

O MÍNIMO VITAL DE ÁGUA GRATUITO COMO GARANTIA DE UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

THE MINIMUM VITAL OF DRINKING WATER AS A GUARANTEE OF A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT

Flávio José Rocha da Silva¹
UFCG

Roberto de Sousa Miranda²
UFAPE

RESUMO

A Organização das Nações Unidas reconheceu a água como um direito humano fundamental em julho de 2010. No entanto, milhões de brasileiros e brasileiras ainda não conseguem ter este direito respeitado. A obrigatoriedade do pagamento de uma tarifa é um entrave para muitas famílias de baixa renda acessarem a água. Uma proposta que vem ganhando atenção é o Mínimo Vital de Água Gratuito (MVAG) que propõe fornecer uma quantidade de água, gratuitamente, para as pessoas em vulnerabilidade socioeconômica. Experiências em outros países e em dois estados brasileiros demonstram que é possível efetivá-la com resultados positivos. Como metodologia foi utilizada a revisão bibliográfica sobre o tema e uma análise das estatísticas sobre o abastecimento de água em rede no Brasil divulgadas por órgãos governamentais nos últimos anos. Este artigo busca trazer o MVAG para a arena das propostas existentes para mitigar a dívida do Estado brasileiro com relação ao direito humano à água.

Palavras-chave: Acesso à Água, Direito Humano; Mínimo Existencial, Privatização da Água.

ABSTRACT

The United Nations recognized water as a fundamental human right in July of 2010. However, the reality is that millions of Brazilians don't have this right respected. The obligation to pay a monthly bill makes it difficult for many families to access water. A proposal that is calling attention is the Minimum Vital of Drinking Water. It proposes to distribute a minimum quantity of water with no payment to people who are in situation of vulnerability. The existing programs in some countries and in two Brazilian states demonstrates that it is possible its implementation with positive results. A bibliographical review about the theme and analysis on the statistics released by the government on water sanitation in Brazil were the basis for this article. It seeks to bring the Minimum Vital of Drinking Water into the arena of existing proposals to mitigate the Brazilian State's debt in relation to the human right to water.

Keywords: Access to Water, Human Right, Existential Minimum, Water Privatization.

¹ Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e Pós doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com bolsa Fapesq.

² Professor da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba.



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A questão do acesso à água promove discussões nas esferas governamentais e não governamentais com cada vez mais frequência nos últimos anos. Embora já estivesse na pauta de governos, Organizações Não Governamentais (ONGs) e organismos internacionais nas últimas décadas, foi principalmente após a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovar a Resolução nº 64/292, em julho de 2010, reconhecendo a água como um direito humano fundamental, que este tema ganhou notoriedade e deu a base para grupos organizados reivindicarem este direito em diferentes partes do planeta. Além disso, em março de 2023 aconteceu a Conferência da ONU Sobre a Água, com representantes dos Estados membros daquela organização e da sociedade civil de todo o planeta, para discutir como mitigar os conflitos por água e ampliar o seu acesso para bilhões de pessoas, o que reforça a importância do tema atualmente.

O interesse acadêmico e político pelo tema da água não é tão recente, mas a abordagem como um direito humano sim. Embora a ONU tenha expressado anteriormente o direito à água na Conferência das Nações Unidas Sobre Água, em 1977, realizada em Mar del Plata, na Argentina, anos mais tarde os documentos finais de vários dos seus eventos sobre o mesmo tema expressaram uma visão que vai de acordo com o esperado pelo mercado da água. Um exemplo foi a Conferência de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, realizada em 1992, que, em seu relatório final, trouxe uma posição do Banco Mundial defendendo a água como um bem econômico,³ o que pavimentou uma mudança sobre a questão da gestão da água em vários países.

Mesmo reconhecendo que nos últimos anos uma atenção especial tem sido dada à questão do direito à água, e que ela passou a ser tema central de inúmeras conferências internacionais ao redor do planeta, ainda assim a água é inacessível para milhões de pessoas. Assim, “embora seja reconhecida como um direito humano fundamental pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde 2010, a água continua acessível de forma inapropriada em quantidade e qualidade para bilhões de pessoas em todo o planeta.”⁴ É inegável o ganho com o reconhecimento da água como um direito

³ MARTINS, R. C. De bem comum a ouro azul: a crença na gestão racional da água. *Contemporânea*, v. 2, n. 2. p. 465-488, 2012.

⁴ SILVA, F. J. R.; FRACALANZA, A. P. Privatizando sem privatizar: o caso de empresas de economia mista e de parcerias público-privadas nas empresas públicas de saneamento. *Novos Cadernos NAEA*, v. 25, n. 3, p. 307-328, 2022. p. 308.



humano pela ONU, mas isso não impediu que ela continue sendo negada para parte da população mundial em quantidade e qualidade adequadas.

Diariamente setecentas crianças morrem por não terem acesso a água potável e que cerca de 2,2 bilhões de pessoas têm dificuldade de acesso.⁵ É bem verdade que a situação vem aos poucos melhorando em alguns países, mesmo que os investimentos ainda não promovam a mudança almejada. Um exemplo é o Brasil, cujo índice de pessoas atendidas pelas redes de distribuição de água, segundo os últimos dois censos demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de 82,85% em 2010⁶, e passou a ser de 83,88% em 2022⁷. O aumento de apenas 1,03% em mais de 10 anos revela uma fotografia em que a imagem sobre o acesso à água para a população brasileira ainda necessita de um grande avanço. Vale lembrar que os números não revelam toda a verdade, já que estar ligado à rede de distribuição não significa receber a água nas torneiras na quantidade necessária.

Diante dos números apresentados, o objetivo deste artigo é questionar a atuação do Estado brasileiro na garantia do direito humano ao acesso à água, respaldado pela Resolução da ONU nº 64/292, e destacar exemplos em outros países de como este direito está sendo concretizado através do Mínimo Vital de Água Gratuito (MVAG). Para tal fim, utilizamos como metodologia uma pesquisa documental e uma consulta as estatísticas a respeito do abastecimento de água no Brasil. É nossa intenção ampliar a discussão sobre o MVAG e problematizar a sua implantação como alternativa para mitigar a desigualdade do acesso à água para a população mais vulnerável economicamente. O texto está estruturado em 1. Introdução; 2. O acesso à água no Brasil; 3. O MVAG e sua base conceitual dentro do Mínimo Existencial; 4. Os países que adotaram a implantação do MVAG como política pública e a discussão sobre o MVAG no Brasil; e 5. Uma reflexão sobre a questão de seu financiamento. Por fim, trazemos a conclusão com uma síntese do que foi apresentado.

⁵ UNICEF. Safe water, toilets and good hygiene keep children alive and healthy. 2024.

⁶ IBGE. Censo demográfico 2010. 2024.

⁷ IBGE. Censo demográfico 2022. 2024.



