



**LA TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL EN LA ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR UN DERECHO A LA CIUDAD: el derecho a saneamiento básico y a água en las ciudades latinoamericanas**

*The theory of social administrative law in the orientation of public policies for a right to the city: the right to basic sanitation and to water in latin american cities*

**Lígia Maria Melo de Casimiro**

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4620605907897768> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7987-4381>

E-mail: [meloligia@gmail.com](mailto:meloligia@gmail.com)

**Giulia De Rossi Andrade**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1986047895479014> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2891-9150>

E-mail: [giuliaderossi@uol.com.br](mailto:giuliaderossi@uol.com.br)

**Lucas Bossoni Saikali**

Universidade Federal do Paraná, Curitiba. PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1816240021347740> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6589-4269>

E-mail: [saikalilucas@gmail.com](mailto:saikalilucas@gmail.com)

Trabalho enviado em 03 de setembro de 2021 e aceito em 16 de fevereiro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 735-756.

Lígia Maria Melo de Casimiro, Giulia De Rossi Andrade e Lucas Bossoni Saikali

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62127 | ISSN 2317-7721

## RESUMEN

Este artículo parte del análisis del intervencionismo y la subsidiariedad del Estado desde la insurgencia hasta la tendencia neoliberal en el sistema político latinoamericano. Para ilustrar el objetivo pretendido, se buscó discutir, introductoriamente, la importancia de la acción pública a partir de la Teoría del Derecho Social Administrativo combinada con la teoría del derecho a la ciudad. En un segundo momento, se señalan los principales cambios previstos en el servicio público de saneamiento básico en Brasil con la edición del Nuevo Marco Legal de Saneamiento Básico (2020) y las perspectivas para la prestación de este servicio público. Luego, siguiendo el mismo parámetro y como ejemplo, se examinó la Guerra del Agua en Cochabamba, que inició una ola de privatizaciones y revueltas populares en Bolivia. Finalmente, se resaltó que el desarrollo urbano está íntimamente ligado al desarrollo social, económico, cultural y tecnológico, haciendo un paralelo con las propuestas presentadas en la Nueva Agenda Urbana de 2016, que, entre otros puntos, aborda el tema del planeamiento territorial y urbano como fundamentales para lograr el desarrollo sostenible pretendido. El análisis realizado parte de las opciones constitucionales realizadas por los Estados y su compromiso incluyente, destacando la necesidad de mantener estos compromisos constitucionales que promuevan una sociedad más justa, libre y solidaria. Para llegar al resultado de la investigación, se adoptó una metodología teórica cualitativa, promovida metódicamente por técnicas de revisión bibliográfica.

**Palabras claves.** Derecho Administrativo social; Marco legal del saneamiento básico; privatización de los servicios públicos urbanos; Subsidiariedad estatal; Derecho a la ciudad.

## ABSTRACT

This article starts from the analysis of interventionism and the subsidiarity of the State from the insurgency to the neoliberal trend in the Latin American political system. To illustrate the intended objective, we sought to discuss, introductory, the importance of public action from the Theory of Social Administrative Law combined with the theory of the right to the city. In a second moment, the main changes foreseen in the public basic sanitation service in Brazil with the edition of the New Legal Framework for Basic Sanitation (2020) and the perspectives for the provision of this public service are pointed out. Then, following the same parameter and as an example, the Water War in Cochabamba was examined, which started a wave of privatizations and popular revolts in Bolivia. Finally, it was highlighted that urban development is closely linked to social, economic, cultural and technological development, making a parallel with the proposals presented in the New Urban Agenda of 2016, which, among other points, addresses the issue of territorial and urban planning as essential to achieve the desired sustainable development. The analysis carried out starts from the constitutional options made by the States and their inclusive commitment, highlighting the need to maintain these constitutional commitments that promote a more just, free and supportive society. To reach the result of the research, a qualitative theoretical methodology was adopted, methodically promoted by bibliographic review techniques.

**Keywords:** Social administrative law; Legal framework for basic sanitation; privatization of urban public services; State subsidiarity; Right to the city.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 735-756.

Lígia Maria Melo de Casimiro, Giulia De Rossi Andrade e Lucas Bossoni Saikali

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62127 | ISSN 2317-7721

## 1. INTRODUCCIÓN

El acceso al agua potable y al saneamiento básico constituye el Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 6 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU), un plan de acción destinado a "poner fin a la pobreza, proteger el medio ambiente y el clima y garantizar que las personas de todo el mundo puedan disfrutar de paz y prosperidad" (NAÇÕES UNIDAS, 2021). Se trata de un compromiso mundial que pretende garantizar la universalización de estos servicios para el 2030. Es en este contexto que se promulgó la Ley nº 14.026/20, que actualiza el Marco Legal del Saneamiento Básico en Brasil, proponiendo una serie de cambios en la gestión, fiscalización y regulación de los servicios de saneamiento básico en el país.<sup>1</sup> Entre los principales objetivos de estos cambios está la previsión de universalización de los servicios de agua y alcantarillado para 2033 y la apertura del sector a las inversiones privadas en servicios de saneamiento, lo que permite reducir el papel activo del Estado en la prestación de los servicios. Es importante aclarar que, según el artículo 3º, inciso I, de la Ley nº 11.445/07, la definición de saneamiento básico se refiere al conjunto de servicios públicos, infraestructuras e instalaciones operativas de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, limpieza urbana y gestión de residuos sólidos, y drenaje y gestión de aguas pluviales urbanas. La prestación de este servicio es un "monopolio natural relativo a los bienes colectivos en los que el uso individual no reduce las posibilidades de consumo de otros agentes" (BERCOVICI, 2020). Esto significa que se trata de bienes de interés general que requieren una intervención pública, lo que presupone el dominio público sobre el agua por excelencia. Sin embargo, ante un mercado global dirigido por la lógica capitalista, el control del mercado va más allá del poder del trabajo y la tecnología, sino también de la naturaleza (GALINDO, 2006).

De acuerdo con los últimos datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE sobre el saneamiento básico en Brasil, para el 2017 el país estaba compuesto por 5.570 municipios, y 3.359 de ellos contaban con alcantarillado sanitario por red colectora; de los cuales, 3.206 estaban en funcionamiento. Además, con respecto al tipo de red colectora de los municipios que tenían red de

---

<sup>1</sup> El Marco de Saneamiento Básico modificó la Ley nº 9.984/00, para atribuir a la Agencia Nacional de Aguas y Saneamiento Básico (ANA) la competencia para editar las normas de referencia sobre los servicios de saneamiento; la Ley nº 10.768/03, para cambiar la denominación y las atribuciones del cargo de Especialista en Recursos Hídricos; la Ley nº 11.107/05, para prohibir la prestación por contrato de programa de los servicios públicos de que trata el art. 175 de la Constitución Federal; la Ley nº 11.445/07, para mejorar las condiciones estructurales del saneamiento básico en el país; la Ley 12.305/10, para atender los plazos de disposición final ambientalmente adecuada de los residuos; la Ley 13.089/15 (Estatuto de la Metrópolis), para ampliar su ámbito de aplicación a las microrregiones; y la Ley 13.529/17, para autorizar al Gobierno Federal a participar en un fondo con la finalidad exclusiva de financiar servicios técnicos especializados.

alcantarillado sanitario en funcionamiento, existían 2.013 municipios con plantas de tratamiento de aguas residuales en funcionamiento y 2.048 municipios con tarifas o contribuciones por el servicio de alcantarillado sanitario. Por último, y como dato fundamental, 2.033 municipios tenían, finalmente, efluentes tratados y 1.588 municipios tenían alcantarillado sin ningún tipo de tratamiento (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017). Ante este escenario de búsqueda de la universalización de los servicios de saneamiento básico, con base en los ODS, y con la premisa de que su prestación efectiva y eficiente es condición *sine qua non* para la garantía de los derechos básicos de la población brasileña, este artículo discute las políticas públicas que se han desarrollado a lo largo de los años en el ámbito del saneamiento básico, hasta el reciente referencial del marco legal del saneamiento básico. Para ello, se divide en cuatro partes. Inicialmente, se analiza la dicotomía entre intervencionismo estatal y subsidiariedad para demostrar la importancia de la acción pública basada en la teoría del derecho administrativo social.

