



DEMOCRATIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE DO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL SOCIAL

DEMOCRATIZATION AND SUSTAINABILITY OF ACCESS TO DRINKING WATER AS A FUNDAMENTAL SOCIAL HUMAN RIGHT

João Hélio Ferreira Pesⁱ

Micheli Capuano Irigarayⁱⁱ

Elany Almeida de Souzaⁱⁱⁱ

RESUMO:

O atual déficit de acesso ao serviço de água potável e saneamento básico no Brasil, requer um processo de democratização de suas políticas públicas, para uma nova perspectiva de sustentabilidade e universalização. A água potável e saneamento compõe o objetivo 6 do ODS que visa assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos. O problema reside em verificar a necessidade de uma democratização das políticas públicas de acesso à água potável no Brasil, para atingir a universalização como meta da Agenda de 2030. Trata-se de pesquisa qualitativa, sob uma perspectiva sistêmico-complexa e visão multidisciplinar na conexão de saberes. Para responder a esse questionamento pontua-se no primeiro capítulo o cenário de déficits do direito de acesso à água potável no Brasil; no segundo os fundamentos da sustentabilidade como fator de democratização e no terceiro capítulo ações e instrumentos de democratização e sustentabilidade para universalização do ODS 6 da Agenda de 2030. Verificou-se ao final a necessidade da mudança de paradigma do acesso à água potável no Brasil, para um reconhecimento desse direito como humano fundamental social no texto constitucional, como forma de ampliar-se os mecanismos para uma tutela administrativa efetiva

ⁱ Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal; professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana, UFN, Santa Maria, RS, Brasil; E-mail: joaohelio@ufn.edu.br. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0003-0938-4699>.

ⁱⁱ Advogada, Doutora e Pós-doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, integrante do Grupo de Estudos Constitucionalismo Contemporâneo, Especialista em Direito Civil, Direito Constitucional e Ambiental. E-mail: michelicapuanoirigaray@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0748209605121810>. Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-4297-372X>.

ⁱⁱⁱ Advogada e Internacionalista. Pós-Doutoranda em Relações Internacionais PPGRI/UFSC. Doutora em Defesa com ênfase em Segurança Internacional Ambiental PPGCM/ECEME/IMM. Mestre em Direito PPGD/UFSM. Especialista em Direito Civil e Metodologia do Ensino Superior pela Universidade do Sul de Santa Catarina/UNISUL. e-mail: elanyalmeidas@gmail.com



em prol da universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável em consonância com os objetivos da agenda de 2030.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à água potável; Agenda 2030; Democracia; Direito Humano Fundamental; Sustentabilidade.

ABSTRACT:

The current deficit in access to drinking water and basic sanitation services in Brazil requires a process of (re)democratization of its public policies, towards a new perspective of sustainability and universalization. Drinking water and sanitation make up goal 6 of the SDG, which aims to ensure the availability and sustainable management of water and sanitation for all. The problem lies in verifying the need for a democratization of public policies for access to drinking water in Brazil, to achieve universalization as a goal of the 2030 Agenda. This is qualitative research, from a systemic-complex perspective and vision multidisciplinary in the connection of knowledge. To answer this question, the first chapter highlights the scenario of deficits in the right to access drinking water in Brazil; in the second the foundations of sustainability as a factor of democratization and in the third chapter actions and instruments of democratization and sustainability for the universalization of SDG 6 of the 2030 Agenda. In the end, the need for a change in the access paradigm was verified to drinking water in Brazil, for the recognition of this right as a fundamental social human in the constitutional text, as a way of expanding the mechanisms for effective administrative protection in favor of the universalization of public drinking water supply services in line with the objectives of 2030 agenda.

KEYWORDS: Access to drinking water; Agenda 2030; Democracy; Fundamental Human Right; Sustainability.

1 INTRODUÇÃO

A água potável está no centro do desenvolvimento sustentável, através dos serviços de abastecimento que devem estar direcionados para os esforços de erradicação da pobreza, de crescimento econômico e da sustentabilidade ambiental. Assim o acesso à água e ao saneamento interliga-se com todos os aspectos da dignidade humana: da segurança alimentar e da integridade à saúde humana e ambiental.

Em 2015 a ONU emitiu Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de Água: “Água para um mundo sustentável”, com o alerta de que até 2030 o planeta enfrentará um déficit de água de 40%. O relatório foi publicado pelo Programa Mundial de Avaliação dos





Recursos Hídricos – “World Water Assessment Programme”, liderado pela UNESCO por meio da ONU- Água, como mecanismo das Nações Unidas para assuntos relacionados à água e ao saneamento, enfatizando a necessidade urgente de mudanças no atual paradigma de gestão dos recursos hídricos, em atendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nesse contexto a presente pesquisa centra-se em verificar se há necessidade de uma democratização das políticas públicas de acesso à água, para atingir sustentabilidade e universalização como meta da Agenda de 2030?

O trabalho está estruturado em três capítulos, analisando-se no primeiro o cenário de déficits do direito de acesso à água potável no Brasil; no segundo os fundamentos da sustentabilidade como fator de democratização e no terceiro capítulo ações e instrumentos de democratização e sustentabilidade para universalização do ODS 6 da Agenda de 2030.

