

## REFLEXÕES SOBRE O DIREITO HUMANO À ÁGUA: DO RECONHECIMENTO À SUA EFETIVIDADE

### REFLECTIONS ON THE HUMAN RIGHT TO WATER: FROM RECOGNITION TO ITS EFFECTIVENESS

Cristiani Pereira de Moraes Gonzalez<sup>1</sup>

Maria Creusa de Araújo Borges<sup>2</sup>

#### RESUMO

A partir da pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, busca-se analisar em que medida o direito humano à água é reconhecido e efetivado nos planos internacional e nacional. Com vistas a alcançar tal objetivo, utilizando-se o método dedutivo de abordagem, organiza-se o presente artigo em três tópicos: no primeiro, apresenta-se o conteúdo do direito à água; no segundo, examina-se tal direito nos documentos internacionais e nacionais; e no terceiro e último, investiga-se a efetividade do direito à água a nível mundial e nacional, realçando-se algumas possibilidades para sua concretização. Ao final, conclui-se que há um reconhecimento razoável desse direito em nível internacional, mas escasso no âmbito interno, com efetividade incipiente em quaisquer dos planos. Como alternativa ao problema da inefetividade do direito à água, aponta-se para a necessidade de subtrair a água potável da lógica de mercado e transformá-la em bem público para garantir acesso às comunidades mais pobres.

**Palavras-chave:** Direito humano à água. Efetividade. Reconhecimento.

#### ABSTRACT

From the descriptive, bibliographic and desk research, it is sought to analyze to what extent the human right to water is recognized and made effective on the international and national levels. Aiming at this goal, using the deductive method of approach, the present article is organized in three topics: in the first, is presented the content of the right to water; in the second, this right is examined in the international and national documents; and in the third and the last, the effectiveness of the right to water at world and national level is investigated, highlighting some possibilities for its realization. In the end, it is concluded that there is a reasonable recognition of this right on the international level, but scarce at the domestic level,

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direitos Humanos e Desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação e Direitos Humanos (CNPq). Email: [cristianipmorais@gmail.com](mailto:cristianipmorais@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Departamento de Direito Privado e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Advogada e membro da Academia de Letras Jurídicas de Olinda. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação e Direitos Humanos (CNPq). Email: [mcaborges@gmail.com](mailto:mcaborges@gmail.com)

with an incipient effectiveness in any of the plans. As an alternative to the problem of the ineffectiveness of the right to water, it is pointed out the need to subtract drinking water of the logic of the Market and turn it into a public good to guarantee access to the poorest communities.

**Keywords:** Human right to water. Effectiveness. Recognition.

## 1 INTRODUÇÃO

A água constitui bem fundamental para manutenção da espécie humana, sem olvidar os outros seres vivos. Contudo, inobstante sua essencialidade, muitos seres humanos padecem com sua falta, de modo que, a título de exemplo, pode-se mencionar que, quase um bilhão e meio de seres humanos não dispõem em quantidade suficiente de água potável, e que morrem por ano mais de dois milhões de crianças por falta de água ou em razão de ela ser insalubre (ZOLO, 2011, p. 61).

Cabe notar que se vive em um contexto no qual, se de um lado, a água tem sido cada vez mais requerida, até como expressão do aumento da demanda global, de outra parte, para muitos, ela não tem sido ofertada, inclusive porque a quantidade de água potável à disposição da população tem diminuído.

Diante desse cenário, poder-se-ia deduzir que os direitos humanos que tangenciam a questão da água, como o direito à vida, o direito à saúde e o direito ao desenvolvimento, seriam os únicos que estariam sendo violados. No entanto, tem-se a não garantia do próprio direito à água, distinto dos demais direitos humanos e incluso na terceira categoria de “novos direitos”<sup>3</sup> (ZOLO, 2011, p. 57), sendo, portanto, um dos direitos que estão surgindo e que não foram, por ora, devido a resistências, formalmente enunciados em textos normativos ou em tratados, gozando de mínima efetividade (ZOLO, 2011, p. 53).

Considerando, então, os caracteres desse direito e a relevância social da temática da água, elege-se como **objeto de estudo** o reconhecimento e a efetividade do direito humano à água nos planos internacional e nacional, sendo válido sublinhar que esta pesquisa contribuirá para se construir uma análise que ultrapassa a normativa, refletindo-se sobre

---

<sup>3</sup> Vale esclarecer que os “novos direitos” correspondem à 3ª geração de direitos humanos (ZOLO, 2011, p. 51). Ademais, importa mencionar que a primeira e a segunda categorias dos novos direitos dizem respeito, respectivamente, aos direitos enunciados em textos constitucionais ou tratados internacionais, que gozam de alguma efetividade, como a proibição da clonagem reprodutiva, e aos direitos que, mesmo sendo formalmente enunciados em documentos nacionais ou internacionais, desfrutam de uma efetividade muito limitada, a exemplo do direito à vida (ZOLO, 2011, p. 15-16).

possíveis soluções para o problema da água ou, em outros termos, para a inefetividade desse direito.

