

# O DESAFIO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À ÁGUA: A NECESSÁRIA TUTELA ADMINISTRATIVA EFETIVA DE UM DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

*THE CHALLENGE OF THE UNIVERSALIZATION OF THE RIGHT OF ACCESS TO WATER: THE NECESSARY EFFECTIVE ADMINISTRATIVE PROTECTION OF A FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHT*

Micheli Capuano Irigaray<sup>1</sup>

João Hélio Ferreira Pes<sup>2</sup>

## Resumo

O desafio de levar água e esgotamento sanitário para toda população brasileira, apresenta-se como o objetivo do novo marco legal do saneamento básico, em atendimento a agenda do desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas. Nesse contexto, o presente artigo visa verificar se a tutela administrativa efetiva se apresenta como instrumento para atingir a meta de universalização dos serviços públicos de saneamento, notadamente, o de acesso à água potável. Para isso, inicialmente, são apresentados os *deficit* e desigualdades da realidade brasileira no direito de acesso à água potável, para, logo a seguir, verificar a partir de ensinamentos da Teoria dos Direitos Fundamentais, a função de direito a prestações do direito humano fundamental social de acesso à água e, no final, analisar o papel da tutela administrativa efetiva frente ao desafio da universalização dos serviços de acesso à água potável. A metodologia utilizada 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, método dedutivo e procedimento de análise bibliográfica, em meios físicos e digitais, com técnica da construção de fichamentos e resumos estendidos. Verificando-se, ao final, uma mudança de paradigma na construção de um direito administrativo social, pautado em uma tutela administrativa efetiva de consecução dos direitos fundamentais sociais, especialmente de acesso à água potável para todos, como forma de garantir um desenvolvimento sustentável e proibição de retrocesso ambiental e social.

**Palavras-chave:** Água Potável. Direito Fundamental Social. Tutela Administrativa Efetiva.

---

<sup>1</sup> Pós-doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Especialista em Direito Civil, Direito Constitucional e Ambiental; Bacharel em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Integrante do Grupo de Estudos Constitucionalismo Contemporâneo, e do Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Santa Maria. E-mail: capgaray@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; Pós-Doutorando com estágio no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, SC, Brasil; Professor da Universidade Franciscana, Santa Maria, RS, Brasil. E-mail: joaoheliopes@gmail.com

## Abstract

The challenge of bringing water and sanitary sewage to the entire Brazilian population is presented as the objective of the new legal framework for basic sanitation, in compliance with the United Nations' sustainable development agenda. In this context, this article aims to verify whether effective administrative protection is presented as an instrument to achieve the goal of universalization of public sanitation services, notably, access to potable water. For this, initially, the deficits and inequalities of the Brazilian reality in the right of access to potable water are presented, and then, based on the teachings of the Theory of Fundamental Rights, the function of the right to benefits of the fundamental social human right of access to water and, at the end, analyze the role of effective administrative supervision in the face of the challenge of universalizing access to potable water services. The methodology used follows the trinomial: Base Theory/Approach, Procedure and Technique. As Base Theory and Approach, the systemic-complex perspective was chosen, using authors with a multidisciplinary view in the connection of knowledge, deductive method and bibliographic analysis procedure (in physical and digital media), with the technique of building records and summaries extended. There is, in the end, a paradigm shift in the construction of a social administrative law, based on an effective administrative protection for the achievement of fundamental social rights, especially access to potable water, as a way to ensure sustainable development and prohibit environmental and social regression.

**Keywords:** Potable Water. Fundamental Social Right. Effective Administrative Guardianship.

## 1 INTRODUÇÃO

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6, “água potável e saneamento”, da Organização das Nações Unidas (ONU), aponta como primeira e mais importante tarefa “alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos até 2030”.<sup>3</sup>

Decorre dos compromissos de direitos humanos assumidos, no âmbito internacional, pelo Estado brasileiro e do conjunto de preceitos constitucionais um direito e dever fundamental de desenvolvimento sustentável. Esse direito e dever fundamental para ser juridicamente eficaz pressupõe o acolhimento de múltiplas dimensões, especialmente no campo socioambiental, com a superação das desigualdades e com a alteração profunda das estruturas sociais.