A continuación, se presentan los principales cambios promovidos por el Marco Legal de Saneamiento Básico y las perspectivas para la prestación de este servicio público, con la intención de hacer un recorrido histórico y jurídico de la evolución del tema en Brasil, sus avances y retrocesos, para, posteriormente, realizar las respectivas comparaciones con el ejemplo elegido para la discusión. La intención principal es destacar las ciudades latinoamericanas, extrayendo del argumento sus vulnerabilidades. Luego, se discute la Guerra por el Agua en Cochabamba, en la que, tras una secuencia de olas de privatización del agua en la región, se produjo un levantamiento popular contra las prácticas neoliberales del Estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017). Posteriormente, se destacó que la noción de desarrollo urbano está íntimamente ligada al concepto de desarrollo social, económico, cultural y tecnológico. Por eso, se trazó un paralelo con las propuestas presentadas en la Nueva Agenda Urbana de 2016. Finalmente, el estudio concluye por la necesidad de participación estatal en la provisión de los servicios públicos de saneamiento en Brasil.

La metodología de investigación adoptada es el método hipotético-deductivo, a través del cual se analizan los cambios en la legislación de saneamiento básico en el país y se defiende un papel activo del Estado en la prestación del servicio. La técnica de investigación de la documentación indirecta, a través de la investigación bibliográfica.



## 2. LA IMPORTANCIA DE LA TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SOCIAL

En lo que se refiere a la función administrativa del Estado contemporáneo, se observa que sufrió varios cambios, pasando de un Estado Absolutista a un Estado Liberal que, a su vez, fue sustituido por el Estado Social, buscando este último la realización concreta de las necesidades materiales de la sociedad (ROCHA, 1994, p. 61). Y es dentro de esta perspectiva, intrínsecamente ligada al modelo de Estado, que el Derecho Administrativo se desarrolla dentro de los respectivos sistemas normativos en los que se inserta (HACHEM, 2013a, p. 340-399). Los numerosos cambios que ha sufrido son el resultado de un proceso continuo de transformaciones en los rasgos asumidos por el Estado, que reflejan directamente su configuración política (HACHEM, 2013b, p. 133-168), caracterizadas por el momento histórico, político y social. La caracterización del Estado de Bienestar asumida por Brasil a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1988 hizo que la Administración Pública constituyera un aparato integrado por este Estado para satisfacer el bien común de manera eficiente, asumiendo la naturaleza de que su actuación comprende una síntesis de todos. Por lo tanto, se prohíbe cualquier trato privilegiado o discriminatorio a los destinatarios de sus actos.

Así, la existencia de la Administración Pública sólo tiene sentido si existe una distribución justa y equitativa de los derechos y cargas sociales entre los ciudadanos. Las altas y numerosas tareas administrativas no tendrían éxito sin la imposición de unos principios de actuación capaces de ofrecer las garantías que requiere un Estado justo e igualitario. La propia función del Derecho Administrativo como contraposición al absolutismo, observando la soberanía popular, la separación de poderes y la supremacía de la ley, en la concepción de que la Administración Pública encuentra en la ley su fundamento ejecutivo y su límite de actuación (GABARDO; HACHEM, 2010, p. 155-201). Las reformas sufridas por el Estado a lo largo de los años, con énfasis en las últimas tres décadas, fueron discutidas e implementadas a partir de diversas confrontaciones políticas e ideológicas, siendo la Administración Pública uno de los sectores que más sufrió las consecuencias, especialmente en lo que respecta al régimen jurídico de sus institutos, permitiendo la formación de un Derecho Administrativo Global (HACHEM, 2013b, p. 133-168). En este sentido, los cambios fueron provocados por la Enmienda Constitucional nº 19 de 1998, que pretendía "racionalizar las atribuciones del Estado, apodado de "neoliberalismo" (HACHEM, 2013a, p.340-399).

La propuesta de transformación del Estado brasileño, en la época, era la transformación de una Administración Pública burocrática en una gerencial, dándole al Poder Público no más un papel interventor, sino meramente subsidiario. El Estado, por tanto, sólo se encargaría de promover el mínimo necesario para que los individuos ejerzan sus libertades, cediendo a la actividad privada la tarea de



desarrollar actividades para promover el bienestar social. La idea promovida por el neoliberalismo condujo a "una reformulación del papel del Estado, basada en el principio de subsidiariedad, según el cual el Estado sólo debe intervenir allí donde el mercado es incapaz de resolver por sí mismo la satisfacción del interés público" (NOHARA, 2018, p. 35). Se pronunció en contra de la perspectiva de un Derecho Administrativo neoliberal, entendiendo que los postulados de la Constitución brasileña de 1988, al instituir un modelo de bienestar social, directamente atribuido al Estado, no permitirían un papel meramente subsidiario por su parte (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 1-13).

La insurgencia de una parte de la doctrina, sin embargo, no fue suficiente para crear obstáculos a los nuevos reflejos que surgieron dentro del Derecho Administrativo, dando al Estado el papel de subsidiario, iniciando un fuerte fenómeno de privatización (HACHEM, 2013b, p. 133-168). En este punto, cabe señalar que el artículo 3 de la Constitución de 1988 establece, literalmente y con énfasis, que "los objetivos de la República Federativa de Brasil son: I - constituir una sociedad libre, justa y solidaria; II - garantizar el desarrollo nacional; III - erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales; IV - promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación". En otras palabras, no hay duda de que la Constitución estableció un Estado Social, lo que presupone necesariamente el papel del Estado en la garantía del bienestar de los ciudadanos, especialmente de los que están "en la base de la pirámide social" (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 1-13). No se puede suponer, de manera amplia e irracional, que la sociedad civil, inserta en el contexto del liberalismo, caracterizado por "el juego de las fuerzas del mercado, produciría y promovería espontáneamente tales objetivos y resultados" (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 1-13). Ocurre que en el Derecho Público brasileño no hay razón para hablar de subsidiariedad del Estado como principio jurídico, porque el Estado es responsable de la creación de condiciones reales para que se cumplan los objetivos fundamentales, además de la remoción de los obstáculos para su realización (GABARDO, 2009, p. 203-250). Uno de los grandes problemas de la idea de subsidiariedad del Estado radica en que su aplicación se restringe como una forma de caridad: para los que no tienen, sino de ayuda para la supervivencia de los "perdedores sociales" (GABARDO, 2019, p. 283-299). El Estado subsidiario aleja la perspectiva colectiva de la solidaridad constitucional y abre el espacio al individualismo.