Delimitado o tema, compete expor que a **problemática** norteadora deste trabalho é: em que medida o direito humano à água é reconhecido e efetivado nos planos internacional e nacional?

Ante tal questão, levanta-se a **hipótese** de que o direito humano à água é reconhecido a nível internacional de modo razoável, embora não suficiente, tendo em vista que está previsto em vários instrumentos internacionais, os quais, majoritariamente, possuem natureza de *soft law*, ou seja, não obrigam os Estados. É de se salientar que ele consta, todavia, nos textos de algumas Constituições. No plano interno, por sua vez, ele não está expressamente positivado como direito fundamental, mas há algumas normas infraconstitucionais que regulam a matéria, o que implica um reconhecimento ainda diminuto. No que concerne à efetividade do direito à água, seja a nível nacional ou internacional, vislumbra-se que sua concretização resta incipiente, pois, de fato, são inúmeros os casos de falta de acesso aos serviços básicos de água potável.

Neste artigo, com base no problema de pesquisa, pretende-se alcançar o **objetivo geral** de analisar em que medida o direito humano à água é positivado e concretizado nos âmbitos externo e interno. Já os **objetivos específicos** são: **a)** apresentar o conteúdo do direito à água; **b)** examinar o direito à água nos documentos internacionais e nacionais; **c)** investigar a efetividade do direito à água a nível mundial e nacional; e **d)** refletir sobre algumas possibilidades para a concretização do direito à água.

Para tanto, intentando alcançar os fins pretendidos, realizou-se uma **pesquisa descritiva**, a partir da utilização do **método de abordagem dedutivo** e da técnica de pesquisa da documentação indireta, especificamente das **pesquisas bibliográfica e documental**.

Por fim, convém asseverar que o artigo está organizado em três tópicos, sendo o primeiro destinado à exposição do conteúdo do direito à água; o segundo, à averiguação deste nos instrumentos internacionais e internos; e o último, de sua (in)efetividade nos cenários mundial e nacional, sendo levantadas algumas ideias que podem favorecer sua concretização.

## 2 O CONTEÚDO DO DIREITO À ÁGUA

Antes de tudo, cabe esclarecer que o direito à água pode ser visto como parte de outros direitos humanos, tal como do direito à vida, do direito a um viver digno e do direito ao meio ambiente equilibrado, como expõe Vieira (2016, p. 4) ao tratar de sua construção a partir das três dimensões dos direitos humanos. Não obstante tais considerações, neste trabalho, como exposto anteriormente, sustenta-se a existência de um direito próprio à água, o qual foi desenvolvido, sobretudo, por oposição à política econômica neoliberal de privatização do abastecimento de água (VIEIRA, 2016, p. 15).

Dito isso, preliminarmente, faz-se necessário trazer à baila o conteúdo normativo do direito à água, que pode ser extraído do Comentário Geral<sup>4</sup> nº 15 (*General Comment No. 15*) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (doravante ONU), de 2002.

No parágrafo 1º desse documento, estabelece-se que “A água é um recurso natural limitado e um bem público fundamental para a vida e para a saúde. [E] O direito humano à água é indispensável para levar a uma vida em dignidade humana [...]” (ONU, 2002, p.1, tradução nossa)<sup>5</sup>. Nele ainda, após se fazer menção a problemas que tangem à água tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, preceitua-se que “[...] Os Estados partes devem adotar medidas efetivas para realizar, sem discriminação, o direito à água [...]”<sup>6</sup> (ONU, 2002, p. 2, tradução nossa).

No parágrafo 2º, por sua vez, como elucida Vieira (2016, p. 26), discorre-se sobre o direito de acesso à água em sua amplitude, subdividindo seu conteúdo em diferentes aspectos, quais sejam: a) disponibilidade; b) qualidade e c) acessibilidade.

Quanto à disponibilidade, o Comentário Geral nº 15 preceitua, em seu parágrafo 12, alínea “a”, que o abastecimento de água deve ser contínuo e suficiente para cada pessoa, de maneira a atender usos pessoais e domésticos, como limpeza de roupas, preparação de alimentos etc. Ademais, a quantidade de água disponível para cada pessoa deve corresponder às orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), que, segundo Vieira (2016, p. 27), é de cerca de 40 litros diários por pessoa.

Em relação à qualidade, o Comentário Geral nº 15 dispõe, no parágrafo 12, alínea “b”, que a água a ser fornecida para uso pessoal e doméstico deve ser potável, já que ela deve

---

<sup>4</sup> Como elucida Vieira (2016, p. 10), “Os Comentários Gerais do Comitê são documentos de interpretação autorizada do Pacto e representam autoridade documental no tema”.

<sup>5</sup> No original, tem-se: “Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity [...]” (ONU, 2002, p. 1).