2. O ACESSO À ÁGUA NO BRASIL

No Brasil, de acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) em 2022⁸, 15,1% da população do país não era atendida pela rede de distribuição de água. Em número de pessoas, isto equivale a pouco mais de 30 milhões de brasileiros e brasileiras. É como se toda a população dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul não recebesse água em suas torneiras. Embora as pessoas desassistidas acessem a água de alguma forma (possivelmente em quantidade insuficiente e com qualidade duvidosa), estes números demonstram a falha do Estado brasileiro em garantir um direito fundamental. O desrespeito a este direito acontece até mesmo com populações que vivem em cidades margeadas por grandes rios ou grandes barragens.⁹ Muitas vezes, as águas têm outros destinos prioritários, como a indústria, a produção de energia elétrica ou ainda canais para a agricultura irrigada. A situação é ainda mais precária na zona rural brasileira.¹⁰ Vale lembrar que, no Brasil, a garantia do acesso à água “por não ser norma expressa no texto constitucional (fundamentalidade formal), é tratada como norma que deve ser reconhecida pelo ordenamento jurídico como equivalente ou equiparada às constitucionais (fundamentalidade material)”.¹¹

Uma leitura dos números sobre o abastecimento de água por região nos informa os níveis de desigualdade no Brasil. Em 2022, a região Norte tinha apenas 64,2% de sua população atendida pelo abastecimento de água, embora seja a maior detentora de mananciais de água doce do país. O Nordeste vem em seguida, com 76,9% de sua população ligada à rede de distribuição, segundo as estatísticas oficiais.¹² Aqui também verificamos que, apesar de ser palco de grandes obras hídricas há mais de um século, com a construção de grandes açudes e da transposição do rio São Francisco, a situação ainda é alarmante em algumas áreas. Apesar de a região Sudeste ter 90,9% de pessoas atendidas, não esqueçamos que a Região Metropolitana de São Paulo atravessou uma grande crise de abastecimento no ano de 2014, fazendo com que a periferia da maior

⁸ BRASIL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 2023.

⁹ MIRANDA, R. S. Ecologia política e conflitos distributivos: questão urbana e comodificação da água. Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política, v. 5, n. 1. p. 101-133, 2023.

¹⁰ PAZ, M. G. A.; FRACALANZA; A. P.; ALVEZ, E. M.; SILVA, F. J. R. Os conflitos das políticas da água e do esgotamento sanitário: que universalização buscamos? Revista Estudos Avançados, n. 102, p. 193-208, 2021.

¹¹ FERREIRA PES, J. H. Direito fundamental de acesso à água e o mínimo existencial ambiental. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 4, p. 275-301, 2019. p. 278.

¹² BRASIL. 2023.



metrópole do Brasil vivenciasse meses de incerteza sobre o abastecimento de água em suas residências.

Ressaltamos, mais uma vez, que há o agravante de que muitas fontes, lagos e rios que servem para o abastecimento de comunidades carentes, quando estas não são abastecidas pelo poder público, estão poluídas e impróprias para o consumo humano e se tornam vetores de doenças que podem culminar até mesmo em mortes. Os sistemas de abastecimento de água e a coleta de esgotos modernos foram iniciados na França e na Inglaterra justamente como uma forma de prevenção de doenças.¹³ Como resultado da falta de acesso à água, podemos afirmar que milhões de crianças que vivem em áreas pobres das grandes cidades e em zonas rurais são vitimadas por doenças transmitidas pelas águas impróprias para o consumo.

A pandemia da Covid-19 também ratificou a importância da água para a saúde, já que ela foi a primeira e mais importante forma de prevenção do vírus. A questão sanitária é primordial para garantir a saúde e, neste quesito, o Brasil está distante de atingir um grau de reconhecimento satisfatório. Para se ter uma ideia da gravidade da situação, o Brasil registrou 4.965.172 casos de doenças diarreicas agudas no ano de 2022,¹⁴ fato que acontece pela ingestão de água ou comida contaminadas. Para manter a sobrevivência, muitas pessoas são obrigadas à “obtenção de água por meios informais, através de ligações clandestinas na rede de abastecimento de água”.¹⁵ Obviamente isto ocorre nas cidades, já que, nas áreas rurais, a água é coletada em mananciais diversos próximos das residências, colocando a saúde em risco.

Além do já exposto, a dificuldade no acesso à água potável também propicia a discriminação por gênero, já que são as mulheres, nas sociedades patriarcais, as responsáveis por abastecerem os seus lares com água para o uso doméstico, como mostra a imagem na Figura 1, afetando negativamente o ingresso das meninas e das jovens nas escolas ou a sua continuidade dos estudos, pois o tempo gasto na coleta de água compromete a frequência nos estabelecimentos de ensino nas localidades onde habitam.

¹³ BARRAQUÉ, B. O desenvolvimento dos serviços na Europa: da diversidade para a convergência? In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte, EDUFMG, 2013.

¹⁴ RIO GRANDE DO SUL. Manual monitoramento das doenças diarreicas agudas. Governo RS. Porto Alegre, 2023.

¹⁵ TOSTES, E. C. M. Teoria do mínimo vital da água: por um diálogo necessário do Estado de direito com o Estado sem direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 60.



Todos estes fatos demonstram que existem territórios com e outros sem o direito a água em nosso país, mesmo que a nossa Constituição afirme que todos são iguais perante a lei. A não garantia do acesso à água potável implica dizer que outros direitos não podem ser usufruídos, como o preparo de uma alimentação saudável.

Figura 1 – Meninas voltam da coleta de água na zona rural de Fagundes (PB)



Fonte: Autoria própria (2022).

O acesso à água, historicamente, é limitado para muitas pessoas que vivem nas periferias das grandes cidades e nas zonas rurais. Questões climáticas, geográficas e até mesmo políticas fazem parte da lista de obstáculos para que a água não chegue às torneiras das pessoas. O custo de uma rede de distribuição para as populações rurais difusas, periféricas ou mesmo de pequenas cidades que estão distantes dos grandes centros urbanos faz com que estas populações sejam desassistidas, criando o direito de água e o direito à água:

Assim, é preciso tomar precauções para diferenciar claramente entre “direito de água”, que é temporário e sujeito à aprovação do Estado, e os direitos humanos à água e ao saneamento, que não são temporários nem estão sujeitos à aprovação do Estado e não podem ser retirados priorizando-se as populações mais pobres e necessitadas, que estão em maior vulnerabilidade.¹⁶

¹⁶ BORDALO, C. A. L. Os conflitos socioambientais pelo uso da água no Brasil na perspectiva da ecologia política. *Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 1, n. 2, p. 78, 2019 p. 103.



Embora existam programas com resultados positivos, no tocante ao acesso à água, em várias localidades do Brasil para as famílias vulneráveis economicamente, a exemplo da tarifa social e do programa de construção de cisternas na região semiárida do Nordeste, o problema ainda persiste. A gestão da água no Brasil vem passando por grandes transformações nas últimas décadas e o avanço do mercado da água que testemunhamos no nosso país, e que coloca a água como uma mercadoria como outra qualquer, apesar da sua centralidade para a vida, pode dificultar ainda mais o seu acesso para populações que já sofrem este processo, pois “quando a água é considerada um bem econômico, sua racionalização está associada a seu preço, e quanto mais escassa, mais se está disposto a pagar por ela”.¹⁷

A orientação mercadológica das estatais do setor de saneamento deve nos levar a refletir até que ponto os governos buscam garantir este direito fundamental aos seus cidadãos e cidadãs.¹⁸ Há uma campanha promovida por setores que defendem a privatização da água no Brasil afirmando que somente a sua gestão pelo setor privado fará com que a sua distribuição seja universalizada. Esta promessa não encontra respaldo, pois todos os países que conseguiram fazer com que a água chegassem à quase totalidade de seus habitantes o fizeram com grandes investimentos do Estado.