Lo que se observa, por tanto, es un choque entre los principios constitucionales instituidos con la Constitución de 1988 y la tendencia del derecho administrativo neoliberal. Con esto en mente, uno se da cuenta de que la postura intervencionista del Estado está justificada, en tanto que su objetivo es promover una Administración Pública que se caracterice por la inclusión, lejos de las injusticias y desigualdades existentes en la sociedad brasileña. Dentro de esta perspectiva se inauguró el concepto de



derecho administrativo social, argumentando que el modelo de Estado Social adoptado por la Constitución de 1988 debía tener como objetivo la realización de los derechos fundamentales, la promoción de la igualdad material y la idea de redistribución de la riqueza mediante la intervención del poder público (HACHEM, 2013a, 340-399). Lamentablemente, el escenario actual ha demostrado ser contrario a las nociones aquí expuestas. Como se ha mencionado, la historia reciente de Brasil muestra que no es la primera vez que el fenómeno de la privatización se discute y divide las opiniones. A principios de la década entre 1990 y 1992, durante el gobierno del Presidente Collor, la Usiminas, considerada entonces la "joya de la corona del sector siderúrgico" (O HOMEM, 2012),<sup>2</sup> fue la primera empresa en ser vendida, iniciando una era de privatizaciones. Durante el mismo gobierno, se inició el proceso de venta de la *Companhia Siderúrgica Nacional*, bajo protestas de diversos sectores, que sólo se concluyó durante el posterior gobierno de Itamar Franco, quien, aunque se declaró contrario a las privatizaciones, mantuvo el proceso (CNS, 1993).

Más tarde le tocó el turno a la Compañía Aérea Brasileña (Embraer) de ser privatizada, en un proceso que se inició en el gobierno de Itamar Franco y terminó en 1994, cuando Fernando Henrique Cardoso ya había asumido el mandato presidencial (CANZIAN, 1994). Por último, y sólo como ejemplo, la privatización, en 1997, de la *Companhia Vale do Rio Doce*, que era el mayor exportador de mineral de hierro del mundo, vendido a un precio vil (CARRANO, 2017).<sup>3</sup> Ahora, después de 20 años, la efervescencia del tema "privatizaciones", ligado a la noción de Estado subsidiario, vuelve a robar la escena con la marca reguladora del saneamiento básico en Brasil. Este mismo tema ya se ha tratado en el pasado, como se verá a continuación. Sin embargo, hoy en día, el tema cuenta con una opinión pública masiva y favorable que se basa cada vez más en una "moral social" peligrosa sin precedentes (VIANA, 2000, p. 34).<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Usiminas era considerada la joya de la corona del sector siderúrgico brasileño, por lo que fue elegida, en su momento, para ser la primera empresa estatal en ser privatizada. Su venta tuvo lugar en octubre de 1991, por 1.650 millones de dólares. Desde entonces, ha pasado por altibajos, habiendo sufrido una importante pérdida de importancia en el mercado.

<sup>3</sup> Hasta hoy, la privatización de Vale es uno de los temas más discutidos y sigue generando mucha controversia. Es importante señalar que, en tiempos de Lava-Jato, en los que muchos se jactan de haber rescatado casi R\$ 10 billones, el recuerdo de que la empresa estatal fue vendida en su momento por R\$ 3,3 billones, siendo que sólo sus reservas minerales ascendían a más de R\$ 100 billones.

<sup>4</sup> Se entiende, aquí, que la moral social, desde el concepto de moralismo es "una práctica/concepción común". Lo practica el moralista. El moralista es aquel individuo que se mueve no por principios éticos, sino desde una moral. La ética y la moral son cosas distintas. La ética, como hemos definido en otro lugar, es una forma de ser, en la que existe una coherencia entre los valores fundamentales del individuo y su práctica cotidiana. La moral, por el contrario, es un conjunto de normas producidas de forma externa a los individuos, impuestas por la sociedad al individuo. Por esta razón, se practica poco aunque se le hace mucha propaganda, generando casi siempre una contradicción entre el discurso y la práctica. Muchos predicán la moral, pero no la practican. Por ello, la moral es generalmente conservadora.



### 3. EL SERVICIO PÚBLICO DE SANEAMIENTO BÁSICO EN BRASIL

Como se presentó al principio de este trabajo, la Ley n. 14.026/20 actualizó el marco legal del saneamiento básico en el territorio brasileño y promovió cambios sustanciales en la prestación del servicio público - afectando la regulación del sector a nivel federal, estatal y municipal. En general, los principales objetivos del marco son: (i) la intención de posibilitar nuevas inversiones en saneamiento básico y la universalización de estos servicios para 2033-2040; (ii) el objetivo de aumentar la eficiencia de los servicios prestados; y (iii) la búsqueda de seguridad normativa en el sector, especialmente para atraer inversiones privadas (COHEN; ALTALE; MOURA, 2020). Una de las principales medidas adoptadas por la nueva legislación es la sustitución progresiva de los llamados contratos programa (instrumentos de delegación de la prestación de servicios de saneamiento básico por parte de los municipios a empresas públicas o sociedades de economía mixta controladas por el Estado) por contratos de concesión. Se prohíbe la posibilidad de firmar contratos de programa, convenios, términos de asociación o contratos similares, en favor de la contratación por medio de una licitación previa, de acuerdo con el artículo 175 de la Constitución de 1988 (artículo 10 de la Ley 11.445/07). Sin embargo, según la crítica de Gilberto Bercovici, al determinar la prohibición de los "contratos programa" en el sector de saneamiento, el Marco Legal viola no sólo las posibilidades de acción directa determinadas por el art. 175 de la Constitución de 1988, sino que también compromete la acción conjunta de las entidades de la Federación prevista en el art. 23, IX, de la Constitución (BERCOVICI, 2020). Con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica para el sector, el legislador enumeró - además de las cláusulas esenciales de los contratos de concesión de servicios públicos previstas en el art. 23 de la Ley 8.987/95 - otras disposiciones contractuales mínimas, que implican metas de expansión, calidad y eficiencia en la prestación del servicio, distribución y asignación de riesgos entre las partes contratantes, ingresos alternativos para la producción de agua de reutilización y una metodología para el cálculo de la compensación de los bienes reversibles en caso de rescisión del contrato (art. 10-A de la Ley 11.445/07).

El marco legal publicado también impone la normalización de los contratos en el sector a través de las delegaciones. Si bien mantiene los contratos vigentes hasta la fecha de su publicación, determina que los mismos estarán condicionados a la comprobación de la capacidad económica y financiera de la empresa contratada, ya sea por recursos propios o por contratación de deuda, en vista de la viabilidad de la universalización de los servicios, pero determina la licitación del servicio de saneamiento (art. 10-B de la Ley 11.445/07). Esto significa que la existencia de objetivos de universalización son condiciones para la validez de los contratos administrativos. Es razonable afirmar que este cambio se reflejará en la tarifa del





servicio de saneamiento básico, en el equilibrio económico-financiero de los contratos, entre otros instrumentos que pueden influir en el valor de la prestación del servicio. De acuerdo con la legislación, esas metas deberán ser alcanzadas hasta el 31 de diciembre de 2033 (artículo 11-B de la Ley 11.445/07), con el objetivo de atender (a) el noventa y nueve por ciento (99%) de la población con agua potable; y (b) el noventa por ciento (90%) de la población con recolección y tratamiento de alcantarillado. La preocupación del legislador con la universalización de los servicios es tal que existe una disposición legal expresa (artículo 11, párrafo 5, de la Ley nº 11.445/07) que prohíbe la distribución de dividendos a las empresas prestadoras de servicios públicos de saneamiento que no estén cumpliendo las metas de universalización y sus respectivos calendarios y metas propuestas.

