

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 12 | n. 3 | setembro/dezembro 2021 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



O conflito entre o direito à água e o direito de greve: análise da operação carro-pipa do exército brasileiro

*The conflict between the right to water and right to strike:
analyses of the Brazilian army water truck operation*

Ivanna Pequeno dos Santos*

Universidade de Fortaleza (Brasil)

ivannapequeno@yahoo.com.br

Monica Mota Tassigny***

Universidade de Fortaleza (Brasil)

monica.tass@unifor.br

Antonio Luis dos Santos Filho***

Universidade de Fortaleza (Brasil)

capsfi@hotmail.com

Recebido: 10/04/2020

Received: 04/10/2020

Aprovado: 24/10/2021

Approved: 10/24/2021

Como citar este artigo/*How to cite this article*: SANTOS, Iana Pequeno dos; TASSIGNY, Monica Mota; SANTOS FILHO, Antônio Luis dos. O conflito entre o direito à água e o direito de greve: análise da operação carro-pipa do exército brasileiro. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 600-630, set./dez. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.26580

* Professora Assistente da Universidade Regional do Cariri (Crato-CE, Brasil). Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Fortaleza-CE, Brasil). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Fortaleza-CE, Brasil). Departamento de Direito. E-mail: ivannapequeno@yahoo.com.br.

** Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (Fortaleza-CE, Brasil). Doutorado em Sécio-Economie du développement pelo École des hautes études en sciences sociales (Paris, França). E-mail: monica.tass@unifor.br.

*** Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Fortaleza-CE, Brasil). Mestrando em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, pela Universidade do Estado de Amazonas (Manaus-AM, Brasil). E-mail: capsfi@hotmail.com.

Resumo

O presente estudo tem por propósito analisar a melhor solução para o choque entre direitos normativos no contexto da Operação Carro-Pipa. Destarte, com base em uma investigação documental-bibliográfica na doutrina, jurisprudência e legislação nacional e internacional, exterioriza-se de um lado o direito à água da população excluída que vive em situação de emergência devido à catástrofe da seca no semiárido brasileiro e, de outro lado, o direito de greve dos prestadores de serviço contratados pelo Exército Brasileiro para cumprir a atividade fim – distribuir água potável. Nesse sentido, indaga-se sobre qual critério objetivo promove racionalidade à precedência entre os direitos fundamentais conflitantes no caso concreto desta Operação. Entende-se por intermédio do estudo de caso, a luz da Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy, que o direito de greve, no caso concreto, tem cláusulas de exceção que lhe obriga a ceder ao antagonístico direito à água.

Palavras-chave: direito à água; direitos de greve; choque entre direitos fundamentais; Teoria de Robert Alexy; Operação Carro-Pipa.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the best solution for the clash between normative rights in the context of Operação Carro-Pipa. Thus, based on a documentary-bibliographic investigation of scholarship, case law, and national and international legislation, on the one hand, the right to water of the excluded population living in an emergency situation due to the drought catastrophe in the Brazilian semi-arid region is externalized and, on the other hand, the right to strike of service providers hired by the Brazilian Army to fulfill the core activity – distributing drinking water. In this sense, it is asked which objective criterion promotes rationality to the precedence between the conflicting fundamental rights in the specific case of this Operation. It is understood through the case study, in the light of Robert Alexy's Theory of Fundamental Rights, that the right to strike, in the specific case, has exception clauses that oblige it to give in to the antagonistic right to water.

Keywords: right to water; right to strike; clash of fundamental rights; Robert Alexy's theory; Operação Carro-Pipa.

Sumário

1. Introdução. 2. Direito contemporâneo à água. 3. Operação carro-pipa. 4. Direito de greve dos prestadores de serviço da operação carro-pipa. 4. Choque de direitos à luz da teoria de Robert Alexy. 6. Conclusão. Referências

1. Introdução

O direito fundamental à vida no semiárido brasileiro está intrinsecamente ligado ao direito ao acesso à água na situação de extrema escassez a que são submetidos os habitantes locais por influência do próprio homem na má gestão pública ou na interferência maléfica ao meio ambiente. A Operação Carro-Pipa ou Programa Emergencial de Distribuição de Água compõe as políticas públicas do governo federal que visa universalizar o acesso à água potável a essa população que sobrevive nas adversidades periódicas impostas pela seca tanto na região nordeste quanto nos estados da região norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. A concepção de ajuda humanitária secundária ocorre desde 1998, no entanto, transcorre por meio de instrumento de parceria entre Ministério da Integração e o Ministério da Defesa, desde 2012.