A metodologia empregada obedece ao trinômio: Teoria de Base/Abordagem, Procedimento e Técnica. Como Teoria de Base e Abordagem optou-se pela perspectiva sistêmico-complexa, utilizando-se autores com visão multidisciplinar na conexão de saberes. O procedimento utilizado consiste em análise bibliográfica (em meios físicos e digitais), e a técnica empregada cinge-se na construção de fichamentos e resumos estendidos. Verificando-se ao final a necessidade de uma mudança de paradigma direcionando-se a atingir as metas do objetivo n. 6 da agenda de 2030 do acesso à água potável no Brasil, esse novo paradigma deve partir do reconhecimento desse direito como humano fundamental social no texto constitucional, ampliando-se os mecanismos para uma tutela administrativa efetiva em prol da universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável.

2 CENÁRIO DE DÉFICITS DO DIREITO DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL NO BRASIL

O acesso à água potável compõem o objetivo n. 6 do desenvolvimento sustentável (ODS 6) direcionando-se para oito metas que visam assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos, em uma perspectiva integrada, permitindo avaliar o cenário de cada país quanto à disponibilidade de seus recursos hídricos, suas demandas e usos da água para as atividades humanas, associadas à ações de conservação dos ecossistemas



aquáticos, e ações que visem a redução de desperdícios e o acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento dos esgotos (ANA – ODS, 2019, p. 9).

Esse indicador integra a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que contempla a proposição de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas correspondentes, delimitadas por consenso pelos delegados dos seus Estados-Membros em 2015, para implementação no período 2016-2030. Essas metas são monitoradas por indicadores e o resultado de cada país integra-se a sua evolução histórica, os quais podem ser comparados no sentido de auxiliar um panorama global de acompanhamento desses dados (ANA – ODS, 2019, p. 9).

Em 11 de setembro de 2019 a ONU divulgou Relatório do progresso rumo aos objetivos globais que estão em perigo, alertando para a ameaça pelo atual modelo de desenvolvimento global e para o agravamento das desigualdades e danos potencialmente irreversíveis ao meio ambiente. Nesse contexto a ONU instituiu o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), e através do relatório “o futuro é agora: ciência para alcançar o desenvolvimento sustentável”, apontou a necessidade de compreender a relação entre os ODS e os “sistemas concretos que hoje definem a sociedade” para elaborar um plano com objetivo de reduzir a instabilidade global, destacando que ainda é possível alcançar o bem-estar humano e erradicar a pobreza na Terra – cuja população deverá atingir 8,5 bilhões de pessoas até 2030, e que isso só ocorrerá se houver uma mudança fundamental – e urgente – no relacionamento entre pessoas e natureza (ONU, 2020).

O Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos verifica as condições de incerteza e risco no fornecimento de água para as necessidades sociais, econômicas e ambientais (ONU, 2020). Assim, o uso excessivo da água é generalizado e as consequências acarretam a redução do fluxo dos rios, a perda de lagos e de zonas úmidas, além de uma diminuição das águas subterrâneas.

Os dados do IPEA (2018, p. 11) ajudam a compor as metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adequando-se a realidade brasileira aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em sintonia com a sua missão de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento.



No Brasil a Agência Nacional de Águas – ANA é a instituição central responsável pela gestão dos recursos hídricos, nas ações de acompanhamento sistemático e periódico da condição dos recursos hídricos e de sua gestão. Oferece estatísticas e indicadores que alimentam o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídrico – SNIRH, para composição das metas globais da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, em atendimento as dimensões econômica, social e ambiental. (ANA – ODS, 2019, p. 9).

Essas metas indicam os caminhos a serem trilhados e as medidas a serem adotadas para promover o seu alcance, que na escala global, vinculam-se aos ODS, com acompanhamento e revisão a partir de um conjunto de indicadores desenvolvidos pelo Grupo Interagencial de Peritos sobre os Indicadores dos ODS (Inter-Agency Expert Group on SDG Indicators – IAEG-SDG). E permitem identificar os países e as áreas temáticas que necessitam de maior assistência dos organismos internacionais e de maior cooperação para o desenvolvimento (IPEA, 2018, p. 15).

O destaque para o objetivo de acesso à água potável deve-se ao seu caráter transversal, frente aos ODS, visto que se interliga aos demais objetivos como ao ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), ao ODS 3 (Saúde e Bem-Estar), ODS 7 (Energia Limpa e Acessível), ao ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global) e ao ODS 14 (Vida na Água), entre outros. Assim o ODS 6 permite avaliar o cenário de cada país quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, oferta de água, suas demandas e usos, para as atividades humanas, seus aspectos de qualidade e de gestão de recursos hídricos, que efetivamente revertam em ações de conservação dos ecossistemas aquáticos (ANA – ODS, 2019, p. 9).

As metas apresentadas pelo IPEA e aprovadas pela Comissão Nacional para o objetivo n. 6 dos ODS em sua 7ª Reunião Extraordinária realizada em 31 de janeiro de 2019, referem-se ao eixo do abastecimento de água e esgotamento sanitário e vinculam-se a universalização desses serviços:

Meta 6.1 - Até 2030, alcançar acesso universal e equitativo à água para consumo humano, segura e acessível para todas e todos. Meta 6.2 – Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade. A Meta 6.1 visa à universalização do abastecimento de água, mediante o fornecimento de água potável e segura aos domicílios, ou seja, livre de contaminação, disponível quando necessário em quantidade e qualidade suficientes às necessidades de consumo da população, de forma equitativa. Já a Meta 6.2 trata do afastamento do contato humano (coleta) e



tratamento dos esgotos domésticos, disponibilidade de instalações adequadas que proporcionem hábitos de higiene à população, como a lavagem de mãos, e o fim da defecação a céu aberto (ANA – ODS, 2019, p. 14).