A aprovação da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, Novo Marco Legal do Saneamento, também será outra alavanca para o aumento de pessoas servidas pelo setor privado nesta área, pois o regime de concessão foi a grande alteração trazida por esta lei. Há uma probabilidade de aumento do número de pessoas não atendidas pelas redes de distribuição de água porque não poderão arcar com o aumento das tarifas, fato comum com a entrada do setor privado no saneamento. Um outro fator que deve ser levado em conta é que “a opção política do novo marco legal de saneamento básico foi claramente abrir o nicho da exploração dos serviços de água e de esgoto sanitário para a iniciativa privada, com o objetivo de torná-la um ator preponderante na prestação de tais funções”.¹⁹ Vale

¹⁷ PAZ, M. G. A.; FRACALANZA; A. P.; ALVEZ, E. M.; SILVA, F. J. R. Os conflitos das políticas da água e do esgotamento sanitário: que universalização buscamos? *Revista Estudos Avançados*, n. 102, p. 193-208, 2021. p. 199.

¹⁸ SILVA, F. J. R.; FRACALANZA, A. P. Privatizando sem privatizar: o caso de empresas de economia mista e de parcerias público-privadas nas empresas públicas de saneamento. *Novos Cadernos NAEA*, v. 25, n. 3, p. 307-328, 2022.

¹⁹ LEITE, C. H. P.; NETO, J. M. M.; BEZERRA, A. K. L. B. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. *Revista Engenharia Sanitária Ambiental*, v. 27, p. 1041-1047, 2022. p. 1044.



ressaltar que o processo de privatização da água está em reversão em vários países e, nos últimos anos, 226 empresas foram reestatizadas ou remunicipalizadas em todo o mundo porque a privatização não cumpriu as promessas de universalização e qualidade da água para o abastecimento.²⁰ Este foi o caso da cidade de Paris.²¹

A cobrança de tarifas altas pode se tornar um fator proibitivo para que muitas famílias usufruam do direito à água como merecem. É necessário ressaltar que o fato de que “como condição do direito humano, o pagamento pelos serviços não deve onerar parcela significativa da renda dos usuários, ocasionando o comprometimento das demais necessidades de subsistência – tais como alimentação, saúde e moradia”.²² Infelizmente, a realidade para muitos brasileiros e brasileiras é a obrigação de escolher entre a alimentação ou o pagamento de tarifas de água que extrapolam os seus minguados orçamentos. Os custos podem fazer com que algumas famílias optem por escolher outras necessidades básicas, o que resultaria em um consumo insuficiente de água,²³ fazendo a opção pela coleta em mananciais próximos às suas residências para suprir as necessidades.

3. O MÍNIMO VITAL DE ÁGUA GRATUITO

Uma proposta que vem ganhando atenção nos últimos anos, como possibilidade efetiva de acesso à água, é o MVAG. Seu objetivo é a fazer com que a nenhum ser humano falte uma quantidade mínima de água que assegure a sua sobrevivência de forma digna, pois “o mínimo vital de água é a garantia mínima de acesso à água, em quantidade e qualidade contempladas nos parâmetros internacionais reconhecidos, como fim de se propiciar uma sobrevivência e subsistência digna da pessoa humana”.²⁴ É um dever do Estado fazer com que as necessidades básicas sejam acessíveis aos que delas mais necessitam, pois o mercado somente atende a quem pode pagar por serviços como o

²⁰ CARNEIRO, J. D. Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento? 2017.

²¹ OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS. Em Paris, remunicipalização do saneamento possibilitou investimento e controle social. 2019

²² QINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Anais... Belém, 2023. p. 1-21. p. 5

²³ LOPEZ, L. M. V. Avaliação do programa volume mínimo vital de água gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e de Medellín. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) –Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

²⁴ TOSTES, E. C. M. Teoria do mínimo vital da água: por um diálogo necessário do Estado de direito com o Estado sem direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 174.



saneamento, saúde, habitação, educação etc.²⁵ Além disso, “em regra, mas nem sempre, os serviços públicos se revestem de essencialidade, pois têm caráter de manutenção do interesse público.”²⁶ O direito humano à água está atrelado à dignidade de toda e qualquer pessoa, em especial aquelas mais vulneráveis socioeconomicamente e sem os meios para satisfazerem as necessidades básicas mínimas para a sua existência.

O MVAG está ancorado no conceito do mínimo existencial e busca assegurar as condições materiais mínimas de sobrevivência para os mais pobres, pois este “é o conjunto dos direitos fundamentais sociais mínimos para a garantia de patamar elementar de dignidade humana”.²⁷ No entanto, existe uma diferença entre o mínimo vital e o mínimo existencial, já que “este é relativo às condições materiais mínimas necessárias para a sobrevivência do indivíduo, ou seja, os pressupostos materiais imprescindíveis para sua existência física”.²⁸ A diferença entre os dois está em que “o mínimo vital é requisito necessário, mas não suficiente para que se alcance o grau mais elementar de dignidade humana no seu aspecto sociocultural”.²⁹ Somente a educação fará com que a pessoa consiga viver em sociedade.³⁰ Como se trata de uma discussão sobre conceitos do mundo jurídico, utilizaremos neste trabalho o termo mínimo existencial como referência para os direitos fundamentais para a sobrevivência da pessoa sem uma hierarquização destes direitos.

A presença do mínimo existencial nas constituições se deu mediante um constitucionalismo social, que teve início na Constituição mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919, e destaca o papel do Estado na garantia dos direitos sociais.³¹ No entanto, ele já estava presente no texto da constituição francesa de 1793 no qual foi inserido o “direito dos necessitados aos socorros públicos, ainda que tal previsão tenha tido um caráter eminentemente simbólico.”³² Foi na constituição alemã de 1919 que

²⁵ SCAFF, F. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Revista Argumentum*, n. 6, p, 31-46, 2006.

²⁶ DAMASCENO, J. B. Água: Bem Vital, Direito Essencial e de Apropriação Incondicional. *Revista da EMERJ*, v. 25, n. 1, p. 40-54, 2023. p. 43.

²⁷ TOLEDO, C. Mínimo existencial: a construção de um conceito e seu tratamento pela jurisprudência constitucional brasileira e alemã. *Revista em Propriedade Intelectual Direito Contemporâneo*, v. 11, n. 1, p. 102-119, 2017. p. 103

²⁸ TOLEDO, C. op. cit., p. 114.

²⁹ TOLEDO, C. op. cit., p. 115.

³⁰ TOLEDO, C. 2017.

³¹ SARMENTO, D. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016.

³² SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 3, n. 2, p. 115-141, 2016. p. 117.



a noção de dignidade humana foi incorporada, “cujo artigo 151 dispunha que a vida econômica deve corresponder aos ditames da Justiça e tem como objetivo assegurar a todos uma existência com dignidade”.³³ Entretanto, “o direito a um mínimo existencial independe de expressa previsão no texto constitucional para poder ser reconhecido, visto que é decorrente da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana”.³⁴ É importante ressaltar que o mínimo existencial não pode ser confundido com caridade, mas sim uma garantia de direitos.