Nesta perspectiva, o Exército Brasileiro como instituição democrática componente das Forças Armadas, emanado com o poder-dever de servir a sociedade, se torna a presença do Estado que reluz um dos princípios basilares em que estão ancorados os direitos humanos – a vida – em toda essa área atingida pela severa estiagem e desprovida de unidades de tratamentos, que totalizava cerca de oitocentos e sessenta municípios, em 2017. Essa ação solidária da Força Terrestre proporciona o acesso à água a mais de quatro milhões de pessoas, garantindo esse direito humano fundamental aos que sobrevivem na situação de anormalidade, agravada pelas mudanças climáticas, em virtude da falta de água.

Por se tratar de direito fundamental da pessoa humana, a participação do Exército Brasileiro nesta missão subsidiária que era temporária, hoje é a incumbência mais relevante das Organizações Militares Executoras (OME) que compõe o Comando Militar do Nordeste (CMNE). A prioridade facultada à Operação Carro-Pipa é motivada pela essencialidade da água para o ser humano. Salienta-se que esta assertiva recebe supedâneo tanto no viés dos direitos humanos – internacionalmente, quanto nos direitos fundamentais tutelados na Constituição Federal e nas leis nacionais em níveis hierárquicos inferiores.

No entanto, na era do direito das pessoas, a Operação Carro-Pipa também sofre os reveses, por vezes se depara com o paradoxo entre direitos fundamentais que causam repercussões que impactam a sociedade. O tema apresenta com o estudo de caso, o choque entre o

direito à água e o direito de greve. Nesse sentido, por meio interpretativo ou dogmático, demonstra que ao ocorrer a judicialização o magistrado deve ponderar para solucionar o seguinte problema: qual o critério objetivo promove racionalidade à precedência entre os direitos fundamentais colidentes no caso concreto desta Operação? Assim, o desafio é ter que evidenciar se o exercício do direito de greve pode ser abusivo no contexto do programa não só por infringir lei, mas principalmente por lesionar e tolher a dignidade de outras pessoas que possuem direitos com prioridades incontestáveis, por expor ao perigo eminente à sobrevivência e a saúde.

Destarte, o estudo busca analisar a melhor solução para o abaloamento entre direitos normativos no contexto da Operação Carro-Pipa. Para atingir esse objetivo é preciso demonstrar a precedência entre os direitos fundamentais na lide, destacando que transcende o interesse particular por se tratar de um caso concreto inadiável e essencial. Por conseguinte, inicialmente, busca-se analisar o direito à água à luz do Direito Internacional e das normas constitucionais e infraconstitucionais. Em seguida, para evidenciar o efeito do direito de greve no contexto da Operação, sob a ótica do ordenamento jurídico pátrio. Por último, apresentar em uma estratégia de pesquisa abrangente o estudo de caso para investigar empiricamente o fenômeno do choque entre direitos fundamentais. Busca-se propositalmente apreciar se as áreas limítrofes estão bem definidas por normas válidas (regras) ou expostos apenas através de princípios.

Para enfrentar a situação fática não se deseja generalizar, mas sim induzir outras pesquisas com questões semelhantes para garantir a multiplicação do experimento. Com o intuito de solucionar o problema da pesquisa pretende-se testar a Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy, para confirmar ou refutar sua aplicação prática nessa situação da realidade. De maneira holística, busca-se alcançar a macro avaliação da influência e precedência entre os direitos – à água ou de greve – já que ambos são formados com a materialidade de concretizar a dignidade da pessoa humana na situação real vivenciada.

A relevância desse trabalho acadêmico é justificada devido à gravidade da permissão do direito fundamental de fazer greve, frente aos efeitos à sociedade beneficiada pelo programa. Por isso por intermédio de autores evidencia-se que essa população marginalizada se torna um alvo vulnerável ao abuso das paralisações coletivas, parciais ou totais, dos

prestadores de serviço que desrespeitam a lei e desbordam as penalizações aplicadas pelo Poder Judiciário por meio de acordos, desprestigiando outros direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana. Nesse viés, o apelo social da Operação Carro-Pipa é usado como um argumento persuasivo por parte dos grevistas que empregam esse mecanismo desumano como poder de barganha para conquistar os benefícios materiais e sociais da classe nas negociações. Nota-se que a evidência dos efeitos da greve à sociedade é realçada ao elencar os dados da própria Operação por documentos e sites do Exército os quais dá o retrato da abrangência, do investimento, dos números de prestadores de serviços contratados e do efetivo de pessoas abastecidas.