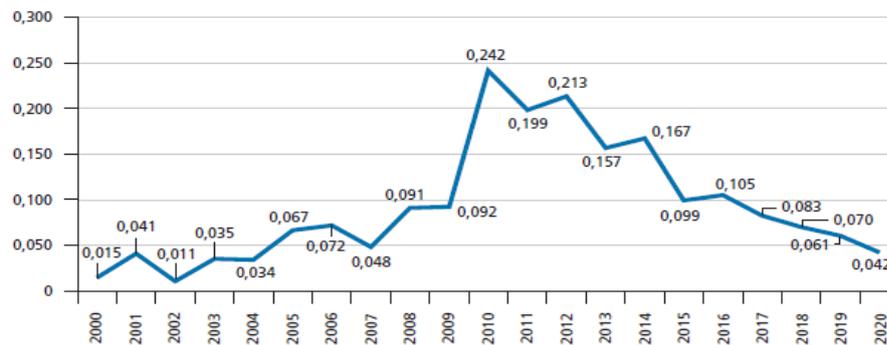
Os dados da ANA (2020) referentes aos mananciais e a infraestrutura hídrica, utilizados para abastecimento das sedes municipais brasileiras, indicam que 31% da população do país vive em sedes que têm baixas garantia hídrica (enfrentam racionamento, colapso ou alerta em períodos de seca, sendo necessário buscar novos mananciais) e 41% vivem em sedes cujo sistema produtor necessita de ampliação. Apenas 27% da população vive em sedes municipais cujo abastecimento foi considerado satisfatório. Ainda sobre a caracterização dos mananciais utilizados, dentre a população brasileira, 78% utilizam mananciais de águas superficiais de forma preponderante para o seu abastecimento, enquanto 22% encontram nos mananciais subterrâneos, suas principais fontes (ANA – ODS, 2019, p. 15).

Assim emerge a necessidade de monitorar o déficit de atendimento à população, segundo diferentes faixas de renda, visto que de 2007 a 2015, o déficit de abastecimento diminuiu (de 8,1% da população para 4,2%), porém, a distribuição do déficit dentre as faixas de renda continua a mesma, sendo que em média 40% da população não atendida correspondia à faixa de renda de até 1 salário-mínimo. No outro extremo, encontra-se a população com renda superior a 5 salários-mínimos, que corresponde a, aproximadamente, somente 2% do total da população não abastecida por água (ANA – ODS, 2019, p. 16).

Importante observar que desde 2012 foi registrada forte queda nos investimentos públicos em água e esgoto em relação ao PIB do país. O auge do investimento se deu durante o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2010 (0,24%). Em 2002 o investimento em água e esgoto por habitante foi de R\$3,1. Em 2012, pico dos investimentos do PAC, foi de R\$ 95,3 por habitante. Já em 2020 o investimento foi de R\$ 18,6 por habitante (Capobianco *et al*, 2023).



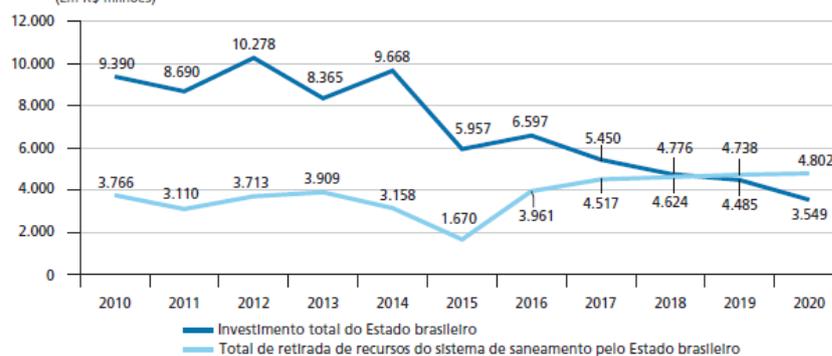
GRÁFICO 2
Investimentos públicos em água e esgoto em relação ao PIB (2000-2020)
(Em %)



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: <<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>>. Elaboração dos autores.

Abaixo é possível observar que há um desinvestimento líquido do Estado em água e esgoto, uma vez que os investimentos com aportes públicos tiveram um déficit de mais de 1,2 bilhão. O que se tem verificado é que desde 2018 o Estado brasileiro passou a retirar mais do que investir em água e esgoto. A redução no conjunto de investimentos, sejam eles orçamentários e controlados/supervisionados pelo governo federal demonstra que o protagonismo do Estado diminuiu no que concerne ao planejamento estratégico e cumprimento de políticas públicas e o investimento projetado (Capobianco *et al*, 2023).

GRÁFICO 4
Investimentos públicos e retirada de recursos em água e esgoto no Brasil (2010-2020)
(Em R\$ milhões)



Fontes: Brasil (2019) e empresas estaduais. Elaboração dos autores.

A ANA (2020) organiza um monitoramento de secas no Brasil, através de um processo de acompanhamento regular e sistemático da situação de seca nos estados brasileiros, baseado em evidências, com indicadores que refletem o curto prazo (3, 4 e 6 meses anteriores) e o longo prazo (12, 18 e 24 meses anteriores). Sua materialização acontece mensalmente por meio do



Mapa do Monitor de Secas, que consolida a visão da situação da seca considerando os dados disponíveis até o último dia do mês anterior, o que permite analisar a evolução do fenômeno.