<sup>6</sup> No original, tem-se: “[...] States parties have to adopt effective measures to realize, without discrimination, the right to water [...]” (ONU, 2002, p. 2).

estar livre de micro-organismos, substâncias químicas e perigos radiológicos, que constituem uma ameaça à saúde da pessoa, e ter cor, cheiro e sabor aceitáveis ao paladar humano.

No que concerne à acessibilidade, o Comentário Geral nº 15 prescreve, em seu parágrafo 12, alínea “c”, que a água, suas instalações e serviços devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, dentro do Estado Parte. Acrescenta-se que a acessibilidade compreende quatro dimensões: 1) acessibilidade física, que implica que a água em si, suas instalações e serviços devem ser acessíveis a todos os setores da população; 2) acessibilidade econômica, que requer que a água e seus serviços estejam ao alcance de todos, devendo os custos e encargos diretos e indiretos associados à garantia da água ser acessíveis; 3) acesso sem discriminação, que exige que a água e seus serviços sejam acessíveis a todos, de fato e de direito, com inclusão dos setores mais vulneráveis, sem qualquer discriminação; 4) acesso à informação, que diz respeito ao direito de solicitar, receber e transmitir informações sobre questões relativas à água.

Fora do âmbito normativo, convém salientar as perspectivas de dois teóricos da Escola de Florença acerca da temática, são eles: Luigi Ferrajoli e Danilo Zolo.

Ferrajoli (2010, p. 35) distingue bens patrimoniais de bens fundamentais<sup>7</sup>, e sustenta que a água constitui um exemplo dos últimos:

Podemos chamar de **bens patrimoniais** os bens disponíveis no mercado através de atos de disposição ou de troca, a par dos direitos patrimoniais dos quais são o objeto, a cujos titulares é, portanto reservado o seu uso e gozo. Chamarei por outro lado de **bens fundamentais** os bens cuja acessibilidade é garantida a todos e a cada um porque objeto de outros tantos direitos fundamentais e que por isso, da mesma forma que estes, são subtraídos à lógica do mercado: o ar, a **água** e outros bens do patrimônio ecológico da humanidade e, ainda, os órgãos do corpo humano, os fármacos considerados ‘essenciais’ ou ‘salva-vidas’ e similares (Grifos nossos).

A água, para ele, seria, portanto, um bem fundamental (indisponível), sendo que, a água potável é mais especificamente um bem fundamental social<sup>8</sup>, haja vista que, assim como os medicamentos essenciais e os produtos necessários para uma alimentação básica, é objeto de direitos sociais, ou seja, daqueles direitos fundamentais que consistem em prestações (FERRAJOLI, 2010, p. 55).

<sup>7</sup> Inobstante proponha essa distinção, Ferrajoli (2010, p. 38) ressalva que, para a ciência jurídica, a natureza patrimonial ou fundamental de um bem depende do direito positivo, de modo que, um bem fundamental, como um órgão vital do corpo humano, tornar-se-á patrimonial se os direitos sobre ele se tornarem disponíveis.

<sup>8</sup> Ferrajoli (2010, p. 39) distingue, sobre a base de sua diversa estrutura, três grandes classes de bens fundamentais, no caso, essa e mais duas, isto é, os bens personalíssimos e os bens comuns.

Em outras palavras, qualifica-se como bem fundamental social, como a água, aquele que é objeto de direitos sociais à sobrevivência, os quais são garantidos pela obrigação de sua prestação.

Já para Zolo (2011, p. 60), de um ponto de vista realista, hoje, a água potável não é um “bem natural” e tampouco universal, não podendo ser atribuído a todos como “direito natural”, diferentemente do que as posições de inspiração humanista e ecológica apregoam.

Isso decorre, justifica ele, do fato de que, na realidade, o que os homens têm hoje como necessidade vital, e que não ultrapassa 1% da água total “natural” presente no planeta, é produto de intervenção humana e está cada vez mais escasso, disputado e vulnerável.

Nessa mesma direção, Ferrajoli (2010, p. 58) diz que “[...] A água potável não é mais, de fato, um bem natural, nem muito menos um bem comum naturalmente acessível a todos”.

Com efeito, a água não é, atualmente, um bem natural e universal, porém, ela não deixa de ser um bem fundamental social objeto de um direito humano que se fará garantido, em seus diferentes aspectos (disponibilidade, qualidade e acessibilidade), através de prestações, notadamente por parte do Estado.

### **3 O DIREITO À ÁGUA NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS**

De logo, cumpre consignar que várias Conferências revelaram preocupação com o acesso à água, podendo ser destacadas as seguintes: a Conferência das Nações Unidas sobre a Água (1977), a Conferência Final da Década Internacional da Água Potável (1990), a Conferência das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente (1992), a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992) e dois Fóruns Mundiais da Água (1997 e 2000).