Neste sentido, podemos recorrer ao conceito do mínimo existencial para justificar a água como um direito fundamental para a manutenção da vida, já que “além da relação do direito de acesso à água com o princípio da dignidade humana há, também, uma estreita vinculação desse direito com o princípio (que é direito e ao mesmo tempo garantia) do mínimo existencial”.³⁵ No caso do Brasil, mesmo não citado explicitamente em nossa Constituição, o Artigo 3º preconiza, no Inciso III, que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.³⁶ O mínimo existencial está subentendido na nossa Carta Magna quando ela defende a dignidade da pessoa humana e o fim da pobreza, além de todas as formas de discriminação e preconceitos.³⁷ Já para Espinoza (2017, p. 110), “no contexto brasileiro, a defesa do mínimo existencial vem reforçar a proteção, promoção e eficácia de direitos fundamentais sociais básicos que muitas vezes são negligenciados pelo Legislador e pelo Executivo”.³⁸

A água está presente nas constituições de alguns países: “A África do Sul foi pioneira, com texto constitucional de 1996. No início do século XXI, países da América Latina seguiram o mesmo caminho: Uruguai (2004), Equador (2008) e Bolívia (2009)”.³⁹ Reconhecer a água como um direito em lei não é uma garantia para o seu acesso, mas é ter um instrumento a mais para pressionar os governos para que tomem decisões que

³³ SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. *op. cit.*, p. 118.

³⁴ SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. *op. cit.*, p. 126.

³⁵ FERREIRA PES, J. H. Direito fundamental de acesso à água e o mínimo existencial ambiental. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 4, p. 275-301, 2019.

³⁶ BRASIL. Constituição da República. 1988.

³⁷ RODRIGUES, H. A. Princípio do mínimo existencial e sustentabilidade das políticas públicas do meio ambiente com ênfase no saneamento básico. São Paulo: Dialética, 2022.

³⁸ ESPINOZA, D. S. E. E. Doutrina do mínimo existencial. *Interfaces Científicas*, v. 6, n. 1, p. 101-112, 2017. p. 110.

³⁹ QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. *XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*. Anais... Belém, 2023. p. 1-21. p. 4



favoreçam as populações vulneráveis que estão à margem da cidadania plena. No Brasil, a água não consta no rol dos direitos sociais fundamentais da Constituição, embora a dignidade humana esteja listada como uma das obrigações do Estado. Em junho de 2021, o Senado aprovou, por unanimidade, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 06/2021 que propõe reconhecer a água potável como um direito fundamental em nossa Carta Magna. Esta PEC ainda não foi votada na Câmara dos Deputados.⁴⁰ até o mês de janeiro de 2025, mas já teve o seu parecer votado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) de forma favorável.

O reconhecimento jurídico pode se tornar um instrumento de luta para as populações desassistidas reivindicarem o seu direito à água em quantidade e qualidade apropriadas, pois “a inexistência de garantia legal de fornecimento contínuo de uma quantidade mínima de água, por exemplo, resulta em decisões que legitimam cortes por inadimplência mesmo quando constatada a situação de vulnerabilidade econômica do usuário”.⁴¹ Assim, podemos afirmar cabalmente que é dever do Estado brasileiro garantir a saúde dos seus cidadãos e cidadãs. Se a água é fator primordial para tal objetivo, a garantia ao seu acesso também é seu dever.⁴² No entanto, a realidade é que, mesmo sendo signatário da Resolução da ONU nº 64/292, este direito ainda está condicionado ao pagamento de tarifas nem sempre acessíveis aos mais pobres no Brasil, como se a água fosse uma mercadoria qualquer e não algo que possa definir a qualidade de vida de uma pessoa. Isso quando a residência é beneficiada com a ligação à rede de abastecimento, fato ainda inexistente para milhões de famílias em nosso país, como já exposto anteriormente.

Uma das questões levantadas sobre a subjetividade do mínimo existencial é como classificar uma necessidade básica.⁴³ Ele certamente difere a depender das características de cada povo e “varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidades para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará esse patamar de mínimo existencial”.⁴⁴ No entanto, o objeto de demanda para ser classificado como mínimo existencial deve ser algo essencial para

⁴⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda Constitucional 06/2021. 2024.

⁴¹ QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. op. cit., p. 1-21. p. 4.

⁴² TOSTES, E. C. M. Teoria do mínimo vital da água: por um diálogo necessário do Estado de direito com o Estado sem direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

⁴³ ESPINOZA, D. S. E. E. Doutrina do mínimo existencial. *Interfaces Científicas*, v. 6, n. 1, p. 101-112, 2017.

⁴⁴ SCAFF, F. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Revista Argumentum*, n. 6, p, 31-46, 2006. p. 36.



manter a vida, como no caso da água. Neste sentido, independente da cultura, religião etc., não há dúvida de que se trata de um item que não pode ser excluído do rol daqueles que são vitais para manter a dignidade humana e que, por isto mesmo, todas as pessoas devem acessar ao menos uma quantidade mínima para a sobrevivência.

Não existe uma unanimidade sobre a quantidade mínima de água que deve ser distribuída gratuitamente às famílias que não podem pagar as tarifas cobradas. Organismos internacionais divergem sobre o número de litros necessários diariamente para a manutenção da vida de uma pessoa de forma digna e “os valores oscilam entre 40 a 100 litros diários por pessoa, sem considerar o gasto na produção agrícola e industrial”.⁴⁵ Este montante seria o suficiente para saciar a sede, ter uma higiene mínima, preparar os alimentos e, consequentemente, garantir a saúde. No entanto, há que se levar em conta o clima onde habitam as pessoas que podem ser possivelmente favorecidas, já que há necessidades diferentes, a depender da temperatura de onde elas vivem, número de residentes na moradia, etc. Entretanto, quando o mínimo existencial está relacionado à água, não deve haver uma fixação de quantidade feita de forma genérica, “isso porque a definição do que integra o mínimo existencial depende de fatores relacionados às condições pessoais do titular do direito, além daqueles de ordem social, cultural e econômica”.⁴⁶

É possível que um dos questionamentos sobre a implantação do MVAG seja o fato de que já existem programas com a intenção de facilitar o acesso das pessoas à água, em especial no mundo urbano, como a tarifa social. No entanto, a obrigação de pagar uma tarifa mensal pode limitar o seu acesso para as famílias que estão abaixo da linha de pobreza. A depender da renda e do número de pessoas em um domicílio familiar, mesmo a tarifa social pode impossibilitar o consumo de água em quantidade apropriada para as necessidades básicas, fazendo com que outras prioridades sejam escolhidas. Embora a tarifa social seja um avanço inegável no direito ao acesso à água para as famílias vulneráveis socioeconomicamente, ela beneficia apenas os que estão ligados à rede,⁴⁷ algo que foi direcionado no Novo Marco Legal do Saneamento quando menciona a gratuidade da conexão para as residências das famílias de baixa renda por parte dos prestadores

⁴⁵ RIBEIRO, W. C. Geografia política da água. São Paulo, Annablume, 2008. p. 66.

⁴⁶ FERREIRA PES, J. H. Direito fundamental de acesso à água e o mínimo existencial ambiental. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 4, p. 275-301, 2019. p. 294.

⁴⁷ LOPEZ, L. M. V. Avaliação do programa volume mínimo vital de água gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e de Medellín. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) –Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.



públicos e privados, quando necessária, no Artigo 45º, parágrafos 8º e 9º, embora faça a ressalva de que isso somente será realizado se o equilíbrio financeiro for observado.⁴⁸

A tarifa social serve ao pobre, mas não a quem vive em condições de miserabilidade.⁴⁹ Os programas para facilitar o acesso à água tem uma preocupação com a meta de consumo, sem levar em conta o número de pessoas que habitam a residência⁵⁰ ou outros aspectos envolvidos.