Além do monitoramento de secas, a ANA também monitora o índice de atendimento por rede de abastecimento de água, no gerenciamento por município. Esse monitoramento contempla apenas variáveis relativas à acessibilidade, não considerando, em sua métrica de cálculo, as dimensões de disponibilidade, existência de intermitências, nem de qualidade, no atendimento aos padrões de potabilidade (ANA – ODS, 2019, p. 19):

Em 2018, cerca de 43 milhões de pessoas foram afetadas por secas e estiagens no Brasil, quase 30 vezes mais que por cheias. Foram quantificados 2.516 eventos de seca associados a danos humanos, quase 4 vezes mais que os de cheias (538). Nesse contexto a Defesa Civil promoveu um retrospecto dos últimos anos, quanto aos danos humanos que apresentam dados significativos em um salto que ocorreu de 2016 para 2017, quando o número de afetados pela seca praticamente dobrou (ANA, 2020).

A relação entre as disponibilidades hídricas e as demandas por água em um país, permite verificar o grau de pressão exercida pela população e pelas atividades econômicas usuárias sobre os recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, nesse sentido pode-se mensurar o indicador de stress hídrico previsto na Meta 6.4 e pelo indicador 6.4.2 da ODS, conforme a proporção entre a retirada de água doce e o total dos recursos de água doce disponíveis do País (ANA – ODS, 2019, p. 52).

O ano de 2018 foi ainda mais crítico que 2017, com 5 milhões a mais de pessoas afetadas por eventos de seca. Quase 90% das pessoas afetadas por secas em 2018 vivem na Região Nordeste. Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará e Pernambuco totalizaram 75% dos registros do país. Em 2018, 38% dos eventos de seca registrados declararam que 100% da população do município foi afetada por algum dano humano oriundo das secas, mostrando mais uma vez que os impactos da seca não costumam ser pontuais, e sim que possuem forte tendência a se alastrarem pelo território (ANA, 2020).

Demonstra-se o crescimento das demandas hídricas no Brasil, a partir do aumento da população e das atividades econômicas demandantes de água, que contribuem para um aumento do stress hídrico, de ano para ano, variando de 2006 para 2016 de 1,29% a 1,57%. Esses fatores relacionam-se às grandes diferenças que caracteriza o território nacional, um valor único do



Indicador 6.4.2 para o Brasil, não reflete as especificidades de todas suas 12 Regiões Hidrográficas, sendo possível identificar áreas mais críticas, que necessitam de ações de gestão de forma mais emergência, como a Região Hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental, inserida no Semiárido brasileiro; a RH Atlântico Sul, em que é expressiva a retirada de água para irrigação de grandes lavouras de arroz pelo método de inundação; as RHs Atlântico Leste e São Francisco, que apresentam demandas consideráveis em relação às suas disponibilidades hídricas (ANA – ODS, p. 53).

Nesse contexto as crises hídricas afetam todos os usos da água, com maior ou menor intensidade, e diante dessa complexidade e das condições adversas de suprimento de água à população e às atividades econômicas, a ANA, juntamente com o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) lançou em 2019 o Plano Nacional de Segurança Hídrica – PNSH, visando definir as principais intervenções estruturantes de natureza estratégica, ligadas a “Hidropolítica da Água”.

Essas ações visam garantir a oferta de água para o abastecimento humano e para o uso em atividades produtivas, nas promoções de ações para melhorar a gestão dos riscos associados a eventos críticos (secas e cheias), assim como para diagnosticar mananciais dos sistemas de abastecimento das sedes municipais em situação de risco, conforme “Índice de Segurança Hídrica do Brasil” projetado para 2035 (ANA – CONJUNTURA, 2019, p. 83).

A população brasileira depende de um sistema de abastecimento que sofre com a grande ameaça, não só da falta de água, mas da qualidade ou da competição de usos, segundo o relatório Atlas Brasil (2020), 55% dos municípios brasileiros poderão ter déficit no abastecimento, e 84% das cidades necessitam de investimentos urgentes para adequação de seus sistemas produtores de água potável. Na área urbana, os principais problemas para garantir o suprimento do recurso para a população são o crescimento desordenado, em especial das metrópoles e a demora na conclusão dos cronogramas das obras de infraestrutura.

Assim o acesso universal e equitativo à água visa assegurar que seja fornecida para todos, independentemente de condição social, econômica ou cultural, gênero ou etnia, alinhando-se a premissa de um direito humano fundamental.



3 FUNDAMENTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL

O reconhecimento do direito de acesso à água como um direito humano fundamental, deve representar uma garantia de eficácia jurídica através de políticas públicas compatíveis com a ordem institucional de respeito aos direitos fundamentais. Esse paradigma exige uma nova percepção do direito, especialmente do ordenamento Constitucional, voltado às exigências do Estado Social e Democrático, atribuindo-se à Administração Pública a função de aparelhamento para transformação das estruturas socioeconômicas da comunidade, com a elevação da qualidade de vida das pessoas e a redução de desigualdades (Hachem, 2014, p. 239).

Esse reconhecimento no contexto político e jurídico reflete-se em um novo paradigma para o uso da água como um bem de uso comum, que necessita de uma tutela administrativa efetiva, através do gerenciamento dos recursos hídricos de forma democrática e participativa, reavaliando os fins e os meios do desenvolvimento.

Assim reconhecer a água como direito fundamental é mais do que uma implicação teórica, reflete-se na necessidade da implementação de políticas públicas que visem garantir o efetivo acesso e a universalização de direito à água. Todavia, embora na seara jurídica se tenha respaldos normativos em prol da água, sabe-se que no plano prático, inúmeras são as disputas geopolíticas e econômicas que envolvem a concentração do domínio dos recursos hídricos por grupos hegemônicos.

