbanização deu-se de modo absolutamente desregrado, prejudicando a efetivação de direitos fundamentais, especialmente os sociais e os ligados à ecologia.

Desse modo, mostra-se conveniente que a Defensoria Pública, em sua nova *roupagem* e imbuída de suas históricas funções, dirija suas forças e foco também para atuações que promovam concomitantemente a efetivação de variados feixes de direitos. É o caso, em nossa análise, do saneamento básico.

O saneamento básico, em termos legais, vem tratado na Lei Federal

11.445 de 2007, em seu artigo 3º, abrangendo o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

No plano internacional, a Organização das Nações Unidas (2010), por sua Assembleia Geral, reconheceu a água e o saneamento como direitos humanos essenciais, sendo que mais de 2,6 bilhões de pessoas em todo o mundo não contam com saneamento e quase um bilhão veem-se privadas de acesso a água de origem segura quanto à potabilidade.

Apenas para ilustrar a notória relevância do saneamento básico e seus reflexos em saúde pública, valemo-nos de interessante dissertação subscrita por Lúcio Marcelo Faria Murja, Mestre em Ecologia Aplicada pela Universidade de São Paulo. Em seu trabalho, o pesquisador tomou por campo a cidade de Lins/SP, comparando os óbitos ocorridos na Santa Casa de Misericórdia daquela cidade entre 1975 e 2005, com cortes decenais, os quais tivessem como causa doenças de veiculação hídrica. Apontando que a universalização do serviço de tratamento de água e esgoto no município deu-se em 1997, o pesquisador constatou que, no período examinado, a proporção de internações por doenças de veiculação hídrica caiu de 2,97% do total para 0,96%, à medida que se ampliava o acesso ao saneamento. Em termos numéricos absolutos, verificou-se a redução da ordem de 670,73% no período enfocado. Destaque-se, por oportuno, que apenas os casos de internação hospitalar foram considerados, sendo óbvia a existência de uma *cifra negra*, relacionada aos muitos outros que podem ter sido resolvidos em atendimento domiciliar (tais como o programa *saúde da família*) ou nos postos de saúde, que são *modos* de assistência médica bastante difundidos, especialmente nos últimos anos

(MURJA, 2009, p. 131).

Mas não é só. Outro ponto de máxima relevância abordado no estudo em questão diz respeito ao custo do investimento, tomando-se por referencial a população de Lins no ano de 2005. A partir desses parâmetros, constatou-se que a universalização do serviço de tratamento de água e esgoto custou R\$ 744,08 por habitante, o que equivalia a cerca de sete dias de internação na Santa Casa daquela cidade – ao preço de R\$ 150,00 por dia, à época –, sendo, pois, evidente a vantagem alcançada com o investimento no saneamento básico. Ainda sob o enfoque econômico, há interessante comparação que revela que o custo das 275 internações havidas em 1975, as quais ocuparam 2.254 leitos, seria suficiente para garantir o acesso de 5.409 pessoas à água e ao esgoto tratados (MURJA, 2009, p. 132).

Por fim, o pesquisador faz questão de ressaltar que os benefícios alcançados a partir da universalização do saneamento básico não podem ser resumidos àqueles economicamente quantificáveis, sendo imensuráveis as vantagens obtidas no concernente às melhorias na qualidade de vida, bem estar por ausência de moléstias, longevidade etc. (MURJA, 2009, p. 133)

Na mesma toada, Sonia Maria de Oliveira (2008), cotejando indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 e 2006 e o CENSO de 2000, aponta no sentido de que, mesmo quando avança proporcionalmente a oferta de saneamento, essa se dá de forma desigual entre as faixas de renda, desprestigiando-se, quase sempre, os hipossuficientes econômicos, revelando forte ligação entre a *clientela* histórica da Defensoria Pública e a questão enfocada neste articulado.