Outra crítica que se faz ao MVAG é que ele pode aumentar o gasto de água, já que as famílias terão acesso a uma quantidade de forma gratuita e poderão exagerar no seu consumo. No entanto, não há comprovação de que este aumento realmente aconteça. Houve pouca mudança no consumo após a implantação do MVAG na África do Sul.⁵¹ Após comparação entre o consumo de usuários do MVAG e os que não eram por ele beneficiados na Colômbia.

A análise comparativa do consumo per capita mostrou que o aumento do consumo dos beneficiados não superou os consumos per capita dos demais usuários sem benefício, o que permite inferir que o efeito identificado do programa sobre o consumo não estimulou um consumo que possa se considerar excessivo⁵²

Outros países já contam com uma política de acesso gratuito à água como o Equador, a Irlanda, a Bélgica e a Espanha⁵³. Neste trabalho ressaltaremos os casos da África do Sul, por ser o primeiro país a oficialmente oferecer uma política pública de acesso à água de forma gratuita, com respaldo constitucional, e a Colômbia que vem implantando o MVAG em várias cidades daquele país.

3.1 O MÍNIMO VITAL DE ÁGUA GRATUITO NA ÁFRICA DO SUL

Chamado na África do Sul de Free Basic Water (FBW), o acesso à água foi assegurado na constituição sul-africana de 1996, como parte do processo de um novo

⁴⁸ BRASIL. Novo Marco Regulatório do Saneamento. 2020.

⁴⁹ TOSTES, E. C. M. Teoria do mínimo vital da água: por um diálogo necessário do Estado de direito com o Estado sem direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

⁵⁰ FURIGO, F. R. Avaliação do programa volume mínimo vital de água potável gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e Medellín. 2020.

⁵¹ SZABÓ, A. The value of free water: analizing South Africa's free basic Water. Journal of Econometrical Society, v. 83, n. 5, p. 1913-1961, 2015.

⁵² LOPEZ, L. M. V. op. cit., p. 148.

⁵³ QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Anais... Belém, 2023. p. 1-21.



momento político, quando aquela nação passou por muitas mudanças na tentativa de sanar as consequências do Apartheid que havia oprimido por décadas, de forma criminosa, o povo negro daquele país. Em 1994, dos 36 milhões de habitantes, havia uma estimativa de que 12 milhões não tinham acesso à água limpa e, em 2005, dos 48,1 milhões, apenas 3,7 milhões não acessavam água potável.⁵⁴ No caso do FBW, “as estratégias para garantir o suprimento mínimo são variadas, indo desde políticas universais de não-cobrança pelos primeiros 6m³ na fatura, até políticas focalizadas na população sem capacidade de pagamento”.⁵⁵ Isto assegura que as famílias que não podem pagar as tarifas tenham acesso ao mínimo de água para viver. Um dado importante é que 99% das pessoas atendidas pela FBW são negras, com uma renda mensal por residência de 500 Dólares.⁵⁶

Críticos ao programa questionam a quantidade disponibilizada muitas vezes como insuficiente para as famílias atendidas pelo programa. Outros comentários afirmam que há avanços na saúde e na higiene dos assistidos. Ainda assim, as críticas são feitas devido “a erros de definição dos beneficiários; à insuficiência do volume fornecido; à possibilidade de cortes por inadimplência; ao desperdício de água; e à estigmatização resultante de alguns dos mecanismos de implementação”⁵⁷ Há queixas relacionadas a beneficiados que não se enquadram como necessitados economicamente, casos de pessoas doentes ou recém-nascidas que podem ter necessidade de uma quantidade maior de água e residências de pessoas na linha da pobreza com muitos moradores onde a quantidade água oferecida pelo programa simplesmente não é suficiente.

É preciso considerar as realidades socioeconômicas e culturais que extrapolam os planejamentos técnicos. Na África do Sul, não bastasse a política criminosa do Apartheid, aquele é um país territorialmente vasto, culturalmente diverso e economicamente desigual, fazendo com que qualquer política pública precise de constantes ajustes. No entanto, este programa desafia a ideia de que toda água deve ser paga para chegar às torneiras dos mais pobres.⁵⁸ Na tentativa de garantir um direito vital

⁵⁴ MULLER. M. Free basic water: a sustainable instrument for a sustainable future in South Africa. *Environment & Urbanization*, v. 20, n. 1, p. 67-87, 2008.

⁵⁵ QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. *XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*. Anais... Belém, 2023. p. 1-21. p. 6.

⁵⁶ SZABÓ, A. The value of free water: analizing South Africa's free basic Water. *Journal of Econometrical Society*, v. 83, n. 5, p. 1913-1961, 2015.

⁵⁷ QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. op. cit., p. 1-21. p.8

⁵⁸ MULLER. M. Free basic water: a sustainable instrument for a sustainable future in South Africa. *Environment & Urbanization*, v. 20, n. 1, p. 67-87, 2008.



como a água, este país está muito à frente, mesmo que o FBW necessite de aperfeiçoamentos.

3.2 O MÍNIMO VITAL DE ÁGUA GRATUITO NA COLÔMBIA

A Colômbia foi a pioneira na aplicação do MVAG na América Latina. A luta pelo reconhecimento do direito à água surgiu quando “entre os anos 2005 e 2008, a partir da iniciativa de uma ONG, promoveu-se uma campanha para a água ser reconhecida como bem público. No ano de 2007, iniciou-se a convocatória para o Referendo Constitucional da água (...).⁵⁹ Esta campanha tinha a intenção de forçar o Congresso colombiano a fazer o referendo oficial e, para isso, foram colhidas mais de 2 milhões de assinaturas por cerca de 1.200 organizações espalhadas pelo país.⁶⁰ Embora o referendo não tenha validado a água como um direito humano sob a responsabilidade do Estado, esta campanha gerou uma discussão sobre o seu acesso e possíveis ações concretas para mitigar a sua falta. O referendo também possibilitou a discussão sobre o MVAG, que seria implantado como um programa alguns anos mais tarde. O avanço no reconhecimento ao direito à água no campo jurídico tem se ampliado nos últimos anos de forma promissora naquele país.

Em 2019 a Corte constitucional, ao fazer a interpretação da Nova Lei de Abastecimento de Água, determinou que os administradores do serviço têm o dever de fornecer o mínimo de 50 litros diários de água potável por pessoa. A decisão tem como base o artigo 13 da Constituição Colombiana que obriga o Estado a proteger pessoas que se encontram em situação de carência manifesta. Isso porque, mesmo com o sistema de subsídios, famílias pobres mais numerosas não recebiam água suficiente para suas necessidades, em função de um cálculo de tarifas e benefícios baseado em blocos crescentes.⁶¹

⁵⁹ LOPEZ, L. M. V. Avaliação do programa volume mínimo vital de água gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e de Medellín. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) –Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. p. 59.

⁶⁰ COLMENARES, R. Las lecciones del referendo por el derecho humano al agua en Colombia. Waterlat-Gobacit, v. 1, n. 2, p. 65-83, 2014.

⁶¹ TOSTES, E. C. M. Teoria do mínimo vital da água: por um diálogo necessário do Estado de direito com o Estado sem direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 147-148.