Amorim (2015, p. 125) observa que a Bolívia em 2009, o Uruguai em 2004 e o Equador em 2008, foram os países da América Latina que reconheceram expressamente o direito de acesso à água e ao saneamento em suas Constituições, sendo que o Brasil, não possui expressamente, em qualquer nível, o reconhecimento, afirmação ou garantia do direito fundamental universal e incondicional de acesso à água. Nesse sentido o direito de acesso à água potável recebe o reconhecimento pelo ordenamento brasileiro, como equivalente ou equiparado às constitucionais, por fundamentalidade material, a partir da cláusula aberta constitucional (Pes, 2019, p. 84).

Esse debate no contexto político e jurídico deve ser inserido em uma concepção de políticas públicas, que supere uma visão meramente legalista, mas que seja capaz de buscar alternativas para atuação do Estado, através de instrumentos que vinculem suas ações, para



efetivação e ampliação de serviços públicos de acesso à água potável, promovendo condições de controle social e participação da sociedade civil, em uma esfera democrática, na perspectiva de defesa da vida e do direito humano à água potável.

No reconhecimento desse direito humano fundamental, a garantia de eficácia jurídica, depende de políticas públicas compatíveis com a ordem institucional de respeito aos direitos fundamentais, exigindo uma nova percepção do direito, especialmente do ordenamento Constitucional, o qual vem passando por transições e superações no contexto Latino-Americano, especialmente com relação ao reconhecimento do direito de acesso à água como direito fundamental.

O reconhecimento explícito da água e do saneamento como direitos humanos no cenário internacional, ocorreu em 2010, através da Assembleia Geral da ONU – Resolução no A/RES/64/292 –, e do Conselho de Direitos Humanos da ONU, representando também uma base jurídica internacional do direito humano à água no Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Reconhece que o direito a água potável e o saneamento é um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos. Chamando os Estados e as organizações internacionais para que proporcionem recursos financeiros e apoiem o aumento da capacidade e da transferência de tecnologia por meio de assistência e de cooperação internacionais, em particular para os países em desenvolvimento, a fim de intensificar os esforços para proporcionar a população um acesso econômico a água potável e ao saneamento (ONU, 2021).

Exemplo dessa cooperação internacional se dá na atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, que vem desde a sua criação em 1978 buscando implementar ações que promovam a mútua assistência quanto à gestão dos recursos hídricos dos países amazônicos. Durante a Cúpula da Amazônia ocorrida em Belém/PA em agosto do corrente ano, bem como as demais reuniões que se seguiram, uma das pautas tratadas pelos especialistas, sociedade civil e autoridades, foi sobre a Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) de forma sustentável região amazônica. O Ministério das Relações Exteriores da Bolívia e a OTCA pretendem, através do Programa de Ações Estratégicas (PAE), acordado e endossado em 2017 pelos países amazônicos (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Suriname e Venezuela), aumentar a capacidade das comunidades da região de se adaptar aos impactos decorrentes das emergências climáticas e potencializar a governança participativa da água na região amazônica. A cooperação internacional nesse aspecto deve



facilitar o monitoramento quanto aos recursos hídricos, em busca de uma infraestrutura e economia voltadas à sustentabilidade, à saúde, à segurança, à soberania alimentar, nutricional e proteção social (OTCA, 2023).

O Projeto OTCA/PNUMA/GEF – Gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços da Bacia do Rio Amazonas, é exemplo de ação coordenada regional que ao considerar as mudanças climáticas vem obtendo êxito em fortalecer a estrutura institucional no planejamento estratégico de proteção e gestão sustentável dos recursos hídricos da bacia Amazônica. Um dos produtos desenvolvidos foi o Sistema Integrado de Informação (SII) dos recursos hídricos transfronteiriços da bacia amazônica que irá facilitar o intercâmbio de informação relacionada à Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH) na região (OTCA, 2023).

Bulto (2015, p. 47) destaca que o direito à água como um direito jurídico não é novidade, observando-se pela análise das normas do direito internacional ambiental e do direito internacional da água, e confirmado no CG (Comentário Geral) no-15/ CDESCR (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-ONU), que o “direito humano à água” – é um direito jurídico, autônomo em si mesmo, e não meramente um direito derivativo, que deveria ser protegido devido à sua utilidade como uma precondição ou elemento de direitos relacionados, como o direito à saúde e a um padrão de vida adequado, devendo ser traduzido em realidade.

Conforme Barlow (2009, p. 48), para que cada país membro desenvolva ferramentas e mecanismos adequados que sejam capazes de traduzir tais normativas em possibilidades concretas de reconhecimento da água como direito humano, deve ser exigido um Plano Nacional de Ação para a Realização do Direito à Água e ao Saneamento, em um processo de planejamento de respeito, proteção e obrigação de executar medidas direcionadas para a realização do direito à água.

O abastecimento de água e a disponibilidade de saneamento para cada pessoa devem ser contínuos e suficientes, para usos pessoais e domésticos. Estes usos incluem, habitualmente, beber, saneamento pessoal, lavar roupas, preparação de refeições e higiene pessoal e do lar. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), são necessários no mínimo 100 litros de água por pessoa, por dia, para assegurar a satisfação das necessidades mais básicas e a minimização dos problemas de saúde (ONU, 2019).



O reconhecimento do acesso à água como direito fundamental social é mais do que uma implicação teórica, reflete-se na necessidade da implementação de políticas públicas que visem garantir o efetivo acesso e a universalização de direito à água, com vedação de retrocesso e ampliação dos serviços públicos como satisfação coletiva equânime.

Na busca desse reconhecimento do direito de acesso à água como um direito humano, muitos conflitos e lutas foram travadas contra a sua privatização, a exemplo dos conflitos em Cochabamba na Bolívia, o qual ainda é lembrado pelo embate das forças de resistência dos movimentos sociais e das comunidades locais que se insurgiram contra a prevalência da lógica do mercado de transformar a água em uma mercadoria.