Nesse contexto, a agenda internacional coordenada pela ONU, vem direcionando seus Estados membros a realizar políticas públicas voltadas à

---

<sup>3</sup> Organização das Nações Unidas. “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, em 17 Objetivos para transformar nosso mundo, Ods6, 2012, Cuidad de Rio de Janeiro, RJ, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, pág. 1-2.

consecução de direitos fundamentais sociais, para que as metas e objetivos do milênio sejam cumpridos até o prazo estipulado.<sup>4</sup>

O Brasil apresenta uma realidade de desigualdades e *deficit* que descortinam fragilidades sociais e ambientais e, nesse cenário, aprovou o denominado novo marco legal do saneamento básico, com a promessa de atingir a meta de universalização do acesso à água potável até o final de 2033.<sup>5</sup>

Nesse diapasão, o presente artigo visa verificar se a tutela administrativa efetiva, apresenta-se como instrumento para atingir a meta de universalização até 2033? Analisando no primeiro capítulo os *deficit* e desigualdades da realidade brasileira no direito de acesso à água potável, para verificar no segundo capítulo, a partir de ensinamentos da Teoria dos Direitos Fundamentais, a função de direito a prestações do direito humano fundamental social de acesso à água e no terceiro capítulo a análise do papel da tutela administrativa efetiva no desafio da universalização dos serviços de acesso à água potável.

A metodologia utilizada 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, método dedutivo e procedimento de análise bibliográfica (em meios físicos e digitais), com técnica da construção de fichamentos e resumos estendidos.<sup>6,7</sup>

Verificando-se ao final a necessidade de uma mudança de paradigma para universalização do direito de acesso à água no Brasil, através de uma tutela administrativa efetiva consolidada em um direito administrativo social, capaz de promover um desenvolvimento sustentável com proibição de retrocesso ambiental e social.

## **2 DIREITO DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL FRENTE A REALIDADE DE *DEFICIT* E DESIGUALDADES SOCIAIS**

---

<sup>4</sup> Organização das Nações Unidas. Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2020: água e mudanças climáticas. UNESCO World Water Assessment Programme SC-2020/WS/1.

<sup>5</sup> Brasil. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União, 16 jul. 2020, Brasília, DF, Palácio do Planalto.

<sup>6</sup> Maria Lakatos, Eva y Andrade Marconi, Marina. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2003.

<sup>7</sup> Carlos Gil, Antônio. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

A partir dos anos 70 a questão ambiental passou a ocupar um lugar de destaque no debate político perante a comunidade internacional, conduzindo-se para o amadurecimento da ideia de desenvolvimento sustentável, pela necessidade de preservação do ambiente. Esse contexto conduziu um quadro normativo pela paulatina positividade da tutela ambiental nas Constituições de diversos Estados e nas legislações dos diferentes âmbitos, nacionais, regionais e locais.

Esses desafios avançaram nas últimas décadas, especialmente quanto ao direito de acesso à água potável, que se reveste de uma condição de dignidade e elemento vital a vida, compondo a agenda de 2030 dos objetivos do milênio, quanto a sua universalização.<sup>8</sup>

O direito de acesso à água potável teve como marco internacional de reconhecimento como direito humano fundamental, a Resolução nº A/RES/64/292, através da Assembleia Geral da ONU, em 2010, que norteou as diretrizes para esse reconhecimento, representando uma nova estruturação de direcionamento para os Estados na busca pela universalização desse direito.<sup>9</sup>

Universalizar os serviços de água e esgotamento sanitário conecta-se com a melhoria na qualidade de vida da população, de saúde, implicando em verificar as necessárias políticas públicas para tutela efetiva e para construção de uma sociedade equitativa, justa e democrática na gestão dos recursos hídricos, pautando-se pelo princípio da sustentabilidade.

O Brasil aprovou em 2020 o novo marco legal do saneamento básico, atribuindo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>10</sup> a competência para editar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.<sup>11</sup>

Pelo novo marco legal, os contratos deverão constar compromissos com metas de universalização a serem cumpridas até o final de 2033, com cobertura de 99% para o fornecimento de água potável e de 90% para coleta e tratamento de esgoto em todo o País.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Organização das Nações Unidas. “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”. Op. cit.

<sup>9</sup> Organização das Nações Unidas. O Direito Humano à Água e Saneamento. Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010.

<sup>10</sup> Agência Nacional de Águas. Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos. Brasília, DF: ANA, 2020.

<sup>11</sup> Brasil. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Op. cit.

<sup>12</sup> Ibid.