Desde o ano de 2011, o município de Medellin implantou o MVAG para famílias vulneráveis, garantindo o direito à água de forma progressiva.⁶² Naquela municipalidade, houve uma preocupação com a questão de gênero na implementação do programa, pois “el mismo está dirigido a las mujeres cabezas de familia que tienen la responsabilidad de sacar adelante a sus hijos y a sus padres, éstos últimos en edad avanzada y que en conjunto constituyen parte de la población vulnerable”.⁶³ Na capital Bogotá⁶⁴, o programa começou em 2012 e é parte das ações para garantir o direito à água.⁶⁵ Ao fazer uma análise o MVAG dos dois municípios, constatou-se que a implantação do programa aconteceu com algumas distinções, sendo que “as principais diferenças que impedem a comparação direta dos efeitos desses dois programas são: a) a determinação do grupo de beneficiados, b) a proporção do benefício frente à tarifa, e c) a disponibilidade de informações para a avaliação”.⁶⁶ Isso se justifica porque são dois municípios com realidades distintas

Naquele país sul-americano, o financiamento do MVAG acontece através do subsídio cruzado, e, a depender do município, é suplementado pelo tesouro público. A definição dos beneficiários se dá com base na classificação da população que está dividida em 6 estratos socioeconômicos, sendo o estrato 1 representado pela população mais pobre e o 6 a menos vulnerável.⁶⁷ Algumas cidades fornecem o MVAG para os estratos 1 e 2 e há um cuidado para que o subsídio alcance uma quantidade de água que vá além do permitido pelo MVAG. Uma conclusão é que “esse sistema evita alguns problemas que ocorrem na África do Sul, onde famílias pobres que consomem volume superior ao mínimo vital acabam pagando os valores elevados da água para o segundo bloco de consumo”.⁶⁸

⁶² LOPEZ, L. M. V. Avaliação do programa volume mínimo vital de água gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e de Medellín. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) –Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

⁶³ JARAMILLO, P. Análisis de la política del mínimo vital de agua potable en Medellín, Colombia. Tendencias en la investigación universitaria. In: Tendencias en la Investigación Universitaria: una visión desde Latinoamérica. Araque, Y. V. C.; GARCÍA, A. G. R.; LÓPEZ, R. G.; ALVARADO, N. B.; NIEVES, D. C. R. (Coord.). 2021. p. 38.

⁶⁴ Em Bogotá, o MVAG foi implantado quando o atual Presidente da República da Colômbia, Gustavo Petro, era o então prefeito daquela cidade.

⁶⁵ VARGAS, L.; MINGOTI, S. A.; HELLER, L. Impact of a programme for water affordability on residential consumption: implementation of the “Programa Mínimo Vital de Agua Potable” in Bogotá, Colombia. Water. v. 10, n. 2, p. 1-22, 2018.

⁶⁶ LOPEZ, L. M. V. op. cit., p. 146.

⁶⁷ VARGAS, L.; MINGOTI, S. A.; HELLER, L. 2018

⁶⁸ QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Anais... Belém, 2023. p. 1-21. p. 11.



Como qualquer política pública, o MVAG na Colômbia também sofre críticas.

Uma delas é que ele pode incentivar o desperdício de água, por exemplo. Em termo de consumo, houve um pequeno aumento nos estratos 1 e 2, no ano de 2013.⁶⁹ O programa continua em avaliação para o seu aprimoramento enquanto se expande para outras cidades daquele país, a exemplo de Cali, o que demonstra o reconhecimento dos resultados positivos para as populações beneficiadas. Movimentos sociais agora lutam para que o MVAG seja estendido para todo o país e atenda outras pessoas necessitadas longe dos grandes centros.

3.3 O MÍNIMO DE ÁGUA GRATUITO NO BRASIL

O Brasil já conta com a Lei 14.898, de 13 de junho de 2024, que institui as novas diretrizes para a tarifa social de água e esgoto. Esta lei cria critérios para definir as famílias que podem usufruir deste benefício, mas ainda passa por aprimoramento devido às queixas de alguns prestadores. Já há uma tarifa social em alguns estados para facilitar o acesso à água para populações vulneráveis. No entanto, várias questões não são levadas em conta na formulação do programa de tarifa social. A primeira é que o clima quente de algumas regiões leva os seus moradores a tomarem um maior número de banhos diários. Também é necessário levar em conta o número de habitantes por residência e se há crianças, idosos ou pessoas com necessidades especiais e problemas de saúde que necessitam de um maior gasto de água, quando, muitas vezes, o limite de gasto é 10m³. Todas estas questões podem incidir na necessidade de consumir mais água do que o que é permitido por lei.

Existem alguns programas para facilitar o acesso à água no Brasil, a exemplo do Programa Viva Água Maranhão, que oferece isenção de pagamento e é financiado pelo Fundo Maranhense de Combate à Pobreza, e o Programa Água Pará, que distribui gratuitamente até 20m³ de água mensalmente, e é custeado pelo Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS).⁷⁰ No caso do estado Maranhão (CAEMA), além de oferecer a tarifa social, a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão disponibiliza o

⁶⁹VARGAS, L.; MINGOTI, S. A.; HELLER, L. Impact of a programme for water affordability on residential consumption: implementation of the “Programa Mínimo Vital de Agua Potable” in Bogotá, Colombia. *Water*. v. 10, n. 2, p. 1-22, 2018.

⁷⁰QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. *XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*. Anais... Belém, 2023. p. 1-21.



Programa Viva Água Maranhão.⁷¹ O benefício atende pessoas de baixa renda – cadastradas no CadÚnico do governo federal, e que comprovem ser proprietário ou inquilino da moradia – que consumirem até 25m³ por mês. Um ponto negativo é que a residência precisa estar conectada à rede de abastecimento para solicitar este benefício.

Já o Programa Água Pará, oferecido pelo governo do estado do Pará, através da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), possibilita o não pagamento da tarifa por até 2 anos para famílias carentes.⁷² O residente deve ter cadastro no CadÚnico e o consumo deve ser de até 20m³, e o excedente a esta quantidade é pago pelo consumidor. No que tange o MVAG, esta discussão ainda está sendo semeada no Brasil. Sem dúvida, a Covid-19 trouxe para os holofotes a importância do acesso à água limpa para a prevenção da transmissão do Covid-19 e outras doenças. Entretanto, como já citado anteriormente, a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento tende a projetar um novo desenho para a gestão da água brasileira.

Uma cobrança para a implantação do MVAG vem acontecendo por iniciativa da Defensoria Pública fluminense (RIO DE JANEIRO, 2023) através de uma Ação Civil Pública impetrada pelos Defensores Públicos Eduardo Chow de Martino Tostes, André Luís Machado de Castro, Thiago Henrique Basílio e Ana Carolina C. Barde Bezerra.⁷³ Os agentes públicos citados demonstram a importância do MVAG para a população carente dos municípios fluminenses ao argumentarem que:

Na lógica de mercado que se impôs sobre o direito à água, a cobrança através de tarifa, por si só, já é uma problemática, pois tarifa seria uma contraprestação de natureza comercial, diferente da taxa, que é paga diante de um serviço público. A ótica do Direito Administrativo já lança foco ao grau mercantil que se impõe a serviço público de natureza essencial⁷⁴

Os autores da Ação Civil Pública afirmam em defesa do MVAG que “outros Estados do país já instituíram tal previsão de isenção social de água, assegurando-se o direito ao mínimo vital de água a pessoas carentes, quais sejam, Maranhão e Pará”.⁷⁵ Cabe aqui ressaltar que os estados já citados acima e que têm uma política pública neste sentido, operam de uma forma diferente dos programas do MVAG implantados na África do Sul e

⁷¹ CAEMA. Programa Viva Água. 2024.