O uso e a conservação da água são resultado da história humana, com seu legado de conhecimento, práticas, instrumentos e organizações com base nos quais nenhum indivíduo pode reivindicar direitos de propriedade. Daí o caráter da água como um bem patrimonial comum. Nesse sentido, Petrella (2002, p.129) observa que a responsabilidade deve ser de todos os seres humanos na conservação da água como um bem patrimonial comum, sendo um bem vital para todas as comunidades locais humanas, assim como a todas as formas e condições de vida para os ecossistemas da Terra. Esse reconhecimento da água como um direito humano, um bem global, necessário e vital a todos, traz o aspecto de ser um bem social, devendo ser gerenciado sob os princípios de solidariedade e de sustentabilidade.

Ainda se verifica uma forte resistência por parte dos Estados, em se comprometerem e cumprirem políticas públicas adequadas à proteção dos recursos hídricos de forma solidaria e sustentável, mesmo após a publicação das Resoluções da ONU que, em 2010, que reconheceram expressamente o direito humano à água e ao saneamento.

Apesar de ter havido avanços no aspecto normativo, como em Conferências Internacionais, ainda não houve uma efetivação quanto à aplicação normativa de reconhecimento da água como direito humano fundamental em muitos países da América do Sul, como no Brasil, representando assim um direito sem efeito – normas aparentes (Caubert, 2016, p. 26-27).

Nessa relação de políticas públicas de acesso à água e processo de privatização em curso, estabelecem-se fatores primordiais da ação pública a serem analisados, principalmente sob o prisma Constitucional de garantia do mínimo existencial, em se tratando de um Estado



Social Democrático de Direito com vedação de retrocesso em relação aos direitos fundamentais (Bitencourt, 2013).

Assim, pensar a água como direito humano fundamental, significa refletir sobre um bem de uso comum, analisando-se quais as políticas públicas necessárias para a tutela efetiva desse direito, que respalde os princípios de sustentabilidade, solidariedade e dignidade da pessoa humana, no gerenciamento dos recursos hídricos, na perspectiva de transpor o econômico para vivenciar o humano.

4 DEMOCRATIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO ODS 6 DA AGENDA DE 2030

Entre as realidades e utopias para universalização do direito de acesso à água potável, como meta na agenda de 2030 percebe-se a necessidade de avanços na construção de uma nova ordem na gestão da água, para além do viés econômico, que contemple uma gestão pautada nos princípios de solidariedade e sustentabilidade.

Conforme já verificado nos dados apresentados no primeiro tópico da presente pesquisa, a realidade brasileira ainda necessita de novas bases políticas e jurídicas para mudança do atual cenário de déficit. Conforme o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, indica que em 2018 havia aproximadamente 35 milhões de brasileiros sem acesso à água potável por rede de abastecimento, mais de 81 milhões de brasileiros têm um atendimento precário de abastecimento de água e mais de 5 milhões encontram-se sem nenhum atendimento de água potável (ANA, 2020).

O Plano Nacional de Segurança Hídrica emerge como mecanismo de análise dos graus de segurança hídrica em todo o território nacional, mensurando dados através do Índice de Segurança Hídrica (ISH), considerando quatro dimensões: Humana, Econômica, Ecológica e de Resiliência. No contexto da Dimensão Humana, a aplicação do ISH para o Brasil resultou na identificação de:

60,9 milhões de pessoas (34% da população urbana em 2017) que vivem em cidades com menor garantia de abastecimento de água. No horizonte de 2035, a população total em risco sobe para 73,7 milhões de pessoas. No caso da dimensão



econômica do ISH, o risco total da produção econômica dos setores agropecuário e industrial no País, num cenário de crise hídrica severa era de R\$228,4 bilhões em 2017, correspondente a cerca de 13% do Produto Interno Bruto (PIB) desses setores naquele ano. Para 2035, projeta-se um aumento do risco total para R\$ 518,2 bilhões, maior do que o dobro do valor estimado para 2017 (ANA – CONJUNTURA, 2019, p.84).

Nesse contexto, o Plano Nacional de Segurança Hídrica apresenta-se como um dos eixos centrais para diagnosticar os desafios na superação de uma gestão de integração e planejamento em Segurança Hídrica no Brasil, em processos desafiadores para garantir um fluxo permanente entre as várias instâncias e setores envolvidos no acesso à água potável, de forma igualitária e integral, na busca da construção de possibilidades para um novo modelo de abastecimento tendo os direitos humanos como elos norteadores desse processo.

Verifica-se a vinculação vital da água com a sociedade, em um cenário de conflitos pelas formas de apropriação, representa um dos grandes desafios no debate do acúmulo de riquezas e distribuições desiguais. Conforme Piketty (2014, p. 11) a distribuição da riqueza é uma das questões mais vivas e polêmicas da atualidade, que necessita de novas abordagens e perspectivas, através de políticas públicas de inclusão social por uma terceira via a ser construída para além do público/privado, que seja capaz de pautar o equilíbrio entre o estado/mercado/comunidade. Deve-se analisar o direito de acesso à água como uma forma de garantia emancipatória, de liberdades, oportunidade de uma sociedade de cunho coletivo e humano, de cidadania e democracia, em patamares de uma nova ordem jurídica, que represente um novo campo jurídico-constitucional.