Inevitável, portanto, a conclusão no sentido de que as questões

relativas ao saneamento básico unem temas como o da proteção ambiental, da garantia à saúde e da erradicação da pobreza (redução das desigualdades sociais), dentre tantos outros.

É nessa trilha que se observa a “indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos. Aquém de tal padrão ecológico, a vida e a dignidade humana estariam sendo violadas no seu núcleo essencial” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 40-41). Contudo, para além da amplitude do termo *dignidade*, podemos precisar que não se pode refletir sobre saúde sem que se pense em um meio ambiente equilibrado, de maneira que o ambiente sadio se revela “num amplíssimo direito à saúde” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 42), reflexo de uma intrincada rede de intercomunicação entre direitos que produzem efeitos em todos os aspectos da vida do ser humano. Enfim, o cenário descrito revela “que o trato dos problemas ambientais nas cidades [...] é tanto uma tarefa de natureza ambiental como social” (IANNI, 1999, p. 101).

Nesse contexto é que se entrelaçam a degradação ambiental enquanto fato, a proteção jurídica do meio ambiente e os direitos fundamentais, que, apesar de tutelados pelo Direito, restam sistematicamente violados em realidade. Isso porque é irrefutável a assertiva que “a existência (e não apenas a dignidade) humana encontra-se ameaçada pela crise ambiental” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 34). Justamente por isso, “considerando a insuficiência dos direitos de liberdade e mesmo dos direitos sociais, o reconhecimento de um direito fundamental ao meio ambiente (ou à proteção ambiental) constitui aspecto central da agenda político-jurídica contemporânea. Nesse contexto, consoante pontua Perez Luño, a incidência direta do ambiente

na existência humana (sua transcendência para o seu desenvolvimento ou mesmo possibilidade) é o que justifica a sua inclusão no estatuto dos direitos fundamentais, considerando o ambiente como todo o conjunto de condições externas que conformam o contexto da vida humana” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 36).

## **5 HIPÓTESES DE ATUAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DE DIREITOS POR INTERMÉDIO DA PRIORIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO**

Evidente, portanto, que as discussões referentes ao saneamento básico conectam proteção ambiental, direitos fundamentais, garantia à saúde, bem como a problemática que envolve pobreza e desigualdade social. Logo, em dinâmica circular, não menos notória se mostra a conclusão de que o combate à sistemática violação a direitos fundamentais e ao meio ambiente, bem como o efetivo enfrentamento à pobreza passam necessariamente pela máxima ampliação de acesso ao saneamento básico, o que também cabe à Defensoria Pública na promoção do feixe de direitos enunciados.

Primeiramente, necessário reconhecer que os recursos econômicos ou materiais (inclusive naturais) são, de fato, limitados, o que, entretanto, não legitima as repetidas omissões que procuram resguardo na *reserva do possível*, argumento já banalizado, que se esvazia em pura retórica com a qual se busca justificar a sonegação de direitos fundamentais. Ou seja, não há como pretender que “do dia para a noite” se resolva um problema que atravessa as décadas e, até mesmo, os séculos. Contudo, o amplo acesso à água e ao esgoto tratados é questão da maior urgência, seriedade e centralidade, de modo que deve a Defensoria Pública pautá-lo em sua agenda

política e jurídica, atuando de forma contundente para efetivação desse direito, que atravessa as temáticas ambiental, social e, enfim, humana, na medida em que se apresenta estreitamente relacionado à erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, que é objetivo de nosso Estado Democrático de Direito (art. 3º, III, CF).

Daí a importância fundamental da participação da Defensoria Pública em Conselhos (Ambientais; Urbanização; Saúde), em cumprimento ao artigo 4º, inciso XX, da Lei Complementar Federal 80 de 1994, reformado pela Lei Complementar Federal 132 de 2009.