O contexto do novo marco também apresenta conflitos que exigem do direito e da política novos contornos, como forma de superar a imposição de novas regras para a privatização de estatais do setor e a extinção do modelo atual de contrato entre municípios e empresas estatais de água e esgotamento sanitário.

Nesse cenário de conflitos destaca-se ainda que a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020 transforma os contratos em vigor em concessões com a empresa privada que assumir a serviço e torna obrigatória a abertura de licitação que envolva empresas públicas e privadas.<sup>13</sup>

Assim diante de incertezas, desigualdades e falta de universalização do direito de acesso à água potável, emerge a necessidade de mecanismos para implementação de um direito administrativo social<sup>14</sup>, pautado no dever/poder da administração pública, em concretizar de forma universal, igualitária e espontânea, direitos fundamentais sociais.

O Brasil tem passado por reformas neoliberais relativas ao regime jurídico e ao tratamento da água, destacando-se que ainda não possui o reconhecimento expresso em seu texto constitucional, do direito humano fundamental social de acesso à água potável e o saneamento, vinculando esse direito a interpretação através de cláusula aberta aos direitos fundamentais.

Ciente de que os números que distanciam o Brasil de atingir as metas e objetivos do milênio inseridos na Agenda de 2030 da Organização das Nações Unidas, a Lei nº 14.026, de 2020, foi apresentada com a justificativa de otimização do setor de saneamento no país, em decorrência do alto índice de brasileiros sem o acesso aos serviços de saneamento básico.<sup>15</sup>

O cenário do saneamento básico no Brasil, que compreende os serviços de abastecimento de água; coleta e tratamento de esgotos; limpeza urbana, coleta e destinação do lixo; e drenagem e manejo da água das chuvas, apresenta um *deficit* social e de infraestrutura, conforme os últimos dados publicados pelo Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), em que 16,3% da população brasileira, ou seja, mais de 39 milhões de pessoas, não tem acesso à água dos

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Costa Ricardo Schier, Adriana, "Administração Pública em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento: o Direito Administrativo Social", em Revista de la Facultad de Derecho de México, v. 70, n. 277-2, 2020, Ciudad de México, DF, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 733-764.

<sup>15</sup> Brasil. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Op. cit.

serviços públicos de abastecimento e apenas 54,1% da população recebe o serviço de coleta de esgoto e desse total somente 49,1% do esgoto coletado recebe tratamento.<sup>16</sup>

Além desses dados, corroboram, ainda, para dificultar o acesso aos serviços públicos de água e de esgotamento sanitário as condições econômicas de parcelas consideráveis da população brasileira, eis que esses serviços são obtidos por meio de pagamento de tarifas. Em abril de 2021, o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE), da Universidade de São Paulo (USP), publicou estudo de Luiza Nassif-Pires, Luísa Cardoso e Ana Luíza Matos de Oliveira<sup>17</sup> no qual são divulgados dados estaremcedores, resultantes de pesquisas realizadas pelo IBGE, a partir da Pesquisa Nacional Anual de Domicílios de 2019 (PNAD), contínua e dados da Pesquisa Domiciliar COVID, realizada ao longo de 2020 (PNAD-COVID/19). Os dados apontam que durante a pandemia ocorreu um aumento das taxas de pobreza e extrema pobreza, atenuados com o auxílio emergencial de valor fixado no início e, posteriormente, de valor insuficiente para mitigar os efeitos da crise econômica. Os dados são os seguintes: Em 2019, antes da pandemia, 6,6% da população brasileira vivia na extrema pobreza, ou seja, mais de 13 milhões de pessoas e 24,8% vivia na pobreza, ou seja, mais de 51 milhões de pessoas. Em outubro de 2020, após o pagamento do auxílio emergencial de maior valor, foi observado que 5,1% (mais de 10 milhões de pessoas) da população vivia na extrema pobreza e 24,6% (mais de 52 milhões de pessoas) vivia na pobreza. Para 2021, considerando o pagamento do auxílio emergencial de menor valor, a simulação aponta que 9,1% (mais de 19 milhões de pessoas) vive na extrema pobreza e 28,9% da população brasileira (mais de 61 milhões de pessoas) vive na pobreza.

Esses indicadores sinalizam o grau de dificuldade para o Estado brasileiro cumprir com o objetivo da universalização do acesso à água, previsto tanto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, fixado pela ONU para 2030, como no novo marco legal do saneamento básico, instituído pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que fixa o ano de 2033 para universalizar os serviços de saneamento básico.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Painel de informações sobre saneamento. Brasília, DF: SNIS, 2019.