Para Wolkmer (2013, p. 32), o conhecimento que levou as mudanças constitucionais, especialmente no Equador e na Bolívia, está fundamentado no paradigma comunitário orientado para o “bem viver”. Esse paradigma, adquirido através dos povos indígenas, projeta uma compreensão da comunidade em harmonia, respeito e equilíbrio com todas as formas de vida. A proteção constitucional da água nas constituições da Bolívia e do Equador teve uma conotação contra hegemônica, apresentando um contexto de pluralidade, de uma cosmovisão amparada na solidariedade com a natureza. Aponta um novo parâmetro para as relações dos homens com os recursos naturais, de proteção à biodiversidade, aos ecossistemas, ao direito de acesso à água como direito fundamental, valorizando o bem viver.

No cenário geopolítico da água, os destaques em âmbito nacional e internacional, referem-se ao curso um processo acelerado de privatização dos serviços de água – do



abastecimento público, assim como da drenagem e tratamento de águas residuais. Estes processos de privatização dos serviços de abastecimento de água apresentam-se em desacordo com as perspectivas de distribuição equitativa da agenda de 2030 dos objetivos do milênio no acesso à água potável (ONU, 2020).

Muitos países enfrentam a crise da água em proporções históricas. De acordo com as Nações Unidas, até 2030 o planeta enfrentará um déficit de água de 40%, a menos que seja melhorada drasticamente a gestão desse recurso precioso. Essa é a principal conclusão do Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de água 2015 – água para um mundo sustentável (ONU, 2019).

Em um cenário de emergências climáticas como as que vem se apresentando nos últimos anos, a segurança social está diretamente ligada à segurança alimentar, à saúde global e esses aspectos podem ser modificados drasticamente em cenários de escassez que possam vir gerar convulsão social e riscos às instituições, em especial ao Estado Democrático de Direito e às garantias fundamentais decorrentes.

A afirmação da soberania de um país está na sua capacidade de prover as necessidades básicas para sua população e garantir o funcionamento de infraestruturas críticas, como é o caso da gestão dos recursos hídricos. Em se tratando de recursos hídricos que são transfronteiriços e funcionam de maneira interdependente em relação aos vizinhos lindeiros, não há outro caminho que não seja o exercício de uma soberania responsável e compartilhada mediante cooperação internacional.

Conforme Amorim (2015, p. 29-35) a gestão dos recursos hídricos deve estar pautada em princípios jurídicos de gestão hidrológica como o princípio da ubiquidade, evocando-se o valor da onipresença do meio ambiente e dos elementos que o compõem. Esse olhar constitui-se em possibilidade de construção de uma nova ordem política e jurídica, que abarque o princípio do uso equitativo e igualitário na gestão dos recursos hídricos, como forma de cooperação entre Estado e sociedade.

A observação desses princípios pelo ente público na implementação de políticas públicas de acesso a água potável, também visa uma adequação a diretrizes e normativas da Conferência das Nações sobre meio ambiente e desenvolvimento, especialmente quanto ao disposto no capítulo 18, quanto às recomendações para a proteção da qualidade e do



abastecimento dos recursos hídricos, mediante a aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso desses recursos:

18.1 Os recursos de água doce constituem um componente essencial da hidrosfera da Terra e parte indispensável de todos os ecossistemas terrestres. O meio de água doce caracteriza-se pelo ciclo hidrológico, que inclui enchentes e secas, cujas consequências se tornaram mais extremas e dramáticas em algumas regiões. A mudança climática global e a poluição atmosférica também podem ter um impacto sobre os recursos de água doce e sua disponibilidade e, com a elevação do nível do mar, ameaçar áreas costeiras de baixa altitude e ecossistemas de pequenas ilhas. 18.2 A água é necessária em todos os aspectos da vida. O objetivo geral é assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água. Tecnologias inovadoras, inclusive o aperfeiçoamento de tecnologias nativas, são necessárias para aproveitar plenamente os recursos hídricos limitados e protegê-los da poluição (Brasil, 2019).

Esses parâmetros e normativas representam os patamares mínimos na consecução do objetivo 6 da Agenda de 2030 – dos Objetivos do Milênio – em relação a assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos, tendo como principais metas alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos; alcançar o saneamento e higiene adequados e equitativos para todos; melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

Os objetivos pautam-se também em aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez; implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriças; proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água; ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento; e, apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento (ONU, 2020).

Em consonância com os objetivos da agenda 2030 apresenta-se a necessidade de desenvolver-se mecanismos de defesa de uma tutela efetiva do direito de acesso à água potável, através da administração pública na perspectiva de atingir-se a universalidade a toda população



brasileira. O momento vivenciado pela pandemia da COVID – 19 refletiu a emergência da intensificação das ações para um acesso à água potável de forma universal, com modicidade de tarifas, e atenção à qualidade da água a ser fornecida a população. Essa preocupação justifica-se pelo fato de que a principal medida de precaução para combater o coronavírus, é lavar as mãos frequentemente.

Esse tema decorre da busca pela máxima efetividade das normas consagradas de direitos fundamentais, a partir da cláusula de proibição de retrocesso, destacando-se a interconexão de um desenvolvimento sustentável com os objetivos da agenda de 2030, identificados como um plano de ação para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta, especialmente visando alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos.

Esse pensar a água como um direito humano estrutura-se a partir de um olhar para (re) ligar o homem a natureza, pelos sistemas do direito e da política, direcionando-se para um direito humano fundamental social, dentro de um realismo de que a pessoa humana está ligada tanto ao mundo material (biológico e social), quanto ao mundo cosmoético, na condição de não ficar alheio ao mundo ou ser o destruidor da vida, do mundo e da natureza (Pacheco; Silva, 2020).