⁷² COSANPA. Programa Água Pará. 2024.

⁷³ RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio De Janeiro. Governo RJ. 2023.

⁷⁴ Ibidem. p. 38.

⁷⁵ RIO DE JANEIRO. Op. cit., p. 42.



na Colômbia, pois nestes dois países há também uma preocupação em garantir a ligação à rede, o que não acontece nos estados do Pará e do Maranhão. Em um país de tamanho continental como o Brasil e com as suas complexidades, o MAVG carece de estudos consistentes para garantir a sua viabilidade e para se firmar como uma política pública eficaz e duradoura. Esperamos que novos estudos possam avançar nos critérios e necessidades peculiares à implantação do MVAG no Brasil.

3.4 QUEM VAI PAGAR A CONTA DO MÍNIMO VITAL DE ÁGUA GRATUITO?

Como qualquer outra política pública, esta é uma pergunta que deve ser feita: quem financiará este investimento? Em um contexto de mudança de gestão da água no Brasil, o que parece um benefício para as populações vulneráveis pode, na verdade, ser um fator de aumento do lucro para o mercado da água. Há que se precaver para que o Estado não arque com as despesas, enquanto empresas privadas que receberam a concessão das empresas públicas de saneamento ficam com o lucro. É necessário evitar que o dinheiro público financie o MVAG para a população que não é atendida pelo setor privado, enquanto este último não é obrigado a investir na expansão da rede, além de fornecer água apenas para a parte da população que lhe garantirá altos rendimentos.

Ao analisar como o MVAG é financiado nos países citados acima, podemos destacar que, com relação ao FBW na África do Sul, há uma combinação de fontes de financiamento. Porém, “nos municípios que possuem condições de financiar os serviços através da política tarifária, uma tarifa progressiva (por blocos de consumo) é aplicada, sendo o primeiro bloco isento de pagamento”⁷⁶. Sempre é observada a sustentabilidade financeira dos municípios sul-africanos que oferecem este programa. Já na Colômbia, há um mecanismo que cobre os custos do MVAG da seguinte forma:

A tarifa dos usuários nos estratos de melhor condição socioeconômica (5 e 6) contribui, proporcionalmente, para subsidiar os usuários dos estratos mais pobres (1, 2 e 3). Por outro lado, os usuários nas categorias industrial e comercial também contribuem para esses subsídios. O estrato 4, considerado de condição socioeconômica média, paga a tarifa sem subsídios nem contribuições.⁷⁷

⁷⁶ QINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Anais... Belém, 2023. p. 1-21. p. 7.

⁷⁷ LOPEZ, L. M. V. Avaliação do programa volume mínimo vital de água gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e de Medellín. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) –Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. p. 153.



É importante ressaltar que o subsídio cruzado presente no sistema de saneamento brasileiro se encontra ameaçado com o Novo Marco Legal do Saneamento. Esta “Lei assegura que uma diretriz do sistema tarifário é a ampliação do acesso, dos cidadãos e localidade de baixa renda, aos serviços, mas não é incisiva sobre como garantir a promoção dessa diretriz”.⁷⁸ A mesma Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, em seu 29º Artigo, Parágrafo 2º, afirma que “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”.⁷⁹ O tempo verbal empregado neste parágrafo deixa dúvidas quanto à garantia de aplicação dos subsídios.

Uma possibilidade é que o MVAG possa ser incluído no mesmo fundo que financiará a tarifa social como preconizado na Lei Nacional Nº 14.898, de 13 de junho de 2024 (Brasil, 2024), que normatiza a tarifa social do saneamento básico no Brasil. Ela estabelece, em seu Artigo 5º, a Conta de Universalização do Acesso à Água. Este benefício será financiado pelo poder público, como podemos ler no Artigo 11º, que esclarece sobre a gestão e a distribuição dos recursos:

§ 2º O repasse de recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água será feito diretamente ao prestador do serviço, de acordo com as informações coletadas pelas ERIs e disponibilizadas pela ANA ao órgão competente do Poder Executivo federal.⁸⁰

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vários países, grupos se organizam para pressionar os representantes legislativos para incluir o direito à água ainda ausente em suas constituições. Com o avanço do Neoliberalismo, o mercado da água vem se mobilizando para controlar a sua distribuição, o que a coloca como um produto que somente será ofertado à população após a sua precificação e pagamento. Este direito fundamental para a manutenção da vida não está garantido para os grupos historicamente subalternizados em uma configuração

⁷⁸ TOSTES, E. C. M. Teoria do mínimo vital da água: por um diálogo necessário do Estado de direito com o Estado sem direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 60.

⁷⁹ BRASIL. Novo Marco Regulatório do Saneamento. 2020.

⁸⁰ BRASIL. Lei Nº 14.898, de 13 de junho de 2024. Institui diretrizes para a tarifa social de água e esgoto em âmbito nacional. 2024



baseada na dinâmica mercadológica. A sua garantia em lei, se não assegura a sua acessibilidade, ao menos pode auxiliar na cobrança por este direito.

A forte presença de orientações mercadológicas nas empresas públicas de saneamento possibilita o acesso à água apenas para quem pode arcar com os custos tarifários. Isso é condenar uma parte da população brasileira, já carente de tantos outros direitos, a uma vida ainda mais pobre, pois a coloca à mercê de doenças transmitidas por águas impróprias para a ingestão. Mesmo a tarifa social pode ser um peso no orçamento de famílias abaixo da linha de pobreza. O MVAG pode ser uma solução para a garantia de um direito negado e vem se mostrando eficaz para o aumento da qualidade de vida das famílias que o recebem em outros países. Em um contexto de pandemia, foi possível comprovar a centralidade da água para a prevenção da Covid-19 e de outras doenças. Muitas pessoas teriam sido salvas se o seu acesso tivesse sido facilitado de forma mais veemente em comunidades carentes, já que ela foi a primeira forma de prevenção contra a transmissão do Coronavírus.

Não há dúvida de que os casos aqui analisados são exemplos que devem ser estudados com afinco para uma possível implantação do MVAG no Brasil. Questões como a quantidade exata de água a ser distribuída, o custo financeiro e as famílias que poderão ser beneficiadas dependem de cada região onde o programa for implantado devido às diferentes características socioeconômicas e geográficas que temos em nosso país. Os programas oferecidos pelos estados do maranhão e do Pará são exemplos de que o poder público pode prover o mínimo vital de água para famílias carentes de forma gratuita, mesmo que seja por um período limitado de tempo.

O setor de saneamento básico brasileiro atravessa grandes mudanças no que se refere a sua gestão, passando do controle público para o privado. Neste sentido, é importante cuidar para que a implantação do MVAG não seja uma estratégia que vá gerar ainda mais lucros ao mercado da água, quando o Estado financiará o programa para as pessoas necessitadas e o mercado ofertará a água apenas para os que podem por ela pagar. Por fim, concluímos que o Brasil ainda é um grande devedor da promoção da cidadania quando o assunto é o direito humano à água, pois são mais de 30 milhões de pessoas desligadas das redes de distribuição de água. O MVAG pode não ser a solução para todos os problemas nesta área, mas certamente melhorará a vida de milhões de pessoas promovendo a saúde e o bem-estar em um país que ainda divide a sua população



entre as pessoas que têm e as que não têm acesso a uma água de boa qualidade e em quantidade necessária.