Além delas, sobressai-se o documento intitulado “Manifesto da Água” (*The Water Manifesto*), promovido, em setembro de 1998, pelo Grupo de Lisboa e a Fundação Mário Soares, cujo pedido principal foi o reconhecimento da natureza pública do serviço hídrico. Consoante esclarece Zolo (2011, p. 59-60), quatro são as ideias-chave do citado documento:

1. a água é fonte insubstituível de vida e um ‘bem vital’ que pertence a todos os habitantes da terra em comum;

2. a água é um patrimônio da humanidade e por isso é um recurso que, diferentemente de qualquer outro, não pode ser objeto de propriedade privada;
3. a sociedade humana como tal, nos diversos níveis da sua organização, deve garantir a todos também em termos econômicos o direito de acesso à água, sem nenhuma discriminação;
4. a gestão da água requer instituições democráticas, de democracia participativa e representativa. Por isso é urgente organizar, em nível global, um ‘Network of Parliaments for Water’, lançar campanhas de informação internacional e instituir um ‘World Observatory for Water Rights’.

Observe-se que o Manifesto da Água encerra uma concepção de água como direito universal (“pertence a todos”) e inalienável (“não pode ser objeto de propriedade privada”).

A despeito desse manifesto e de outras propostas na mesma esteira, Zolo (2011, p. 59), excepcionando somente o Uruguai, que teria inserido o direito à água em sua Constituição<sup>9</sup>, afirma que “[...] não existe nos textos constitucionais ocidentais e no direito internacional vigente uma formulação normativa do direito subjetivo à água [...]”, o que requer exame mais detalhado.

### 3.1 ONDE ESTÁ O DIREITO À ÁGUA? UMA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

A princípio, mister se faz ressaltar que são numerosos os instrumentos internacionais sobre direitos humanos, de modo que serão referenciados aqui apenas alguns, os que, entende-se, seriam mais relevantes para a abordagem do assunto.

A Carta das Nações Unidas não defende de modo específico o direito à água.

Igualmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não menciona expressamente o direito à água, sendo que, conforme elucida Vieira (2016, p. 09), tem-se concluído que ele está implicitamente incluído no artigo 25 pela expressão “[...] **inclusive** alimentação [...]” (Grifo nosso), uma vez que ela passa a ideia de rol não taxativo. Eis a parte do artigo 25 a que se alude:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de

---

<sup>9</sup> Na atualidade, há outros países que reconhecem o direito fundamental à água em suas Constituições, a exemplo do Equador e da Bolívia.

desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.  
[...] (ONU, 1948, p. 5).

No Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (doravante PDCP), e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (doravante PDESC), ambos de 1966, o direito à água também está reconhecido de maneira implícita, como reportado por Vieira (2016, p. 9-10).

No caso do PDCP, destaca-se a interpretação do Comitê de Direitos Humanos da ONU acerca de seu artigo 6º – que prescreve que “1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei [...]” (ONU, 1966a, p. 2) –, da qual decorreu o entendimento de que o direito à vida não pode ser compreendido de maneira restritiva e que a água é de natureza fundamental à vida e a um viver digno.

Quanto ao PDESC, realça-se o fato de o Comitê da ONU de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ter elaborado o Comentário Geral nº 15, de 2002, no qual se prevê o direito humano à água, a partir de uma interpretação dos artigos 11 e 12 cujo teor é:

#### **Artigo 11.**

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como **uma melhoria contínua de suas condições de vida**. Os Estados-partes tomarão medida [sic] apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

#### **Artigo 12.**

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem **o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental**.



§2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

1. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças.
2. A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.
3. A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças.
4. A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade (ONU, 1966b, p. 5-6, Grifos nossos).

Na Declaração sobre o direito ao desenvolvimento, de 1986, o direito à água, similarmente, não está expressamente previsto. Contudo, deve-se considerar que, em seu artigo 1º, estabelece-se que o direito ao desenvolvimento<sup>10</sup> é um direito humano inalienável, estando, portanto, todo ser humano habilitado a participar do desenvolvimento, e que, em seu artigo 8º, parágrafo 1º, declara-se que os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização desse direito.

Numa interpretação desse artigo, como diz Vieira (2016, p. 11), a Resolução nº 54/175 de 1999 da Assembleia Geral da ONU afirma que os direitos à alimentação e à água potável são direitos fundamentais e sua promoção constitui imperativo moral para os Estados e a comunidade internacional.

Em alguns documentos internacionais em favor de minorias, como nos Princípios das Nações Unidas para Pessoas Idosas de 1991, o direito à água resta expresso, sendo traçado, em seu princípio n. 1, que o acesso da pessoa idosa à água é de fundamental importância para a sua independência.

É de suma relevância mencionar, tal qual faz Machado (2018, p. 22), que a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 64/992, de 28.07.2010, aprovada na 108ª sessão, com 122 votos favoráveis, nenhum contra e 41 abstenções, reconheceu, formalmente, o direito à água como direito humano, assim como sua essencialidade para o pleno aproveitamento da vida e de todos os direitos humanos.