La Agencia Nacional de Agua y Saneamiento Básico, antigua ANA, se encargará de la actividad reguladora del sector, cuyo objetivo principal es la búsqueda del acceso universal a los servicios. La actividad reguladora del Estado se convierte, en este sentido, en un importante instrumento para que la iniciativa privada cree mecanismos de acceso, universalización y mantenimiento de los bienes y servicios esenciales para la realización de los derechos fundamentales. Así, la actuación de las agencias reguladoras permite, bajo esta égida, "asegurar una justa medida entre la promoción de la competencia y el beneficio para la iniciativa privada, con la necesaria universalidad y mantenimiento de los usuarios y la continuidad de los servicios públicos prestados a la sociedad", que, finalmente, contribuyen al desarrollo económico y social (MOURA, 2014, p. 193-217). En este sentido, la función de la ANA es establecer estándares para el sector, asegurar el cumplimiento de las metas establecidas, de las condiciones establecidas en los contratos de concesión y en los planes municipales o de prestación regionalizada, prevenir y reprimir el abuso del poder económico, salvaguardando la competencia del Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia, así como definir las tarifas buscando el equilibrio contractual y la modalidad tarifaria (artículos 21 y 22, Ley n. 11.445/2007). Cabe mencionar que la ANA, al editar las normas de referencia para el sector, se guía por la ley para priorizar las libertades económicas (estimular la libre competencia, la competitividad, la eficiencia y la sostenibilidad económica) y prestar atención a las peculiaridades locales y regionales en la adopción de métodos, técnicas y procesos, fomentando la regionalización de la prestación de servicios (art. 4-A, § 3º, de la Ley n. 9.984/00).

En cuanto a la titularidad de los servicios de saneamiento básico, el Marco Legal establece algunos cambios en el panorama jurídico. Los municipios y el Distrito Federal tendrán la titularidad en caso de interés local (art. 8º, inciso I, de la Ley 11.445/07) o los Estados, junto con los municipios que compartan instalaciones operativas que formen parte de regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, establecidas por ley complementaria estatal, cuando haya interés común (art. 8º, inciso



II, de la Ley 11.445/07). En este caso, parece que el legislador infra constitucional permitió expresamente la posibilidad de ejercicio y gestión asociada de los servicios públicos cuando sean de titularidad de varios entes federales, siempre que esta actuación se realice mediante los instrumentos previstos en el art. 241 de la Constitución de 1988, a saber, los consorcios públicos y los convenios de cooperación.

Otro punto controvertido en el marco legal del saneamiento básico es la introducción en el ordenamiento jurídico de "procedimientos simplificados de licenciamiento ambiental" para la implantación de estructuras que componen el servicio público de saneamiento básico (art. 44, § 1º de la Ley 11.445/07). Parece que hay dos problemas con este cambio. El primero se refiere a la reducción de los requisitos para la concesión de licencias ambientales, ya que la intervención humana en el medio ambiente sin una planificación adecuada y una inspección eficaz puede acarrear graves consecuencias. El segundo, desde el punto de vista jurídico, se refiere a la posible violación del artículo 23, párrafo único, de la Constitución. Esto se debe a que el tema debe ser abordado por ley complementar (HEINEN; MAFFINI, 2020). En vista de lo anterior, es posible afirmar que, a partir de los cambios en la prestación de los servicios públicos de saneamiento en el país, que la intersección (necesaria) del agua en las actividades económicas, el bienestar humano y los ecosistemas la convierte en un elemento crucial para la paz y la estabilidad política de los estados y las comunidades (SEPTON; NAGABHATLA; CANER, 2019, p. 51-66). En el ámbito de la gestión urbana y la configuración de una sociedad en red, es crucial sopesar, por un lado, el sesgo económico de la prestación de estos servicios desde una perspectiva de desarrollo y, por otro, la dinámica de la morfología urbana para no sobrecargar la naturaleza y satisfacer las necesidades de la población, aunque la ciudad esté en permanente movimiento (CABRERA, 2018, p. 203-224).

Por lo tanto, la gestión del saneamiento básico y del agua en Brasil, aunque tenga un gran valor económico, debe entenderse desde el punto de vista del servicio público y del derecho administrativo social. El saneamiento básico está definido constitucional y legalmente como un servicio público. Esto significa que la entidad responsable del servicio puede prestarlo directamente o mediante concesión o permiso. Sin embargo, la modificación propuesta por la Ley n. 14.026/20 ignora la posibilidad de la prestación directa del servicio y, al no fomentarla, pretende hacer inviable la actuación del Estado en el sector, favoreciendo la concesión al sector privado (BERCOVICI, 2020). Esto significa que, además de los contratos de concesión con cláusulas de objetivos, es necesario que el Estado asegure mecanismos que prevean y realicen la modalidad tarifaria, la generalidad, la eficiencia y la prestación de un servicio eficiente a la población (MACHADO, 2020). Al definir un Estado Democrático y Social de Derecho, la Constitución impone el deber de equiparación del sistema capitalista y la garantía de los derechos



fundamentales de la ciudadanía. Por ello, es necesario que las políticas públicas estén orientadas a la realización de estos derechos, entre los que se encuentra el derecho a un saneamiento básico adecuado (NOHARA; POSTAL JÚNIOR, 2018, p. 380-398).

#### 4. LECCIONES DE LA “GUERRA DEL AGUA” EN COCHABAMBA

Durante la década de 1990, se produjo una oleada masiva de privatización de los servicios públicos en Bolivia. Uno de los casos ocurrió en la ciudad de Cochabamba, donde la privatización del servicio público de saneamiento generó conflictos por la escasez de agua en la región. En la geografía local, la ciudad está bañada por el río Rocha, que permite el suministro de agua a la población. Sin embargo, en épocas de escasez de agua, sobre todo en invierno, su bajo caudal limita el acceso de las personas -que dependen de la extracción de agua subterránea para su subsistencia- al recurso (DRUMOND, 2015, p. 186-205). Debido a esta escasez de recursos, en la segunda mitad del siglo XX sólo la mitad de los habitantes de Cochabamba contaban con saneamiento básico, mientras que la otra mitad dependía de pozos privados y fuentes públicas para obtener recursos hídricos. Por ello, el municipio buscó implementar programas de modernización en Cochabamba.