Reputa-se essencial, também, a atuação extrajudicial junto às Administrações Públicas Municipais, Estaduais e a seus delegatários, envidando esforços no sentido de tornar prioridade a execução e difusão do serviço de saneamento básico, que deve orientar-se preferencialmente para as áreas de baixa renda. Para tanto, deve a Defensoria Pública fazer uso dos instrumentos disponíveis e necessários, como o Termo de Ajustamento de Conduta ou o Termo de Compromisso Ambiental, para, em último caso e nas situações mais extremadas, valer-se das ações judiciais que já vêm sendo eventualmente manejadas, dando origem a precedentes favoráveis, em diversos Tribunais do país<sup>1</sup>.

Por oportuno, convém ressaltar que a atuação do Defensor Público deve ter por base as informações que lhe chegam ou que se obtêm nos próprios atendimentos individuais, cabendo ao agente ter a devida sensibilidade de escuta para identificação do problema e coletivização da abordagem, seja pela via judicial, seja extrajudicialmente.

---

<sup>1</sup> Apelação cível nº 7166/2012, TJSE; Agravo de instrumento nº 2184/2012, TJSE; Agravo de instrumento nº 70052265485, TJRS; Agravo de instrumento nº 6101901467, TJES.

Conclui-se, portanto, conferindo o devido destaque à pertinência e importância da atuação da Defensoria Pública pelas mais variadas formas.

## **6 CONCLUSÃO**

Portanto, nesse contexto de violação ao meio ambiente com graves reflexos sociais – como ilustramos a propósito do saneamento básico –, mostra-se imprescindível e salutar a intervenção da Defensoria Pública. Trata-se de um pensar crítico e adiante, de uma reflexão estratégica a partir de uma visão ampliada sobre complexos problemas. Afinal, de nada adianta inflacionar o já esgotado Judiciário com ações que visam compelir o Poder Público ao fornecimento de medicamentos e se esquecer de buscar as causas do adoecimento da população, que direta ou remotamente se vinculam, por exemplo, à poluição atmosférica não controlada ou às omissões estatais no que concerne ao tratamento do esgoto despejado em rios cercados – sempre – por famílias em situação de vulnerabilidade social.

Como destacado no início, embora não exista restrição quanto à legitimação da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações civis públicas, certo é que o foco de atuação institucional deve conciliar, na maior medida possível, sua (da Defensoria Pública) razão de ser com a nova roupagem que lhe foi conferida – exigida – pelo sistema legal.

Posto isso, emerge a necessidade de investimentos institucionais na ampliação do acesso ao saneamento básico como pauta prioritária para a concretização dos direitos fundamentais – de toda e qualquer dimensão –, prometidos pelo nosso Constituinte.

## 7 REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Rio de Janeiro: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Parecer formulado em consulta da ANADEP**. Disponível em: <<http://www2.tjce.jus.br:8080/esmec/wp-content/uploads/2010/06/thiago-2.pdf>>. Acesso em 10 jul 2013
- IANNI, Aurea Maria. **Meio Ambiente e Saúde na periferia da metrópole**. São Paulo: USP, Dissertação de Mestrado, 1999.
- IBGE. **Atlas da questão agrária brasileira**. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas\\_socioeconomicas\\_b.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm)> Acesso em 10 jul. 2013.
- MURJA, Lúcio Marcelo Faria. **Saúde pública e saneamento: um estudo de caso na cidade de Lins**. 2009. Dissertação. Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-17112009-082239/>>. Acesso em: 10 jul 2013.
- OLIVEIRA, Sonia Maria. **Mortalidade infantil e saneamento básico: ainda uma velha questão**. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_959.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_959.pdf)>. Acesso em 10 jul 2013.
- Organização das Nações Unidas. **Resolution adopted by the General Assembly about the human right to water and sanitation**. Disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292)>. Acesso em 10 jun 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 2ª ed, rev. atual. e amp. São Paulo: RT, 2012.
- SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). **Uma nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- TESHEINER (org.), José Maria. **Processos coletivos**. Porto Alegre: HS Editora, 2012.
- ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 5ª ed, rev. atual. e amp. São Paulo: RT, 2011.