Cabe enfatizar ainda o documento “O Futuro que Queremos” (*The future we want*), de 2012, decorrente da Rio +20, dentro do qual houve a consolidação do direito

---

<sup>10</sup> Vale frisar que o direito [humano] ao desenvolvimento não coincide com o direito [econômico] do desenvolvimento. Como leciona Feitosa (2013, p. 237), o primeiro é encarado como parte integrante do Direito Internacional dos Direitos Humanos, já o último é admitido como ramo do Direito Econômico.

humano à água (VIEIRA, 2016, p. 13). Nele, há seis princípios (do 119 ao 124) dedicados ao tema “Água e Saneamento”, merecendo realce o princípio 121:

121. Nós reafirmamos nosso compromisso com relação ao direito humano à água potável e saneamento, a ser progressivamente conquistado para as nossas populações com total respeito à soberania nacional. Nós também destacamos nosso comprometimento com a Década Internacional para Ação de 2005-2015, ‘Água para a Vida’ (ONU, 2012, p. 23, tradução nossa)<sup>11</sup>.

No âmbito regional, mais especificamente no sistema interamericano, consoante Vieira (2016, p. 20-21), não há previsão expressa acerca do direito à água, mas a defesa deste resulta de uma interpretação do artigo 26 do Pacto de São José da Costa Rica, que prevê que os Estados adotarão medidas de cooperação internacional para alcançar a realização dos direitos humanos, e dos artigos 10, 11 e 12 do Protocolo de San Salvador, que estabelecem, respectivamente, o direito à saúde, o direito a um meio ambiente sadio e a serviços públicos básicos, e o direito à alimentação.

No plano interno, por seu turno, não há previsão constitucional do direito à água, porém, há normas infraconstitucionais que regulam a questão. Antes de tratar destas, cumpre tecer algumas considerações sobre as diretrizes contidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CF/88), que versam sobre competências e bens.

Dentre as competências administrativas da União, encontra-se, no art. 21, XIX, da CF/88, a de “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (BRASIL, 1988, p. 10).

No tocante à competência legislativa, no art. 22, IV, da CF/88, tem-se que compete privativamente à União legislar sobre “**águas**, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão” (BRASIL, 1988, p. 10, Grifo nosso), sendo válido pontuar que essa competência privativa da União (na verdade, as fixadas no art. 22 como um todo) não implica que a mesma é indelegável, uma vez que, de acordo com o parágrafo único do art. 22 da CF/88, a Lei Complementar pode autorizar os Estados a legislarem sobre essa e outras questões específicas relacionadas no artigo mencionado (GRANZIERA, 2014, p. 57).

Quantos aos bens, o art. 20, III, da CF/88, dispõe que são bens da União:

<sup>11</sup> No original, tem-se: “121. We reaffirm our commitments regarding the human right to safe drinking water and sanitation, to be progressively realized for our populations with full respect for national sovereignty. We also highlight our commitment to the 2005- 2015 International Decade for Action, ‘Water for Life’ ” (ONU, 2012, p. 23).

[...]

III- os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais [...] (BRASIL, 1988, p. 9).

Já entre os bens dos Estados, incluem-se os seguintes, segundo o art. 26, I, da CF/88: “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” (BRASIL, 1988, p. 12). Em outras palavras, todas as águas que não se enquadrarem no perfil do art. 20, III, da CF/88, pertencerão aos Estados (DEMOLINER, 2008, p. 30).

Dito isso, principia-se a tratar das leis infraconstitucionais que regulamentam a questão da água no Brasil.

Merece relevo, primeiramente, a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, também denominada “Lei das Águas”, a qual institui a Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>12</sup> e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando, assim, o inciso XIX do art. 21 da CF/88.

Logo no artigo 1º, são apresentados os fundamentos gerais da lei, isto é:

[...]

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997, p. 1).

Vale salientar que a assertiva contida no inciso I, de que a água é um bem de domínio público, não exclui o mandamento constitucional do art. 225, de que todo bem ambiental, inclusive a água, é bem de uso comum do povo (VIEIRA, 2016, p. 49). Outrossim, deve-se tomar cuidado com a valoração econômica que é dada à água no inciso II, e se

<sup>12</sup> Conquanto não se faça distinção, neste trabalho, entre o termo “água” e a expressão “recurso hídrico”, assim como a legislação sobre águas também não o faz, importa aclarar que há autores que os distinguem, a exemplo de Granziera (2014, p. 15) que diz que a água constitui um elemento natural de nosso planeta enquanto o recurso é considerado como tal quando o elemento se torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem.

perceber que a expressão “uso múltiplo das águas”, contida no inciso IV, abrange abastecimento, serviços de saneamento, produção de energia, dentre outros. Na descentralização da gestão, deve-se considerar ainda a atuação da Agência Nacional de Águas (doravante ANA) e dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

No artigo 2º, a Lei das Águas expõe os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, quais sejam:

[...]