Así, se creó el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cochabamba (SEMAPA). Sin embargo, sólo servía a la parte urbana de Cochabamba, dejando las zonas rurales sin asistencia de agua. Además, la perforación de nuevos pozos por parte de SEMAPA había reducido el caudal de agua en algunos canales, perjudicando a las comunidades campesinas (DRUMOND, 2015, p. 186-205). Ante el aumento de la demanda de agua por la insuficiencia de la estructura de suministro, la empresa pública empezó a suministrar agua sólo a los barrios más favorecidos (DRUMOND, 2015, p. 186-205). Con SEMAPA, aproximadamente el 50% (cincuenta por ciento) de los residentes de la ciudad tenían acceso a los servicios de agua de la empresa (SEPTON; NAGABHATLA; CANER, 2019, p. 51-66). Sin embargo, muchos de los residentes restantes seguían dependiendo de camiones, pozos y vecinos para satisfacer sus necesidades diarias de agua. Así, ante el coste presupuestario que suponía realizar estos cambios, el gobierno municipal optó por atraer la inversión privada para reestructurar el sistema de saneamiento de la ciudad, privatizando así el sistema de suministro de agua de la ciudad (SEPTON; NAGABHATLA; CANER, 2019, p. 51-66). Así, en septiembre de 1999, tras un acuerdo con el Banco Mundial, se llevó a cabo la privatización de SEMAPA en favor de la empresa Aguas del Tunari (BUSTAMANTE, 2004, p. 37-46).



La subida de precios prevista inicialmente estimaba que las clases socioeconómicas menos favorecidas no experimentarían más de un treinta por ciento (30%) de aumento en el precio del agua (SEPTON; NAGABHATLA; CANER, 2019, p. 51-66). El mismo mes en que se firmó el contrato, en octubre de 1999, el Congreso boliviano aprobó la Ley nº 2.029, denominada "Ley de Agua Potable y Saneamiento", que obligaba a los residentes a pagar el coste total del agua y concedía al consorcio privado todos los derechos sobre los recursos hídricos de la región (BOLIVIA, 1999). El consorcio comenzó a operar en Cochabamba en noviembre de 1999 y, pocas semanas después, se anunció que se había acordado un aumento del 35% en la tarifa del agua desde el inicio del contrato. Sin embargo, esta decisión y otras acciones administrativas de la empresa se sumaron para producir un impacto mucho mayor en la recaudación, llegando en algunos casos a duplicar y triplicar los cobros que se venían pagando e incrementando las facturas al 25% del ingreso promedio de los residentes de Cochabamba. Estas subidas de precios eran inasumibles y provocaron meses de violenta desobediencia civil. Los usuarios de los servicios locales unieron fuerzas con los "regantes" y los comités urbanos, y así nació "La Coordinadora para la defensa del agua y de la vida", el principal movimiento popular contra las medidas neoliberales (CORDERO, 2009, p. 91-100). Cientos de habitantes de la ciudad resultaron heridos y al menos seis murieron durante las oleadas de protestas (SEPTON; NAGABHATLA; CANER, 2019, p. 51-66). Sin embargo, este factor (el aumento de los valores y tasas) no es suficiente para explicar las causas inmediatas del conflicto. Además del aumento inmediato de las tarifas, que superaba la capacidad de pago de la mayoría de los usuarios, la (i) cláusula abusiva del contrato que otorgaba al consorcio derechos exclusivos sobre todos los recursos hídricos, incluidos los que nunca fueron propiedad ni fueron explotados por el operador SEMAPA, sino desarrollados y gestionados directamente por las cooperativas de agua de los barrios, y (ii) las restricciones a las cooperativas que trabajan en un mercado informal (en el sector del agua) basado en las costumbres de la región (VARGAS; NICKSON, 2002, p. 128-149) - un ejemplo es la Ley nº 2. 029, que negaba a estas cooperativas el derecho a perforar sus propios pozos, quedando vinculadas a la empresa que gestiona el sistema municipal de saneamiento (BOLIVIA, 1999).

En este sentido, la Guerra del Agua de Cochabamba fue un levantamiento popular entre enero y abril de 2000 que luchó contra la privatización del sistema municipal de gestión del saneamiento básico de la ciudad, después de que las tarifas cobradas se duplicaran tras el inicio de la gestión. Ante el conflicto en la ciudad, el 8 de abril de 2000, el entonces presidente de Bolivia, Hugo Banzer, declaró el estado de emergencia. Tras la intervención del gobierno, los líderes del movimiento fueron detenidos y se cerraron varias emisoras de radio que emitían mensajes de apoyo al movimiento popular. Sin embargo, como resultado de las movilizaciones sociales en el país, la alianza entre los políticos locales, los funcionarios



del Banco Mundial y los representantes de las empresas se deshizo y se rompió a medida que crecían las revueltas en Cochabamba. Días después, el gobierno boliviano firmó un acuerdo con *La Coordinadora*, reconociendo el retiro de Aguas del Tunari, otorgando el control del saneamiento local a SEMAPA, ofreciendo liberar a los activistas encarcelados y prometiendo derogar la Ley 2.029. Sin embargo, las manifestaciones continuaron hasta el día 11, ya que la derogación de la Ley 2.029 seguía pendiente. Ese día, el entonces presidente Banzer promulgó la Ley 2.066 -que sustituiría a la Ley 2.029 (MARVIN; LAURIE, 1999, p. 341-357).

Con base en lo anterior, el conflicto de Cochabamba es un ejemplo de un enfoque insostenible de la gestión del agua. La política de privatización ha aumentado la desigualdad en el acceso al recurso, haciendo que el saneamiento básico sea inaccesible para una gran parte de los habitantes de la ciudad, lo que ha culminado en meses de violencia y desobediencia civil (SEPTON; NAGABHATLA; CANER, 2019, p. 51-66). De hecho, se puede decir que el conflicto civil se produjo porque era un recurso necesario para la supervivencia, subsistencia y mantenimiento de la vida de esa parte de la población no asistida por la empresa que gestionaba el saneamiento municipal. Aunque este episodio pone fin al conflicto a escala regional, sólo en Cochabamba, permitió el "desencadenamiento de una crisis a escala nacional (...) ya no relacionada con el agua, sino principalmente con el neoliberalismo y la política económica nacional" (PFRIMER, 2009). Así, se puede afirmar que la privatización de los servicios de agua y aguas residuales de Cochabamba carecía de un enfoque holístico de la gestión del agua, esencial para planificar la seguridad y la distribución del agua para la población urbana y rural. Si bien una política de privatización debe tener en cuenta la viabilidad económica del proyecto, también debe abordar la disponibilidad y asequibilidad (geográfica y financiera) de los servicios de agua para los usuarios (SEPTON; NAGABHATLA; CANER, 2019, p. 51-66). Incluso, según la ONU, estos tres aspectos del agua potable están relacionados con la condición del bienestar humano, es decir, son esenciales para la realización del principio de la dignidad humana (UNITED NATIONS, 2013) - uno de los principios fundamentales de la Constitución. La contextualización del caso a los principios del derecho administrativo social enseña algunas lecciones sobre la participación popular en las decisiones sobre políticas públicas que implican derechos fundamentales: (i) los recursos esenciales para la realización de los derechos sociales y los derechos fundamentales no pueden ser entendidos como mercancías, sino que deben ser distribuidos equitativamente y ser objeto de políticas públicas inclusivas por parte del Estado; y que (ii) la participación del pueblo en la búsqueda de sus derechos colectivos buscando la derogación de la ley que privatiza la gestión del saneamiento básico en la región, lo que demuestra la importancia de la democratización de las decisiones políticas.