A utopia de uma realidade que contemple o direito de acesso à água potável de forma universal, equitativa, mediante uma tutela administrativa efetiva em um Estado Social e Democrático de Direito, deve ser a força propulsora de toda coletividade, para que sejam alcançados os objetivos da Agenda de 2030.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com a qualidade e quantidade de água doce no planeta, vem se intensificando nas últimas décadas, pelo crescimento populacional e aumento da poluição, com a degradação do meio ambiente, tornando-se um fator preponderante na busca pela preservação da vida.

Apesar de consideráveis avanços, o Brasil ainda corre risco de submeter boa parte da população, em especial à das concentrações urbanas, a dificuldades de acesso à água potável e



a uma eficiente rede de saneamento. A perspectiva é dividida entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil ligadas ao tema, por diversos problemas de infraestrutura, investimento e logística no acesso da população brasileira, à água potável será um dos grandes desafios para o futuro.

O reconhecimento da água como um direito humano, ainda encontra uma forte resistência por parte dos Estados em se comprometer com a implementação de políticas públicas adequadas ao acesso e proteção dos recursos hídricos de forma solidária e sustentável, na perspectiva de uma tutela efetiva. Essa postura mantém-se mesmo após a publicação das Resoluções da ONU que, em 2010, que reconheceu expressamente, no cenário internacional, o direito humano à água e ao saneamento.

Torna-se fundamental, portanto, um pensamento crítico no âmbito do Direito, em específico das normativas responsáveis pela implementação de políticas públicas que fujam do atual modelo que gera exclusão dos processos de acesso às garantias fundamentais sociais de acesso à água potável no Brasil. Emerge a necessidade de uma tutela administrativa efetiva, com ações inclusivas e autônomas, que atendam as necessidades endógenas e não sejam unicamente resultados de movimentos hegemônicos do poder econômico.

REFERÊNCIAS

AMORIM, João Alberto Alves. Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito Brasileiro. 2aed. São Paulo: Atlas, 2015.

ANA. Agência Nacional de Águas. Plano Nacional de Segurança Hídrica. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/pnsh/pnsh.pdf>. Acesso em 20 nov. 2022.

ANA. Agência Nacional de Águas. Conjuntura Recursos Hídricos Brasil 2019. Informe Anual, Brasília: ANA, 2019. Disponível em <http://conjuntura.ana.gov.br/>. Acesso em 4 dez. 2022.

ANA. Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/>. Acesso em 3 set. 2022.

ANA. ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores, Brasília: ANA, 2019. Disponível em <https://www.ana.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6>. Acesso em 10 dez. 2022.



ANA. Agência Nacional de Águas. Monitoramento Secas. Disponível em <http://monitordesecas.ana.gov.br/mapa?mes=4&ano=202>. Acesso em 5 mar. 2023.

ANA. Atlas Brasil. Abastecimento Urbano de Água, Brasília, 2020. Disponível em <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Home.aspx>. Acesso em 20 dez. 2022.

BARLOW, Maude. Água Pacto Azul: a crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo. São Paulo, M. Books do Brasil Editora Ltda., 2009.

BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional de políticas públicas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BRASIL. Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/corte-interamericana-responsabiliza-argentina-por-descumprimento-de-direitos-de-indigenas/>. Acesso em 02 out. 2022.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro. Água doce no século XXI: serviço público ou mercadoria internacional? São Paulo: Lawbook, 2009.

BULTO, Takele Sobaka. Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global. In: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade (Eds.). O Direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. SANTOS, Gesmar Rosa dos. CHECCO, Guilherme Barbosa. MENDES, Alesi Teixeira. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: PERFIL DO INVESTIMENTO PÚBLICO PARA A UNIVERSALIZAÇÃO E PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA. In BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL. Rio de Janeiro: Ipea, n. 29, jan./jun. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua29>

CAUBET, Christian. A água do século 21: mercadoria, direito humano, direito fundamental?. In: Rossi, Alexandre; Crestana, Silvio; Castellano, Elisabete Gabriela. (Org.). Direitos fundamentais e o direito ambiental. 1ed. Brasília (DF): EMBRAPA, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/>. Acesso em 24 nov. 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: ANA, 2018. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em 5 maio 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. 17 Objetivos para transformar nosso mundo. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>. Acesso em 11 maio 2023.





ONU. Organização das Nações Unidas. Água para um mundo sustentável. Disponível em <https://nacoesunidas.org/ate-2030-planeta-pode-enfrentar-deficit-de-agua-de-ate-40-alerta-relatorio-da-onu/>. Acesso em dez. 2022.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – Projeto OTCA/PNUMA/GEF. Disponível em http://otca.org/pt/ctp_otca_projetos/projeto-otca-pnuma-gef-gestao-integrada-e-sustentavel-dos-recursos-hidricos-transfronteiricos-da-bacia-do-rio-amazonas-considerando-a-variabilidade-e-as-mudancas-climaticas/ Acesso em 09.09.2023.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - <http://otca.org/pt/o-governo-da-bolivia-e-a-otca-reunem-especialistas-autoridades-e-a-sociedade-civil-para-tratar-aco-es-estrategicas-para-a-gestao-integrada-e-sustentavel-da-agua-na-regiao-amazonica/> Acesso em 09.09.2023.

PACHECO, Marcio de Lima; SILVA, Francisco de Assis Costa. Tomás de Aquino e dos Direitos Humanos. In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, volume 401, jan./jun. 2020, p. 65-77.

PES, João Hélio Ferreira. Água potável: direito fundamental de acesso, dever fundamental de fornecimento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PETRELLA, Ricardo. O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial. Trad. Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos; CORREAS, Oscar (Orgs). Crítica jurídica na América Latina. Aguascalientes: CENEJUS, 2013.