REFERÊNCIAS

BARRAQUÉ, B. O desenvolvimento dos serviços na Europa: da diversidade para a convergência? In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte, EDUFMG, 2013.

BORDALO, C. A. L. Os conflitos socioambientais pelo uso da água no Brasil na perspectiva da ecologia política. *Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 1, n. 2, p. 78, 2019. DOI: <https://doi.org/10.48075/amb.v1i2.23237>.

BRASIL. Constituição da República. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2024.

BRASIL. Novo Marco Regulatório do Saneamento. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snispainel>. Acesso em: 14 jan. 2025

BRASIL. Lei Nº 14.898, de 13 de junho de 2024. Institui diretrizes para a tarifa social de água e esgoto em âmbito nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

CAEMA. Programa Viva Água. 2024. Disponível em: <http://gsan.caema.ma.gov.br:8080/gsan/exibirInformacoesPortalCaemaAction.do?method=vivaAgua>. Acesso em: 16 jan. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda Constitucional 06/2021. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277279>. Acesso em: 5 fev 2024.

CARNEIRO, J. D. Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento? 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>. Acesso em: 6 fev. 2024.

COLMENARES, R. Las lecciones del referendo por el derecho humano al agua en Colombia. Waterlat-Gobacit, v. 1, n. 2, p. 65-83, 2014. Disponível em: <http://waterlat.org/WPapers/WPSATCUASPENo2.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.



COSANPA. Programa Água Pará. 2024. Disponível em: <https://www.cosanpa.pa.gov.br/confira-os-polos-de-atendimento-para-recadastramento-do-programa-agua-para-em-belem/>. Acesso em: 16 jan. 2025.

DAMASCENO. J. B. Água: Bem Vital, Direito Essencial e de Apropriação Incondicional. Revista da EMERJ, v. 25, n. 1, p. 40-54, 2023. Disponível em <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/521>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ESPINOZA, D. S. E. E. Doutrina do mínimo existencial. *Interfaces Científicas*, v. 6, n. 1, p. 101-112, 2017. DOI: <https://doi.org/10.17564/2316-3801.2017v6n1p101-112>.

FERREIRA PES, J. H. Direito fundamental de acesso à água e o mínimo existencial ambiental. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 4, p. 275-301, 2019. DOI <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.40604>

FURIGO, F. R. Avaliação do programa volume mínimo vital de água potável gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e Medellín. 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/avaliacao-do-programa-volume-minimo-vital-de-agua-potavel-gratuito-na-colombia-os-casos-de-bogota-e-medellin/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

IBGE. Censo demográfico 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3157>. Acesso em 13 dez. 2024.

IBGE. Censo demográfico 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9956>. Acesso em 13 dez. 2024.

JARAMILLO, P. Análisis de la política del mínimo vital de agua potable em Medellín, Colombia. *Tendencias em la investigación universitaria*. In: *Tendencias en la Investigación Universitaria: una visión desde Latinoamérica*. Araque, Y. V. C.; GARCÍA, A. G. R.; LÓPEZ, R. G.; ALVARADO, N. B.; NIEVES, D. C. R. (Coord.). 2021. Santa Ana de Coro: Fondo Editorial Universitario Servando Garcés. DOI: www.doi.org/10.47212/tendencias2021vol.xiv.4.

LEITE, C. H. P.; NETO, J. M. M.; BEZERRA, A. K. L. B. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. *Revista Engenharia Sanitária Ambiental*, v. 27, p. 1041-1047, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-415220210311>.

L. M. V. Avaliação do programa volume mínimo vital de água gratuito na Colômbia: os casos de Bogotá e de Medellín. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) –Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/RAOA-BBBK4E>. Acesso em: 10 fev. 2024

MARTINS, R. C. De bem comum a ouro azul: a crença na gestão racional da água. *Contemporânea*, v. 2, n. 2. p. 465-488, 2012. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/92/57>. Acesso em: 10 fev. 2024.



MIRANDA, R. S. Ecologia política e conflitos distributivos: questão urbana e comodificação da água. *Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 5, n. 1. p. 101-133, 2023. DOI <https://doi.org/10.48075/amb.v5i1.30912>.

MULLER, M. Free basic water: a sustainable instrument for a sustainable future in South Africa. *Environment & Urbanization*, v. 20, n. 1, p. 67-87, 2008. DOI: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0956247808089149>.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS. Em Paris, remunicipalização do saneamento possibilitou investimento e controle social. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/em-paris-remunicipalizacao-do-saneamento-possibilitou-investimentos-e-controle-social/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

PAZ, M. G. A.; FRACALANZA, A. P.; ALVEZ, E. M.; SILVA, F. J. R. Os conflitos das políticas da água e do esgotamento sanitário: que universalização buscamos? *Revista Estudos Avançados*, n. 102, p. 193-208, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35102.012>.

QUINTSIR, S.; FERREIRA, L. C. A agenda do volume mínimo de água para sobrevivência no Brasil e no mundo. *XX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Anais...* Belém, 2023. p. 1-21.

RIBEIRO, W. C. *Geografia política da água*. São Paulo, Annablume, 2008.

RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio De Janeiro. Governo RJ. 2023. Ação Civil Pública. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2023/03/ACP.agua_minimo.vital_.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Manual monitoramento das doenças diarreicas agudas. Governo RS. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2023/12/1523948/manual-mdda-2023.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

RODRIGUES, H. A. Princípio do mínimo existencial e sustentabilidade das políticas públicas do meio ambiente com ênfase no saneamento básico. São Paulo: Dialética, 2022.

SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 3, n. 2, p. 115-141, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>.

SARMENTO, D. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034>.

SCAFF, F. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Revista Argumentum*, n. 6, p. 31-46, 2006. Disponível em:



<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/731>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SILVA, F. J. R.; FRACALANZA, A. P. Privatizando sem privatizar: o caso de empresas de economia mista e de parcerias público-privadas nas empresas públicas de saneamento. *Novos Cadernos NAEA*, v. 25, n. 3, p. 307-328, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.18542/ncn.v25i3.10499>.

SZABÓ, A. The value of free water: analizing South Africa's free basic Water. *Journal of Econometrical Society*, v. 83, n. 5, p. 1913-1961, 2015. DOI: <https://doi.org/10.3982/ECTA11917>.

TOLEDO, C. Mínimo existencial: a construção de um conceito e seu tratamento pela jurisprudência constitucional brasileira e alemã. *Revista em Propriedade Intelectual Direito Contemporâneo*, v. 11, n. 1, p. 102-119, 2017. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/9267>. Acesso em: 10 fev. 2024.

TOSTES, E. C. M. Teoria do mínimo vital da água: por um diálogo necessário do Estado de direito com o Estado sem direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

UNICEF. Safe water, toilets and good hygiene keep children alive and health. 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/wash>. Acesso em: 10 fev. 2024.

VARGAS, L.; MINGOTI, S. A.; HELLER, L. Impact of a programme for water affordability on residential consumption: implementation of the “Programa Mínimo Vital de Agua Potable” in Bogotá, Colombia. *Water*, v. 10, n. 2, p. 1-22, 2018. DOI: <https://doi.org/10.3390/w10020158>.

AGRADECIMENTO

Agradecemos ao apoio financeiro da Fundação de Apoio à Pesquisa do estado da Paraíba (Fapesq).

RECEBIDO EM 29/01/2025
APROVADO EM 23/08/2025
RECEIVED IN 29/01/2025
APPROVED IN 23/08/2025