<sup>17</sup> Nassif-Pires, Luiza, Cardoso, Luísa y Matos de Oliveira, Ana. “Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do auxílio emergencial na pobreza e na extrema pobreza” em Nota de Política Econômica del Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made), n. 10, 2021, Cuidad São Paulo, SP, Universidade de São Paulo, pág. 1-8.

<sup>18</sup> Brasil. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Op. cit.

Portanto, essa realidade de desigualdades e *deficit* apresenta a necessidade de aprofundar, nas próximas seções, a função de direito a prestações do direito fundamental de acesso à água potável e o significado de uma possível tutela administrativa efetiva para vencer o desafio da universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

### **3 A FUNÇÃO DE DIREITO A PRESTAÇÕES DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL SOCIAL DE ACESSO À ÁGUA**

O direito humano fundamental social de acesso à água potável está intimamente relacionado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.<sup>19</sup> Nesse sentido, afirma-se, com base da Teoria dos Direitos Fundamentais, que a fundamentalidade do direito de acesso à água potável como direito fundamental decorre de diversos princípios, notadamente, dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Decorrem, também, desses princípios a observância da função de direito a prestações dos direitos humanos fundamentais sociais. É a função de direito a prestações que faz com que seja possível exigir do Estado determinada atuação para garantir as condições fáticas necessárias ou os meios materiais imprescindíveis para o efetivo exercício de direitos fundamentais. Diferente da função de direito de defesa que impõe ao Estado abstenção e respeito, a função de direito a prestações requer uma postura ativa do Estado, no sentido de obrigação de colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material.

Dentre as diversas classificações dos direitos a prestações existentes na doutrina, adota-se a formulação elaborada por Ingo Sarlet<sup>20</sup> de direitos a prestações em sentido amplo e direitos a prestações em sentido estrito. Os direitos a prestações em sentido amplo, subdivididos em direitos à proteção e direitos à participação na organização e procedimento, abrangem todas as posições fundamentais prestacionais não fáticas, portanto, enquadram-se nesse grupo os direitos às prestações normativas. Os direitos fundamentais a prestações em sentido estrito são

---

<sup>19</sup> Brasil. Constituição da República Federativa. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>20</sup> Wolfgang Sarlet, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 189-207.

aqueles que se identificam com os direitos fundamentais sociais propriamente ditos e consagram normas de prestações materiais ou fáticas.

Os direitos à proteção, incluindo-se a produção normativa de proteção aos demais direitos, devem ser entendidos como direitos de exigir do Estado que este proteja determinados bens pessoais contra ingerências ou intervenções de outros órgãos do próprio Estado, de outros estados ou de terceiros. Os bens pessoais a serem protegidos não se restringem à vida e à integridade física, abrangem tudo o que se encontra sob o âmbito de proteção dos direitos fundamentais, inclusive a proteção em relação aos riscos de lesão a direitos e bens constitucionalmente tutelados, tudo a evidenciar a conexão dos deveres de proteção com os deveres de precaução e prevenção.<sup>21</sup>

Ademais, o direito fundamental de acesso à água potável, como direito a prestações *lato sensu*, pode ser observado na função de direito de participação na organização e procedimento, no momento que o legislador e a administração pública emitem atos legislativos e administrativos destinados a criar órgãos e estabelecer procedimentos relacionados aos serviços de abastecimento de água potável. Os exemplos de ato legislativo e, respectivamente, de ato administrativo, que estabelecem uma série de órgãos e procedimentos para viabilizar os serviços de fornecimento de água potável são a Lei do Saneamento Básico<sup>22</sup> e o Decreto que regulamenta a Lei do Saneamento, Decreto nº 7.217/2010<sup>23</sup>.

Não resta dúvida de que os direitos fundamentais são, quase sempre, dependentes da organização e do procedimento; por outro lado, essa dependência inverte-se, quando os direitos fundamentais são utilizados como parâmetro para a formatação das estruturas organizatória e dos procedimentos. Nesse sentido:

Tal é a relevância desta interpenetração entre direitos fundamentais, organização e procedimento, que Peter Häberle, procedendo a uma releitura da teoria dos quatro *status* de Jellinek, agregou ao *status activus* aquilo que denominou de *status activus processualis*, o qual justamente se refere à dimensão procedimental dos direitos fundamentais.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 191.