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (BRASIL, 1997, p. 1).

Consoante observa Machado (2018, p. 38), a lei em comento demarca concretamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada.

Ademais, no art. 5º, são traçados os instrumentos que devem ser utilizados no desenvolvimento das políticas de recursos hídricos. São eles:

[...]

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (BRASIL, 1997, p. 2).

Deve-se esclarecer que o enquadramento em corpos de água visa a estabelecer metas de qualidade enquanto a outorga do direito de uso e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos são formas de aplicação dos princípios do poluidor pagador e do usuário pagador (VIEIRA, 2016, p. 48), recaindo a cobrança sobre os serviços de abastecimento e de tratamento, e não da água em si.

Sublinhe-se, de resto, que a Lei 9.433/1997 previu a criação da ANA, mas, que ela só foi efetivamente criada pela Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, que sofreu alterações pela Medida Provisória nº 844, de 2018.

Conforme estabelecido no art. 1º da citada lei, a ANA é

[...] entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, e estabelece regras para a sua atuação, a sua estrutura administrativa e as suas fontes de recursos (BRASIL, 2000, p.1).

É digna de menção, finalmente, a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, conhecida como a “Lei do Saneamento Básico”, que também sofreu alterações pela Medida Provisória nº 844, de 2018, posto que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal deste, quer dizer, versa sobre questão intimamente relacionada com a água.

A inter-relação entre saneamento básico e água pode ser verificada já no art. 3º, I, da Lei 11.445/2007, quando da conceituação daquele:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) **abastecimento de água potável:** constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
  - b) **esgotamento sanitário:** constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
  - c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos:** conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
  - d) **drenagem e manejo das águas pluviais urbanas:** conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;
- [...] (BRASIL, 2007, p. 1, Grifo nosso).

Merece ênfase, por fim, o que está disposto no art. 30, III, da Lei 11.445/2007, já que, segundo Vieira (2016, p. 52), esse dispositivo é suficiente para afirmar “o direito humano à água” e até mesmo “o direito à cota mínima de abastecimento”<sup>13</sup>:

<sup>13</sup> Deve-se acentuar, com base em Vieira (2016, p. 35-36), que, na atualidade, há países que adotam o sistema de tarifa progressiva, concedendo ora um menor preço ora a gratuidade no primeiro montante de água, sendo este o caso da África do Sul. Além disso, há outros que dão subsídios ao setor, como o Chile cujo incentivo pode cobrir de 25-85% da conta de água de uma unidade habitacional, prevendo um consumo subsidiado de 15 metros cúbicos por mês.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29, a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores:  
 [...]
   
 III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;  
 [...] (BRASIL, 2007, p. 15).

Para Vieira (2016, p. 53), num país como o Brasil, com alto índice de desemprego e condições precárias de moradia, não há como garantir o direito universal de acesso ao abastecimento de água se não houver uma cota mínima de abastecimento para aqueles que não podem pagar pelos serviços de água.

#### 4 A (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO À ÁGUA NO BRASIL E NO MUNDO

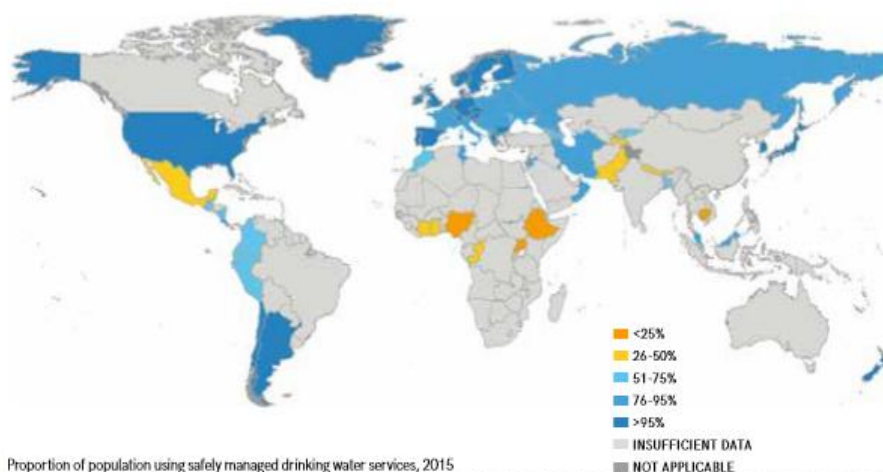
Ao se tratar de direitos humanos, deve-se considerar que o problema fundamental em relação a eles, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los (BOBBIO, 2004, p. 16), ou, em outros termos, o de efetivá-los.

Desse modo, o problema do direito à água é a garantia de seu acesso a milhões de pessoas que não estão em condições de dispor dela (ZOLO, 2011, p. 60), seja por razões políticas, econômicas, ecológicas ou outras.