Por isso ao desenvolver o trabalho, empregou-se a pesquisa básica, teórica, bibliográfica, com base no posicionamento da Organização das Nações Unidas (UNW-DPAC) sobre direitos humanos à água e saneamento, atrelado a norma constitucional brasileira (1988) e as leis infraconstitucionais, com destaque para as leis que versam sobre a Diretriz de Saneamento Básico (Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007) e o exercício do direito de greve. Também, em material já elaborado, como o artigo científico conector à temática. Agregaram-se as consultas eletrônicas a sites, como <https://nacoesunidas.org>, por expor os objetivos de desenvolvimento sustentáveis elencados pela comunidade internacional para modificar o planeta até 2030, um deles a água, o que contribui na justificação a resposta do problema. Com foco no objetivo do estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória, no qual o pesquisador irá descrever o posicionamento da doutrina, da jurisprudência alcançada com a Reclamação 6.568-5, 2009/ Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União controle (TC 043.346/ 2012-0) que enquadram situações afins ou próprias do tema. Já quanto à natureza, escolheu-se a abordagem qualitativa, no sentido de favorecer a investigação sobre os direitos humanos e os direitos fundamentais, ainda acerca da origem, relações e mudanças das informações diversas a respeito do direito à água, tudo na intenção de se desvendar a realidade e poder intuir possíveis consequências dignidade da pessoa humana.

O choque entre direitos fundamentais sentenciados no Supremo Tribunal Federal – a greve da polícia – oferece o suporte jurisprudencial para embasar as decisões de forma dogmáticas nas normas ou, devido aos lapsos nas leis, por intermédio das interpretações racionais e

multidimensionais que fundamentam o posicionamento e a aplicação da sentença pelo poder judiciário. Assim, este artigo pretende analisar o caso concreto na busca da solução mais justa e racional para o abalroamento entre o direito à água e o direito de greve a margem da legalidade e do entendimento de Robert Alexy, apresentando os impactos e a importância da intervenção do Estado para mediar direitos e preservar vidas.

2. Direito contemporâneo à água

O direito à água no cenário contemporâneo é garantido, implicitamente, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, quando os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), em Assembleia Geral, onde se inclui o Brasil, pactuaram o direito à vida. A partir dessa decisão democrática vigora que todo o indivíduo tem o direito que transcende o mínimo existencial cabendo ao Estado à gestão pública efetiva para proporcioná-lo “um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (1948, p. 13). Mas não só ao Estado, Sarlet (2019, p. 89) anuncia que concerne também aos órgãos públicos com o dever da égide dos direitos humanos, adotar medidas para mitigar as omissões ou os excessos que os agridam, por estar ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse caso se enquadra em solo brasileiro o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH).

Nota-se que a discussão acerca do direito à água como Direito Humano está globalizada. No direito internacional a escassez de água tem relevância e cotidianamente causa ressonância ao direito constitucional de outros Estados-nações, por isso o assunto será abordado em duas partes: o direito à água a luz do direito humano internacional e o direito à água no contexto da Operação Carro-Pipa a luz do ordenamento jurídico brasileiro.

O direito à água ao longo de mais de sete décadas (2019), é tema contumaz que ganha expressão com a ocorrência de inúmeros marcos internacional como: conferências, convenções, resoluções, cimeira, comentários, projetos, relatórios, decisões, objetivos e agenda. Todos esses eventos geram documentos reconhecidos pela comunidade internacional que servem para ratificar e legitimar os entendimentos sobre o acesso a água. Comprova essa assertiva a repercussão internacional ocasionada com

o Comentário Geral nº 15 (2002), produzido pelo Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao declarar que o acesso à água é um direito humano, e mais, faz a premissa de como deve ser disponibilizada às pessoas com a predisposição de consumo e uso familiar.

As reverberações internacionais sobre o direito à água vão além, por demonstrar a importância e essencialidade deste recurso natural para a concretização e garantia de todos os outros direitos fundamentais, como formalmente tornou público, por meio da Resolução A/RES/64/292, na Assembleia Geral da ONU, em 28 de julho de 2010. Nada mais justo, já que Moraes (2000, p. 35) o Direito Internacional dos Direitos Humanos busca concretizar com racionalidade e de forma universal o gozo dos direitos humanos fundamentais, disponibilizando documentos normativos gerais que os protejam – direitos individuais e coletivos – garantidos por prognósticos políticos e jurídicos com poder dissuasório e de feita.