<sup>22</sup> Brasil. Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, em Diário Oficial da União, 11 jan. 2007, Cuidad de Brasília, DF, Palácio do Planalto.

<sup>23</sup> Brasil. Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, em Diário Oficial da União, 22 jun. 2010, Cuidad de Brasília, DF, Palácio do Planalto.

<sup>24</sup> Wolfgang Sarlet, Ingo. Op. cit. p. 194.



Os direitos a prestações em sentido estrito se consubstanciam no direito do indivíduo de obter do Estado as prestações concretas de saúde, educação e outros serviços públicos essenciais. É claro que não se pode descartar a possibilidade de serem satisfeitas as diversas “pretensões prestacionais” através do mercado, tratando-se de pessoas com capacidade financeira.

No Brasil o serviço público de fornecimento de água potável, serviço público essencial, é prestado mediante pagamento de tarifa, valor referente à contraprestação pelo serviço, pago por todos os usuários, independentemente das condições econômicas.

A função de direito a prestações em sentido estrito poderia ser considerada concretamente efetivada, caso o Estado desenvolvesse programas governamentais de isenção de pagamento das tarifas para aquelas pessoas que não tenham capacidade financeira para arcar com o desembolso dessa contraprestação.

São poucos os programas governamentais que garantem o direito de acesso à água potável na condição de direitos a prestações em sentido estrito. As políticas públicas com esse objetivo podem ser formuladas por todos os entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A competência para organizar e prestar os serviços públicos de abastecimento, de acordo com o art. 30, inciso V da Constituição brasileira<sup>25</sup>, é dos municípios. No entanto, outra norma constitucional, art. 23, inciso IX, define que é competência comum dos entes federativos promover programas de melhorias na área de saneamento básico, notadamente, de abastecimento de água potável.<sup>26</sup>

Portanto, o direito humano fundamental de acesso à água potável, quando exercido por meio dos serviços públicos de abastecimento, assume a condição de direito a prestações em sentido amplo, por ocasião da obrigação que o Estado tem de elaborar as regras e normas a serem observadas quanto aos serviços de abastecimento. Pode, também, ser caracterizado como um direito fundamental a prestações em sentido estrito, em situações em que o titular do direito não tenha condições de pagar as tarifas relativas ao serviço de abastecimento, por absoluta insuficiência de recursos financeiros. Nessa situação, cabe a administração pública implementar políticas públicas objetivando a efetividade do direito fundamental de

---

<sup>25</sup> Brasil. Constituição da República Federativa. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Op. cit.

<sup>26</sup> Ibid.

acesso à água, por meio de isenção de tarifas ou outras políticas públicas que garantam o acesso à água aos titulares hipossuficientes.

#### **4 DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À ÁGUA E A TUTELA ADMINISTRATIVA EFETIVA**

A água potável constitui-se como um elemento imprescindível para a vida, que deve prevalecer como um direito humano fundamental social para garantia da dignidade das pessoas, para além da dinâmica do mercado capitalista, em garantia de um mínimo existencial. Assim emerge a necessidade de um novo olhar ao direito de acesso à água potável no Brasil, que indique uma mudança de paradigma, de um olhar para ecologia profunda em que a água se conecta com a vida em um contexto social e cultural.

E nesse contexto, para além do reconhecimento do direito de acesso à água potável como um direito humano fundamental social, pelo ordenamento brasileiro, através de cláusula aberta constitucional, emerge a necessidade de construção de um novo marco de efetividade desse direito, que ampare e torne essa tutela efetiva, expressamente no texto constitucional, norteando-se pelos princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade constituem-se em pilares de uma sociedade justa e democrática, que reclamam uma nova ordem da prestação dos serviços públicos, de forma adequada e proporcional, como instrumentos de realização dos direitos sociais, capazes de promover garantias fundamentais.<sup>27</sup>

Assim, o interesse público, vinculado aos direitos humanos fundamentais sociais, constitui-se a base para implementação de uma agenda de políticas públicas sob o amparo de uma efetiva tutela da administração pública. Nesse sentido, Daniel Hachem<sup>28</sup> observa o descompasso entre o direito administrativo e as transformações constitucionais em matéria de direitos fundamentais, na busca em compreender o

---

<sup>27</sup> Costa Ricardo Schier, Adriana y Ricardo Schier, Paulo. "Serviço Público: condição humana no estado social e democrático de direito", en Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], v. 17, n. 3, 2016, Ciudad de Joaçaba, p. 975-992.