Com efeito, em 2015, conforme dados disponíveis no Relatório de 2017 da OMS e da UNICEF, 2,1 bilhões de pessoas não tiveram acesso à água potável em casa. Em contrapartida, no mesmo ano, 5,2 bilhões de indivíduos usaram serviços seguros de água potável, conforme informações constantes na figura 1:

**FIGURA 1** – Proporção da população que usou serviços seguros de água potável em 2015

5.2 billion people used safely managed drinking water services in 2015



**Fonte:** PROGRESS on Drinking Water, Sanitation and Hygiene (2017, p. 22)

Ademais, em 2015, 844 milhões de pessoas não desfrutaram do acesso a serviços básicos de água potável, ao mesmo tempo em que 159 milhões beberam água não tratada, logo, advinda de fontes de água superficiais (PROGRESS ON DRINKING WATER, SANITATION AND HYGIENE, 2017, p. 66).

No Brasil, por sua vez, cerca de 3,4 milhões de residências brasileiras vivem sem serviço de abastecimento de água encanada (VIEIRA, 2016, p. 51), sendo relevante apontar que há diferenças regionais quanto ao acesso (e mesmo não acesso) da água no país, como está manifesto no Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto referente a 2016, mais especificamente no quadro a seguir:

**QUADRO 1** – Atendimento com água e esgoto em 2016, segundo as regiões do Brasil

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total (IN <sub>052</sub> )	Urbano (IN <sub>022</sub> )	Total (IN <sub>054</sub> )	Urbano (IN <sub>024</sub> )	Total (IN <sub>042</sub> )	Total (IN <sub>012</sub> )
Norte	55,4	67,7	10,5	13,4	18,3	81,0
Nordeste	73,6	89,3	26,8	34,7	36,2	79,7
Sudeste	91,2	96,1	78,6	83,2	48,8	69,0
Sul	89,4	98,4	42,5	49,0	43,9	92,9
Centro-Oeste	89,7	97,7	51,5	56,7	52,6	92,1
Brasil	83,3	93,0	51,9	59,7	44,9	74,9

**Fonte:** BRASIL (2018, p. 24)

Nessa direção, vale ressaltar que, de acordo com o documento “Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: relatório pleno”, da Agência Nacional de Águas, em dezembro de 2016, 132 cidades do Nordeste Setentrional (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco), com uma população de 1,46 milhão de habitantes, encontravam-se em colapso de abastecimento (BRASIL, 2017, p. 141).

Como se não bastasse a falta de acesso à água por parte de bilhões de indivíduos ao redor do mundo e de milhões de brasileiros, muitos enfrentam dificuldades para ter seu direito à água garantido nas Cortes Internacionais e nos órgãos do Poder Judiciário brasileiro.

No sistema interamericano de direitos humanos, por exemplo, “não há recomendações da Comissão ou decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que reconheçam, de forma explícita, o direito humano à água” (VIEIRA, 2016, p. 23). Esta autora cita dois casos, quais sejam, o Caso Yanomami, de 1985, e o caso Awas Tingni, de 2001, que trazem uma abordagem do direito à água de maneira indireta apenas, tendo como defesa central o direito ao meio ambiente.

No Brasil, há de se frisar que “não tem sido pacífico o entendimento dos tribunais superiores brasileiros no tocante à garantia do direito à água” (VIEIRA, 2016, p. 53), mas, há alguns julgados garantindo-o, embora devido a preocupações variadas, como a proteção do consumidor ou do meio ambiente.

Como observa Vieira (2016, p. 53), no Superior Tribunal de Justiça (doravante STJ), não há posição pacífica sobre a temática, de modo que, há decisões desse órgão que resguardam – embora não diretamente, quer dizer, como direito específico – o direito à água, a exemplo do REsp n. 122812 ES, DJ 26.03.2001, em que se decidiu pela ilegalidade do corte de água com base no Código de Defesa do Consumidor, ordenando-se à concessionária a utilizar meios próprios para garantir o pagamento; assim como existem julgados mais recentes em que o STJ não tem sido um garantidor desse direito ao cidadão, como no REsp 678044 RS, DJ 12.03.2007, em que autorizou o corte do abastecimento de água por falta de pagamento, após aviso prévio ao consumidor.

Já no Supremo Tribunal Federal (STF), o direito à água foi discutido em sua amplitude ambiental (VIEIRA, 2016, p. 54), podendo-se referenciar a decisão de sua Primeira Turma, em março de 2012, no AI 589.398 SP, DJ 20.03.2012, no sentido de que o município de Lutécia deveria cessar o lançamento de esgoto no Córrego Boa Esperança e que a Companhia de Água (SABESP) deveria cumprir sua obrigação de investir no sistema de tratamento de água de esgoto da cidade.