Segundo a tradução de Paulo Affonso (2018, p. 23), a partir daí o direito à água no contexto nacional deve ser reconhecido como direito fundamental, pois a Resolução (A/RES/64/292) o designa um direito humano essencial para o pleno benefício da vida e de todos os outros direitos constitucionais. Essa afirmação está alinhada ao pensamento declarado publicamente, na época, pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon (2013), que fez repercutir em todos os continentes a extrema necessidade do acesso à água e do saneamento para redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável, a sobrevivência humana e para a conquista de outros direitos humanos. Portanto, é indispensável normatizar a política de universalização de direito à água no Brasil, para que haja a efetivação do acesso à água como direito fundamental por transcendência (FLORES, 2011, p. 7).

Já Piovesan (2011, p. 41), ao ampliar a abrangência dos direitos humanos a todos os países do mundo, a comunidade internacional passou a ser o sistema que o protege, por meio de acordos entre as nações que ecoam princípios morais interconectados e coetâneos a prevalência do “mínimo ético irredutível”. Logo, mesmo sendo de difícil executabilidade, em 2015, a ONU estabeleceu dezessete metas, com o compromisso de todos os membros participantes buscarem alcançá-las até 2030, para beneficiar e transferir o globo. Entre eles, está o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6) – água potável e saneamento básico sustentável para todos. Da mesma forma, em 2019, a mesma

Organização Internacional deixou como asserção para o desenvolvimento dos recursos hídricos e para o Dia Mundial da Água o propósito de “não deixar ninguém para trás” no que diz respeito ao direito à água.

Amorim (2015, p.5) escreve que “a água é um elemento essencial à vida o elo regulador do desequilíbrio do sistema natural do planeta”. Por isso, no âmbito do Direito Internacional está pacificado o entendimento de que o acesso à água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preço razoável são metas garantidoras de direito humano. No entanto, é elucidativo ao tema o que dispõe o Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação (UNW-DPAC) por esclarecer que, ao contrário do que se pode pensar, o direito não prevê o acesso gratuito à água. Por isso, em situação de normalidade, as pessoas devem contribuir, financeiramente dentro das suas possibilidades.

Na sequência, o supracitado programa (UNW-DPAC) expõe que o direito não autoriza o uso irrestrito de água e estabelece que o Estado possibilite água suficiente para que o ser humano possa saciar as necessidades pessoais e domésticas sustentavelmente para garantir às gerações futuras. Também, diz que não há a previsão de que todos tenham água canalizada em casa, mas que pelo menos as instalações de água estejam na proximidade do lar, o que pode ocorrer por meio de poço ou reservatório. Além disso, relata que o Direito Internacional costumeiramente estipula que os cursos de água transfronteiriços devem ser utilizados de forma razoável e sustentável, priorizando as necessidades humanas vitais. Por derradeiro, desmitifica o erro interpretativo, que estudiosos podem cometer, ao julgar que o Estado membro comete violação de direitos humanos caso o acesso à água e o saneamento não ocorra de forma plena, atingindo a toda população. No entanto, aponta o dever do país em adotar procedimentos factíveis exaustivos para materializar paulatinamente o direito à água.

Agrega-se o pensamento de Fachin (2012, p.16) ao relatar que o parâmetro de saúde física e de bem-estar em uma habitação pode ser mensurado pelo acesso à água de forma contínua, por esse bem ser essencial ao consumo diário humano e útil para a limpeza em geral. Com tudo isso, constata-se que a falta de água potável e de saneamento básico, além de ferir um direito legal, tornam as pessoas desprestigiadas em grupos vulneráveis da sociedade – o que de fato acontece no semiárido brasileiro. Uma vez que, os moradores são obrigados a viver sem a

disponibilidade de água suficiente, como é previsto pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que estabelece a necessidade de cinquenta a cem litros de água por pessoa, por dia, para que possa ter condições de vida adequada e satisfaça as demandas básicas, minimizando os problemas de saúde.