## 5. EL DESARROLLO HUMANO Y EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA NUEVA AGENDA URBANA

Dado el marco de urbanización a nivel nacional, variable entre regiones más desarrolladas y menos desarrolladas, las ciudades corresponden a centros de referencia social, económica, cultural, tecnológica, contemporáneamente llamadas ciudades inteligentes, tanto como representan para la población que las ocupa, el lugar de hogar, trabajo, múltiples oportunidades y recursos para salir adelante (BEAUJEU-GARNIER, 1997, p. 47). En este escenario, la pobreza asociada a las malas condiciones de empleo o a la falta de éste, así como la privación de recursos, la desigualdad y la segregación territorial, sitúan el sueño de la ciudad como centro del desarrollo inclusivo en la otra cara de la moneda.

La nueva agenda urbana, presentada oficialmente al mundo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador, tras al menos dos años de debates abiertos con la sociedad civil organizada y los poderes públicos de varios países, abordó el tema de la planificación territorial y urbana, la provisión de derechos desde la perspectiva de un proceso de toma de decisiones que pueda promover condiciones de acceso para la población, avances económicos, sociales y culturales relacionados con los objetivos de desarrollo sostenible. En 2020 el mundo se dio cuenta, de forma irrefutable, de que las ciudades y sus centros de circulación masiva, cuanto menos estructurados están, más potencian las condiciones de vida indignas. Véase que una de las principales recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud - OMS, en relación con el enfrentamiento de la pandemia de Covid-19 es el aislamiento social, una práctica difícil si se considera el hecho de que gran parte de la población de los países de América Latina, incluyendo Brasil y Bolivia, vive en barrios marginales con una densidad de población muy alta. Como ejemplo, la “Rede Nossa São Paulo”, con base en los datos de DATASUS recogidos en febrero de 2020, señaló que tres alcaldías locales (*subprefeituras*) de la ciudad, en su mayoría ricas, concentran el 60% de las camas de la Unidad de Cuidados Intensivos - UCI en el Sistema Único de Salud - SUS. Por otro lado, el mismo estudio señala que otra subprefectura periférica no tiene ni siquiera una cama de UCI por cada 100 mil habitantes (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2020). No es de extrañar que los distritos periféricos tengan el mayor índice de muertes de la ciudad (LABCIDADE FAUUSP, 2020).

La Agenda señala como estrategia la implementación de procedimientos y mecanismos participativos, legales y administrativos, apoyados en los objetivos, visiones y tácticas de la planificación, que deben estar centrados en el desarrollo humano sostenible, el acceso a los derechos sociales, en contra



de cualquier sometimiento a condiciones degradantes o de privación de la calidad de vida frente a la urbanización desordenada (NOVA AGENDA, 2021).<sup>5</sup>

La Nueva Agenda Urbana se presenta para todas las ciudades del mundo, conectada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, en particular, con el objetivo de desarrollo sostenible nº 11, que prevé el compromiso de cambiar los escenarios a través de inversiones políticas y financieras en ciudades y comunidades que se vuelvan sostenibles. Sin embargo, no sólo las regiones y las ciudades tienen características y capacidades diferentes para afrontar los problemas ligados a la urbanización, sino que parte de los problemas vividos, especialmente en América Latina, tienen su origen en situaciones que se iniciaron como consecuencia de la limitada capacidad económica de los países, lo que les obligó a someterse a determinados procesos y acuerdos comerciales e industriales promovidos por los países desarrollados.

Aunque se ha alertado sobre la responsabilidad social de estos bloques de países, lo cierto es que la competitividad que se exige a los centros urbanos, para que puedan ser receptores de recursos para modificar su estructura, determina la forma en que los gobiernos abordan la gestión de las ciudades: no para las personas, sino para los negocios.

El derecho a la ciudad, que debe recibir una atención cada vez mayor por parte de los estudiosos del derecho público, adquiere un sentido contemporáneo de gran importancia, no sólo por la declaración realizada en la Nueva Agenda Urbana (GONZÁLEZ, 2017, p. 103-112),<sup>6</sup> sino por el significado que la ciudad tiene para la sociedad y para las posibilidades de desarrollo humano de las generaciones presentes y futuras. No se puede obviar que, junto al proceso de urbanización, existen definiciones normativas sobre la ocupación y el uso del espacio urbano, así como la oferta de servicios públicos, que pueden colaborar o dificultar la organización de los espacios habitables, según la forma en que se dispongan. Como los procesos de ocupación de las ciudades en Brasil se han caracterizado por reforzar la desigualdad social y

---

<sup>5</sup> Según los datos presentados por la Agenda Estratégica de los ODS, las ciudades, que generan alrededor del 70% del PIB mundial, demandan entre el 60 y el 80% de la energía y son responsables del 75% de las emisiones de carbono en el mundo. A partir de estos datos, es urgente la adopción de medidas para reorientar el proceso de urbanización, en el que la planificación tiene una función estratégica.

<sup>6</sup> “11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.”



económica, incluyendo las restricciones e inaccesibilidad de los derechos, es necesario reflexionar sobre la complejidad de la vida urbana en vista del origen y el resultado de los conflictos que estallan en el territorio de la ciudad y el papel que el Derecho juega en todo esto (CASIMIRO, 2017, p. 248).

Al ser un espacio de relaciones, es también un espacio de disputas en el que el suelo urbano aparece como un objeto a conquistar por quienes ostentan más poder, en este sentido, la vivienda, el saneamiento, la movilidad urbana se ven directamente afectados, y en ausencia de planificación social su acceso se ve fuertemente comprometido (FERRAZ, 2004, p. 361).

El sociólogo francés Jean Pierre Garnier sostiene que el derecho a la ciudad se caracteriza por ser una reivindicación colectiva del espacio urbano (GARNIER, 2016, p. 18-19). Tal idea puede complementarse con el entendimiento de que se reclama la funcionalidad social y coherente de toda la ciudad, en el territorio donde se asienta, lo que obliga a la conducción de un tipo específico de urbanismo que, concebido, cruzará diversos intereses, derechos y deberes, según la fuerza del poder político y económico presente.

La concepción y el uso de la ciudad tienen un valor individualmente definido, pero también difuso y colectivo, reflejando las condiciones sociales y económicas presentes en ese territorio (GROSTEIN, 2001, p. 13-19), de manera que la edición de normas que apoyen la definición de la parcelación, uso y ocupación del suelo tienen un papel fundamental en la dirección de las prácticas urbanísticas, en el sentido de conducir a la concretización de una urbanización que promueva la justicia social y territorial (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 115-135).

El desafío en la promoción del desarrollo humano está asociado, contemporáneamente, a las inversiones en planificación social urbana, infraestructura y servicios públicos, a partir del análisis de datos científicos de la Organización de las Naciones Unidas - ONU, que informan que más del 50% de la población mundial vive hoy en áreas urbanas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2010, p. 04). La previsión de cualquier posibilidad de mejora de las condiciones de vida de los seres humanos se centra en los cambios necesarios que deben realizarse en el territorio de las ciudades, ante la previsión de que 2.500 millones de personas vivirán en zonas urbanas en 2050 (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

La cuestión social y económica es una cuestión urbana, en la que las ciudades son lugares de vivienda, trabajo, circulación y ocio, siendo centros de negocio, producción y reproducción del capital, caracterizados por unas condiciones de vida precarias que comprimen los recursos naturales, agotando y contaminando el agua, el aire, el suelo, promoviendo un modelo de urbanización que necesita ser modificado para promover un desarrollo humano inclusivo (HILÁRIO; FEITOSA, 2016, p. 228-229).