<sup>28</sup> Wunder Hachem, Daniel. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (Doutorado em Direito), 2014, Ciudad Curitiba, Universidade Federal do Paraná, pág. 625.

fundamento jurídico sobre o qual se assenta a administração pública brasileira, tendo por base a imposição do atual sistema constitucional vigente.

Ressalta-se que o Estado é o detentor do dever/poder de promover os direitos humanos fundamentais sociais, de modo espontâneo, integral e igualitário, conforme preceitua o art. 5º, § 1º da Constituição Federal<sup>29</sup>, no que se refere à aplicação imediata das normas que os veiculam. Assim, é relevante a aprovação do Projeto de Emenda à Constituição (PEC) que tramita no Congresso Nacional, para incluir no texto constitucional o expresse reconhecimento do direito de acesso à água potável como direito humano fundamental social.

Seis Propostas de Emendas à Constituição já foram apresentadas para inserção no texto constitucional do direito de acesso à água potável como direito humano fundamental social, sendo que a última ação legislativa foi procedida em 11 de setembro de 2019, na PEC 258/2016 apensada à PEC 430/2018<sup>30</sup>, com encaminhamento à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em ato de designação de Relatoria ao Deputado Alceu Moreira (MDB-RS).

A inserção no texto constitucional do direito de acesso à água potável, vincula-se com o tema do desenvolvimento e dos direitos humanos fundamentais econômicos e sociais, devendo integrar a agenda do Direito Administrativo social, pautando-se na necessidade de transformações de estruturas socioeconômicas da realidade brasileira, na promoção de uma atuação estatal que não se limite, mas efetivamente, assegure um mínimo necessário para o exercício de liberdades e de direitos fundamentais.<sup>31</sup>

Assim a construção de uma dogmática constitucionalizada, emerge o comprometimento com democracia, o pluralismo e com a emancipação, na busca de um referencial teórico que promova o estado de bem-estar, estabelecendo programas de governo, dentro de uma agenda política vinculada ao Estado Democrático de Direito e aos princípios ligados à consecução dos direitos humanos fundamentais, de acesso aos direitos sociais.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Brasil. Constituição da República Federativa. Op. cit.

<sup>30</sup> Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. PEC 430, de 2018. Altera o art. 5º da Constituição Federal para acrescentar dispositivo que considera a água um direito humano essencial à vida e insuscetível de privatização. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020.

<sup>31</sup> Wunder Hachem, Daniel. "A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento" em Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13 n. 13, 2013, Cuidad de Curitiba, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Unibrasil, pág. 340-399.

<sup>32</sup> Costa Ricardo Schier, Adriana y Ricardo Schier, Paulo. Op. cit. p. 987.

A estruturação de um novo marco jurídico do direito de acesso à água potável nas bases de um Direito Administrativo Social, para a promoção universalizada desse direito em um Dever-Poder, e concretização do Estado Social, reclama pela efetivação do direito ao serviço público adequado, oferecidos com continuidade, com gratuidade, com cláusula de vedação de retrocesso.

Juarez Freitas<sup>33</sup> destaca a perspectiva de bem-estar pautada na compreensão da sustentabilidade como valor e como princípio constitucional, capaz de promover condições de dignidade dos seres vivos, para além do antropocentrismo exacerbado. Direitos sociais não como meras “normas-programas”, mas como preceitos que vinculam os destinatários à sua devida e integral observância.<sup>34</sup>

Enquanto não alterado o texto constitucional para acrescentar o direito de acesso à água como um direito fundamental social e preceitos que garantam uma tutela administrativa efetiva é necessário continuar utilizando a cláusula de abertura constitucional<sup>35</sup>, do art. 5º, § 2º, para reconhecer esse direito como fundamental e fixar por meio de normas infraconstitucionais as políticas públicas passíveis de viabilizar os compromissos do Estado brasileiro com a universalização do acesso à água.