De acordo com Moraes (2000, p. 41) deve-se destacar o poder de ser do direito humano fundamental à água por prever o critério de intervenção do poder público no espectro abrangente e coletivo, vocacionado a assegurar a dignidade humana com o aceite da maior parte dos membros da comunidade internacional e amparo nos costumes, nas constituições, nas leis ou nos acordos internacionais. Por derradeiro, necessita o Estado brasileiro tomar todas as medidas necessárias e disponíveis para concretizar gradualmente o direito a toda população que ocupa o seu território. Coerente a este pensamento e com Xerez (2014, p. 10) pode-se defender o semelhante status do acesso à água nos direitos fundamentais e direitos humanos por ambos estarem normatizadas juridicamente de forma positivadas, contudo, um no âmbito da constituição de um país, e o outro nas normas de direito internacional.

Dessa maneira, fica claro que como o Brasil, Estado Democrático de Direito, se propõe a cumprir os direitos humanos e garantias exteriorizadas por tratados internacionais em que o país é participe, extensivamente, com o reconhecimento do direito humano fundamental à água, a governabilidade brasileira tende a priorizá-la, o que conduz a se aproximar de um dos suportes constitucionais que viabiliza a dignidade da pessoa humana.

Depreende-se então, que o governo brasileiro vai privilegiar orçamento público suficiente para investir em programas sociais que possam expandir o plano nacional de saneamento básico, à luz da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, ou seja, o instrumento que propicia a linha que define e regula a infraestrutura do abastecimento de água potável, do esgotamento sanitário e de outros, com atendimento, distribuição e abrangência nacional. Não há profanidade à Constituição Federal nem as leis infraconstitucionais nesses atos, pois “a inconstitucionalidade decorre da violação de normas jurídicas de natureza constitucional, a ilegalidade decorre da violação de normas jurídicas previstas pela legislação infraconstitucional” (SIMÃO, 2014, p. 69).

3. Operação carro-pipa

O direito à água no ordenamento jurídico brasileiro, em razão dos acordos internacionais firmados e por atender outros critérios – universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionalidade, é considerado um direito fundamental, ainda que implícito. Vieira (2016, p. 8) explica que recepcionar o acesso à água como um direito humano fundamental é um mecanismo de defesa proporcional à precisão e subsistência das pessoas humanas. Nesse assunto, resguarda-se a alegação acima, os §§ 2º e 3º do Art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quando preveem que outros direitos e garantias originários dos tratados internacionais podem ser recepcionados pela Constituição desde que o Brasil seja signatário e a *posteriori* se aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado em conformidade com o rito (dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros), serão tidas como emendas constitucionais.

Franceschina e Mozetic (2015, p. 218-221) defendem ser imprescindível estar identificado de forma explícita nas normas, para não existir questionamentos quanto ao fato dele ser o direito que deve resguardar as pessoas humanas nos casos concretos, diz ainda que “são as leis que se curvam às necessidades dos cidadãos e não ao contrário”. Além disso, há na Constituição Federal/88 algumas citações expressas que versam sobre a água, demonstrando a imprescindibilidade e a preocupação do legislador com este recurso natural limitado.

Nesse sentido, o direito à água, mesmo não tendo sido reconhecido expressamente pelo direito brasileiro, é considerado um direito fundamental, pois seu acesso, não se configura o respeito à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil. “A dignidade da vida humana está diretamente ligada à disponibilidade e acesso a água, em quantidade e qualidade suficientes à satisfação das necessidades básicas dos seres vivos” (TASSIGNY, SANTOS; SANTOS; 2017, p.41-42).

No estudo da Constituição Federal se identificou essa abordagem normativa macro sobre a água no país. O primeiro é o inciso III do Art. 20, que declara que os lagos, rios e qualquer corrente de água são bens da União. Por outro lado, no inciso I do Art. 26 inclui como bens dos Estados Federados as águas superficiais ou subterrânea, fluentes, emergentes e em

depósito. O outro é o inciso XVIII e XX do Art. 21 que expressam, respectivamente, ser de competência da União à concepção e a ação preventiva de defesa contra as calamidades públicas como as secas e instituir diretrizes para o saneamento básico. Já no inciso IV do Art. 22, fica claro que compete exclusivamente a União legislar sobre águas. Por fim, o *caput* do Art. 225 que diz que o meio ambiente ecologicamente equilibrado além de ser um direito de todos é, também, um bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