## 6. CONSIDERACIONES FINALES

La sociedad brasileña está muy lejos de saber quién es, en realidad, el pueblo brasileño. No se ven a sí mismos como los encargados de tomar las decisiones, utilizando la definición de Friedrich Müller, para quien la concepción de pueblo es aquel grupo al que la Constitución otorga los poderes para decidir, considerando el ejercicio democrático casi siempre por la vía representativa (2003). La defensa del liberalismo aplastado (BORGES, 2018)<sup>7</sup> es un reflejo de la imagen negativa que se hace de la sociedad. Se trata de un proceso histórico en el país, que se remonta a 1933, con Gilberto Freyre, quien emitía sus opiniones de acuerdo con las épocas políticas y culturales que atravesaba y en las que estaba inserto (ZAIDAN FILHO, 2010). Una de ellas fue cuando sugirió la sustitución de un "racismo científico" por un "racismo cultural", posteriormente popularizado por Nelson Rodrigues con la expresión "complejo de mestizo", como consecuencia de la falta de autoestima de los brasileños.

Todo este escenario debe tener un culpable y él, en la sociedad brasileña, es el Estado. Todos los problemas de la moral se ocultan y se transforman en responsabilidad reflejada en una sola persona. "En Brasil, el Estado está demonizado y el mercado es el reino de todas las virtudes", (RODRIGUES, 1993, p. 51-52) hasta el punto de que "no hay crimen en el mercado" (RODRIGUES, 1993, p. 51-52). En las acciones relacionadas con los escándalos de corrupción, la condena recae sobre el agente público, como si fuera el origen de la corrupción, mientras que las personas jurídicas que integraron el sistema corrupto son vistas como prisioneras de este esquema, que necesitaron sucumbir a la corrupción para mantener sus actividades. Sin embargo, se olvida que muchos empresarios se enriquecieron gracias a estos acuerdos.

Como se pretendió defender en este artículo, aunque el saneamiento básico pueda ser visto por una parte de la población como un bien de gran valor económico, su verdadera comprensión debe ser desde el punto de vista del servicio público, insertado en la teoría del derecho administrativo social. Como ejemplo, este entendimiento se justificó a partir de la guerra por el agua vivida en Cochabamba, Bolivia. La privatización del servicio de saneamiento generó allí conflictos debido a la escasez de agua en la región, hasta el punto de que el aumento de las facturas hizo inviable el acceso al servicio para una parte de la población, cuyos ingresos medios no permitían el pago. Además, lo que se observó fue una verdadera regresión social reflejada en cláusulas abusivas que otorgaban a los consorcios derechos sobre todos los recursos hídricos, incluidos los que antes no eran explotados por el Estado, sino desarrollados y

---

<sup>7</sup> Expresión utilizada por Jessé Souza en una entrevista al diario El País.

gestionados por las cooperativas de agua de los barrios. El resultado fue el aumento de la desigualdad en el acceso a los recursos de saneamiento, haciéndolo inaccesible.

Las privatizaciones convierten los derechos y necesidades humanas básicas en productos, no por casualidad un empresario del Citigroup fue tajante al señalar en uno de sus discursos que "el agua, como gama de activos, será, en mi opinión, la mercancía física más importante, superando al petróleo, el cobre, las materias primas agrícolas y los metales preciosos" (MELLO, 2013). La pregunta sigue siendo: a esos municipios alejados, del interior, sin expectativas de rentabilidad, ¿les llegaría el agua? Como se ha dicho, el mercado se regula por sí mismo en la concepción de los defensores de la privatización. Y un lugar que no aporta beneficios no es interesante. Las ciudades alejadas de las grandes metrópolis, que no tienen una actividad económica expresiva, que tienen un PIB per cápita inferior al de otros lugares, se convierten, dentro de la lógica del mercado, en poco interesantes, hecho que, en sí mismo, es motivo suficiente para que las empresas privadas no lleguen a ese lugar concreto, provocando una regresión social y el incumplimiento de uno de los principios del núcleo esencial del régimen jurídico del servicio público: la universalidad. Esta es una de las consecuencias que se esperan del marco regulatorio del saneamiento básico, por lo que se implementa la búsqueda de políticas públicas antes perseguidas, apuntando especialmente a la participación efectiva de los ciudadanos, en la condición de usuarios del servicio, para que sean la pieza clave en el desarrollo del sector.

## REFERENCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O neocolonialismo e o direito administrativo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado – REDE**, Salvador, n. 17, p. 1-13, ene./mar. 2009.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia Urbana**. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento. **Consultor Jurídico**. 27 sep. 2020. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>. Acceso el: 15 oct. 2020.

BOLIVIA. Ley n. 2.029, del 29 de octubre de 1999. Ley de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. **Gaceta Oficial de Bolivia**, La Paz, 29 oct. 1999. Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-2029.html>. Acceso el: 12 ago. 2020.

BORGES, Rodolfo. "No Brasil, o Estado é demonizado e o mercado é o reino de todas as virtudes". **El País**. 15 oct. 2018. Disponible en: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/10/politica/1447193346\\_169410.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/10/politica/1447193346_169410.html). Acceso el: 11 oct. 2020.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 735-756.

Lígia Maria Melo de Casimiro, Giulia De Rossi Andrade e Lucas Bossoni Saikali

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62127 | ISSN 2317-7721

BUSTAMANTE, Rocio. The water war: resistance against privatization of water in Cochabamba, Bolivia. **REGA**, v. 1, n. 1, p. 37-46, ene./jun. 2004.

CABRERA, Juan Edson. Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba, Bolivia. **Territorios**, Bogotá, n. 39, p. 203-224, 2018.

CANZIAN, Fernando. Embraer é privatizada por R\$ 154,1 mi. **Jornal Folha de São Paulo**. 8 dic. 1994. Disponible en: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/08/brasil/23.html>>. Acceso el: 11 oct. 2020.

CARRANO, Pedro. Venda da Vale completa 20 anos e foi um dos maiores crimes cometidos contra o Brasil. **Brasil de Fato**. 06 mayo 2017. Disponible en: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/07/venda-da-vale-completa-20-anos-e-foi-um-dos-maiores-crimes-cometidos-contra-o-brasil/>> Acceso el: 19 oct. 2020.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dic. 2019.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. **Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, p. 248, 2017.

CNS inaugura o ciclo das privatizações. **Memorial da Democracia**. 5 abr. 1993. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/csn-inaugura-o-ciclo-das-privatizacoes>> Acceso el: 11 oct. 2020.

COHEN, Isadora; ALTALE, Marcela; MOURA, Viviane. Regionalização nos serviços de saneamento básico e novo marco regulatório do setor. **JOTA**. 10 ago. 2020. Disponible en: <[www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/regionali-zacao-nos-servicos-de-saneamento-basico-e-novo-marco-regulatorio-do-setor-10082020](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/regionali-zacao-nos-servicos-de-saneamento-basico-e-novo-marco-regulatorio-do-setor-10082020)>. Acceso el: 13 ago. 2020.

CORDERO, Juan Barrera. La guerra del agua en Cochabamba: un caso de palabras que hablan mal. **Investigación ambiental**, v. 1, n. 1, p. 91-100, 2009.

DRUMOND, Nathalie. A Guerra por Água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 18, n. 26, p. 186-2005, 2015.