Em síntese, a busca da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, notadamente o acesso à água potável, à luz da igualdade material, apresenta a necessidade de uma Tutela Administrativa Efetiva, impondo-se à Administração Pública o dever de promover os direitos sociais de maneira espontânea, integral e igualitária, observando-se a função de direito a prestações do direito humano fundamental social de acesso à água potável. Ainda, é necessário vencer o desafio da universalização dos serviços públicos de saneamento básico para tornar efetivo o princípio da dignidade da pessoa humana, considerando que o Estado Democrático de Direito deve estar conectado com os fins da Constituição para redução de desigualdades, comprometido com a democracia, com o pluralismo e com a emancipação, para além de um mínimo existencial.

## 5 CONCLUSÃO

---

<sup>33</sup> Freitas, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 116.

<sup>34</sup> Costa Ricardo Schier, Adriana y Ricardo Schier, Paulo. Op. cit. p. 981.

<sup>35</sup> Brasil. Constituição da República Federativa. Op. cit.

A falta de universalização do direito de acesso à água potável representa grande impacto para o desenvolvimento econômico e, principalmente, para o desenvolvimento social do País, acarretando o agravamento dos níveis de desigualdades sociais. Esses fatores impactam também diretamente as condições de saúde pública, de acesso a um serviço fundamental para o desenvolvimento humano, para a educação, para qualidade de vida e de dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a universalização do acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário, são fatores fundamentais para o Brasil atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável da agenda de 2030 da ONU. Convertendo-se na necessidade da implementação de uma tutela administrativa efetiva, no cumprimento do Dever/Poder do Estado na consecução de direitos fundamentais sociais para fazer valer a função de direito a prestações do direito fundamental de acesso à água potável.

Assim, a estrutura de universalização do acesso à água potável e esgotamento sanitário, requer ações e instrumentos eficazes dentro da política pública responsável pela promoção desse direito, tendo a administração pública o dever/poder de prestação de forma igualitária, espontânea e integral, com vedação de retrocesso e de garantia de um mínimo existencial, que não se configure apenas em um patamar mínimo, mas seja um novo paradigma de instrumentalização de uma política pública essencial à saúde e a vida de todos os ecossistemas.

## **REFERÊNCIAS**

Agência Nacional de Águas. Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos. Brasília, DF: ANA, 2020.

Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. PEC 430, de 2018. Altera o art. 5º da Constituição Federal para acrescentar dispositivo que considera a água um direito humano essencial à vida e insuscetível de privatização. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020.

Brasil. Constituição da República Federativa. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Brasil. Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, em Diário Oficial da União, 22 jun. 2010, Cuidad de Brasília, DF, Palácio do Planalto.

Brasil. Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, em Diário Oficial da União, 11 jan. 2007, Cuidad de Brasília, DF, Palácio do Planalto.

Brasil. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União, 16 jul. 2020, Cuidad de Brasília, DF, Palácio do Planalto.

Carlos Gil, Antônio. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

Costa Ricardo Schier, Adriana, “Administração Pública em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento: o Direito Administrativo Social”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, v. 70, n. 277-2, 2020, Cuidad de México, DF, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 733-764.

Costa Ricardo Schier, Adriana y Ricardo Schier, Paulo. “Serviço Público: condição humana no estado social e democrático de direito”, en Espaço Jurídico Journal of Law [EJL], v. 17, n. 3, 2016, Cuidad de Joaçaba, p. 975-992.

Freitas, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. Belo Horizonte: Forum, 2012.

Maria Lakatos, Eva y Andrade Marconi, Marina. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2003.

Nassif-Pires, Luiza, Cardoso, Luísa y Matos de Oliveira, Ana. “Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do auxílio emergencial na pobreza e na extrema pobreza” en Nota de Política Econômica del Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made), n. 10, 2021, Cuidad São Paulo, SP, Universidade de São Paulo, pág. 1-8.

Organização das Nações Unidas. O Direito Humano à Água e Saneamento. Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010.

Organização das Nações Unidas. “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, en 17 Objetivos para transformar nosso mundo, Ods6, 2012, Cuidad de Rio de Janeiro, RJ, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, pág. 1-2.

Organização das Nações Unidas. Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2020: água e mudanças climáticas. UNESCO World Water Assessment Programme SC-2020/WS/1.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Painel de informações sobre saneamento. Brasília, DF: SNIS, 2019.

Wolfgang Sarlet, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

Wunder Hachem, Daniel. “A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento” en Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13 n. 13, 2013, Cuidad de Curitiba, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Unibrasil, pág. 340-399.

Wunder Hachem, Daniel. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (Doutorado em Direito), 2014, Ciudad Curitiba, Universidade Federal do Paraná, pág. 625.