Diante desse cenário, no qual incontáveis vezes o direito à água resta não concretizado, faz-se urgente pensar e pôr em prática possibilidades para tal problema.

Primeiramente, deve-se levar em consideração que a garantia do acesso universal à água potável só será possível através da sua subtração à lógica de mercado e da atribuição à esfera pública da sua distribuição e, se necessário, da sua produção (FERRAJOLI, 2010, p. 58), até porque se está a tratar de um bem fundamental.

Como sustenta Ferrajoli (2010, p. 59), essa garantia ocorre com a transformação da água potável num bem público submetido a este tríptico estatuto:



[...] a obrigação da sua distribuição gratuita a todos na medida necessária para satisfazer os mínimos vitais (calculada em pelo menos 40 ou 50 litros diários por pessoa); a proibição da sua destruição e do seu consumo além de um determinado limite máximo; a taxação, enfim, em bases progressivas dos consumos excedentes do limite mínimo, mas inferiores ao limite máximo.

É crucial, por conseguinte, a proteção do direito ao uso das fontes hídricas por parte das comunidades políticas fracas, pobres ou oprimidas (ZOLO, 2011, p. 60), as quais, sem dúvida, padecem com maior frequência e com maior intensidade com a falta de água.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito humano à água constitui tema de suma relevância, que não foi focalizado, neste trabalho, apenas sob o aspecto normativo, de seu reconhecimento, o que é comumente feito, mas também de sua concretização.

Nesta pesquisa, buscou-se analisar em que medida o direito à água é positivado e concretizado nos âmbitos externo e interno.

Visando a alcançar tal objetivo, no primeiro tópico, apresentou-se o conteúdo do direito à água; no segundo, examinou-se tal direito nos instrumentos internacionais e nacionais; e, no último, investigou-se sua efetividade a nível mundial e nacional, apontando-se algumas possibilidades para sua concretização ou, em outros termos, para o problema de sua inefetividade.

Em resposta à pergunta norteadora, qual seja, em que medida o direito humano à água é reconhecido e efetivado nos planos internacional e nacional, tem-se a confirmação da hipótese traçada na introdução, ou seja, a constatação de que há um reconhecimento razoável desse direito a nível internacional, mas escasso no âmbito interno, com uma efetividade incipiente em quaisquer dos planos.

Finalmente, algumas alternativas ao problema da inefetividade do direito à água foram expostas, cabendo acentuar a necessidade de subtrair a água potável da lógica de mercado e transformá-la em bem público para garantir acesso às comunidades mais pobres.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 2004. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod\\_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf)>. Acesso em: 21 de novembro de 2018, às 09h00min.
- BRASIL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2016**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2018. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016>>. Acesso em: 30 de agosto de 2018, às 19h00min.
- BRASIL. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: relatório pleno**. Brasília: ANA, 2017. Disponível em: <[http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conj2017\\_rel-1.pdf](http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conj2017_rel-1.pdf)>. Acesso em: 30 de agosto de 2018, às 09h00min.
- BRASIL. **Lei 11.445**. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 15h00min.
- BRASIL. **Lei 9984**. 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm)>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 14h30min.
- BRASIL. **Lei 9433**. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm)>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 14h00min.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 13h30min.
- DEMOLINER, Karine Silva. **Água e Saneamento Básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. Limites e confrontações. In.: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer *et al* (Org.). **Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses**. Curitiba: Appris, 2013.
- FERRAJOLI, Luigi. **Por uma carta dos bens fundamentais**. 2010. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4818346>>. Acesso em: 28 de agosto de 2018, às 10h00min.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito de acesso à água**. São Paulo: Malheiros, 2018.

ONU. **The future we want**. 2012. Disponível em:

<[http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at\\_download/the-future-we-want.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf)>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 11h00min.

ONU. **General Comment No. 15**. 2002. Disponível em:

<[https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR\\_GC\\_15.pdf](https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf)>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 10h00min.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. 1966a. Disponível em:

<[http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/52\\_-\\_pacto\\_internacional\\_sobre\\_direitos\\_civis\\_e\\_politicos.pdf](http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/52_-_pacto_internacional_sobre_direitos_civis_e_politicos.pdf)>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 09h00min.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966b.

Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 09h30min.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 08h30min.

PROGRESS on drinking water, sanitation and hygiene: 2017 Update and SDG Baselines. Geneva: World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF), 2017. Disponível em:

<<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258617/9789241512893-eng.pdf;jsessionid=4D035AEACD2E021A8656F2D706F1EDA8?sequence=1>>. Acesso em: 29 de agosto de 2018, às 17h00min.

VIEIRA, Andréia Costa. **O direito humano à água**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

ZOLO, Danilo. **Rumo ao ocaso global? Os direitos humanos, o medo, a guerra**. Organizado por Maria Luiza Alencar Feitosa e Giuseppe Tosi. São Paulo: Conceito, 2011.

**Submetido em 02.02.2019**

**Aceito em 22.04.2019**