FERRAZ, Antônio Clóvis Coca Pinto; TORRES, Isaac Guillermo Espinosa. **Transporte Público Urbano**. São Carlos: Rima, 2004.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GABARDO, Emerson. Estado Social e Estado Subsidiário: os dois modelos distintos de desenvolvimento. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, ano 3, n. 11, p. 283-299, out./dic. 2019.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GALINDO, Camilo Sanz. Una fallida privatización del agua en Bolivia. **Revista Colombiana de Antropología**, v. 42, p. 317-346, ene./dic. 2006.



GARNIER, Jean Pierre. Devolverle el sentido revolucionario al derecho a la ciudad. In: MATHIVET, Charlotte (Coord.). **Develando el derecho a la ciudad** – Representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad. Paris: Ritimo, 2016.

GONZÁLEZ, Javier Dávalos. Hábitat III: La participación de la sociedad civil en la construcción de la Nueva Agenda Urbana y el derecho a la ciudad. **Revista Del Centro Andino de Estudios Internacionales**, n. 17, p. 103-112, 2017.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, ene. 2001. Disponible en: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-83920100103&lng=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-83920100103&lng=iso)>. Acceso el: dic 2020.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, ene./jun. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133- 168, jul./sept. 2013.

HEINEN, Juliano; MAFFINI, Rafael. O PL 4.162/2019 e o novo direito do saneamento básico no Brasil. **JOTA**. 09 jul. 2020. Disponible en: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/art.s/o-pl-4-162-2019-e-o-novo-direito-do-saneamento-basico-no-brasil-09072020>>. Acceso el: 25 jul. 2020.

HILÁRIO, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito ao Desenvolvimento e Direito à Cidade: Uma Proposta de Categorias de Direitos Humanos Universais como Pressupostos de Cidadania. **Conpedi Law Review**, v. 1, n. 2, p. 226-254, mayo 2016. Disponible en: <<http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/view/51>>. Acceso el: dic. 2020.

INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. 2017. Disponible en: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/30/84366?ano=2017>>. Acceso el: 11 oct. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Estado das Cidades do Mundo: 2010-2011**. Unindo o urbano dividido. Resumo e Principais Constatações. Brasília: IPEA, UN Habitat, 2010. Disponible en: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1063](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1063)>. Acceso el: dic. 2020.

LABCIDADE FAUUSP. **Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade**. Disponible en: <https://labcidade.fau.usp.br/>. Acceso el: 06 abr. 2020.

MACHADO, Raphael Boeachat Alves. Novo marco regulatório do saneamento e os velhos problemas da Administração Pública. **JOTA**. 30 jul. 2020. Disponible en: <[www.jota.info/opiniao-e-analise/art.s/novo-marco-regulatorio-do-saneamento-e-os-velhos-problemas-da-administracao-publica-30072020](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/art.s/novo-marco-regulatorio-do-saneamento-e-os-velhos-problemas-da-administracao-publica-30072020)>. Acceso el: 13 ago. 2020.

MARVIN, Simon; LAURIE, Nina. An emerging logic of urban water management, Cochabamba, Bolívia. **Urban Studies**, Essex, v. 36, n. 2, p. 341–357, 1999.

MEILÁN GIL, José Luis. **Una aproximación al Derecho Administrativo Global**. Sevilla: Global Law Press/Editorial Derecho Global, 2011.



MELLO, João. Seis motivos contrários às privatizações. **Jornal GGN**. 23 oct. 2013. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/gestao-publica/seis-motivos-contrarios-as-privatizacoes/>>. Acesso el: 19 ago. 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências reguladoras na promoção do desenvolvimento. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 193-217, jul./sept. 2014.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso el: 31 ago. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectiva da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, ene./abr. 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NOVA AGENDA Urbana e o papel das cidades na Agenda 2030. **Estratégia ODS**. 26 out. 2016. Disponível em: <<http://www.estrategiaods.org.br/nova-agenda-urbana-e-o-papel-das-cidades-na-agenda-2030/>> Acesso el: dic 2020.

O HOMEM de ferro da Usiminas. **Revista Istoé Dinheiro**. 25 ene. 2012. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20120125/homem-ferro-usiminas/2151.shtml>> Acesso el: 11 oct. 2020.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. **A Guerra por Água em Cochabamba, Bolívia**: desmistificando os conflitos por água à luz da geopolítica. 2009. Tese (Doutorado em Geografia Humana) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **A desigualdade na distribuição das UTIs em São Paulo**. 04 ago. 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2020/04/08/a-desigualdade-na-distribuicao-das-utis-em-sao-paulo/>. Acesso el: 06 abr. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050**. 31 mayo. 2019. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso el: dez 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1994.

RODRIGUES, Nelson. **À sombra das chuteiras imortais**. São Paulo: Cia. das Letras, 1993.

SEPTON, Tal; NAGABHATLA, Nidhi; CANER, Sayan. Peace as strategy for planning water secure futures. **OIDA International Journal of Sustainable Development**, v. 12, n. 12, p. 51-66, 2019.

UNITED NATIONS – INSTITUTE FOR WATER, ENVIRONMENT AND HEALTH. **Water Security & the Global Water Agenda**: a UN-Water Analytical Brief. United Nations University: Hamilton, 2013. Disponível em: <<https://www.deslibris.ca/ID/237295>>. Acesso el: 09 jul. 2020.





VARGAS, Claudia; NICKSON, Andrew. The limitations of water regulation: the failure of the Cochabamba concession in Bolivia. **Bulletin of Latin American Research**, v. 21, n. 1, p. 128-149, 2002.

VIANA, Nildo. **A Filosofia e sua Sombra**. Goiânia: Germinal, 2000.

ZAIDAN FILHO, Michel. Gilberto Freyre e o racismo científico. **Revista Zona de Impacto**, ano XII, v. 14, jan./jun. 2010. Disponível em: <[http://www.albertolinscaldas.unir.br/zaidan\\_volume14.html](http://www.albertolinscaldas.unir.br/zaidan_volume14.html)>. Acesso em: 11 oct. 2020.

#### Sobre os autores:

##### **Lígia Maria Melo de Casimiro**

Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza-CE, Brasil). Doutora em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo - ICDA. Advogada consultora.

Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4620605907897768> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7987-4381>

E-mail: [meloligia@gmail.com](mailto:meloligia@gmail.com)

##### **Giulia De Rossi Andrade**

Mestra em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Diplôme Supérieur de l'Université – Droit Administratif pela Paris II, Panthéon-Assas. Especialização em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro do IPDA – Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Membro da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da OAB-PR. Tesoureira da Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo. Advogada no Escritório Bacellar & Andrade – Advogados Associados

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1986047895479014> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2891-9150>

E-mail: [giuliaderossi@uol.com.br](mailto:giuliaderossi@uol.com.br)

##### **Lucas Bossoni Saikali**

Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC-UFPR) e da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS). Editor Adjunto da International Journal of Digital Law. Assessor Técnico da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná.

Universidade Federal do Paraná, Curitiba. PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1816240021347740> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6589-4269>

E-mail: [saikalilucas@gmail.com](mailto:saikalilucas@gmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 735-756.

Lígia Maria Melo de Casimiro, Giulia De Rossi Andrade e Lucas Bossoni Saikali

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62127 | ISSN 2317-7721