Percebe-se que o Brasil possui várias leis vocacionadas a resolverem, permanentemente o problema da gestão dos recursos hídricos, saneamento básico, irrigação, em especial do combate à seca, no semiárido nordestino. Contudo, quantidade não garante efetividade, já que a ineficácia fragiliza as políticas públicas e torna incipiente todo o marco regulatório que normatiza o programa como a Operação Carro-Pipa (serviço emergencial de abastecimento de água potável). O estudo levantou algumas dessas normas interligadas à água, citam-se as seguintes: o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – Código de Águas; a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos; a Lei nº 10.638, de 6 de janeiro de 2003 – Programa Permanente de Combate a Seca/PROSECA; a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Política Nacional de Saneamento Básico; o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011 – Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso de Água/ “ÁGUA PARA TODOS”; a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013 - Política Nacional de Irrigação; e a Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018, que além de incrementar a lei de saneamento básico (2007) modificou outras três leis correlacionadas (Lei nº 9.984, 2000; Lei nº 10.768, 2003; Lei nº 11.445, 2007) com o propósito de aperfeiçoar o estruturalismo do saneamento básico nesse Estado-nação.

O que se tem, então, é que no Estado Democrático brasileiro, os poderes Executivo e Legislativo estão conscientes dos anseios dos seus representados, o povo. A sucessão de leis inter-relacionadas cauciona o direito fundamental à água, porém, o problema é que elas não possuem efetividade, em especial na região atendida pela Operação Carro-Pipa. Soares (2019, p. 272) afirma que “a dignidade da pessoa só se efetiva com a preservação de condições materiais mínimas para a existência humana”, logo, se fosse cumprido na íntegra o que preveem as leis infraconstitucionais, no mínimo, a realidade seria outra, pois

proporcionaria uma vida mais digna às gerações de hoje e do futuro, por meio de políticas públicas com poder de transformar o semiárido em uma região de desenvolvimento econômico, político e psicossocial. Assim, é comum no Brasil conviver com o “desprestígio da lei” por politização, já que as leis parecem ser publicadas por interesse do político e não para atender o interesse do povo que o elegeu (FERREIRA FILHO, 2016, p. 133).

Buriti e Barbosa (2018, p. 33) apresenta a visão de que é necessário rever estudos anteriores a respeito dos recursos hídricos, buscando conhecimentos aplicados nos campos da história, ciência e política com capacidade de ensinar aos atuais responsáveis pela política nacional de recursos hídricos a maneira sustentável de gerir a água sem macular os direitos humanos fundamentais. Nessa senda, conforme a Ordem de Serviço nº 008, do CMNE, de 17 de agosto de 2015, a base de cálculo para a distribuição emergencial realizada pela Operação Carro-Pipa estabelece o volume médio de vinte litros de água potável por pessoa/dia. Seguindo a recomendação de *Guideline WHO/SDE/WSH/03.02 – Domestic Water Quantity, Service level and health – 2003*, essa água fornecida tem a destinação exclusiva de ser usada dividida da seguinte forma: ingestão (três litros), alimentos e preparo de refeições (seis litros), lavagens de utensílios (seis litros) e higiene corporal das pessoas (cinco litros). Ou seja, uma quantidade bem aquém do necessário para fins de subsistência, suficiente apenas para preservar vidas humanas em perigo iminente. Este dado está em conformidade com orientações de institutos nacionais e internacionais.

Contudo, é preciso expandir à comunidade acadêmica os efeitos em prol dos direitos humanos fundamentais gerados pela Operação Carro-Pipa. Esse programa permite a conexão da garantia do mínimo existencial que orienta a Comissão de Direitos Humanos da ONU e da real necessidade da população extremamente vulnerável favorecida por essa ação solidária. Isso quer dizer que essa missão emergencial extrapola o que é visto e divulgado, já que com ela o poder público distribui além de água – com padrão de potabilidade e qualidade; de forma contínua e em quantidade suficiente para manter a vida e a saúde; entregues em locais próximos as habitações – acima de tudo, dignidade e possibilidade de subsistir como solução paliativa, ou pelo menos, amenizadora dos efeitos da seca.

Por conseguinte, Sarmiento (2016, p. 208), pode-se dizer que não se pode bloquear a Operação Carro-Pipa por no mínimo dois motivos. O primeiro, uma vez que, é a *ultima ratio* a asseverar o acesso à água no

semiárido brasileiro, em situação fora da normalidade, permitindo o ínfimo para as necessidades básicas da vida. O outro, por não poder bloquear o direito difuso dos habitantes locais ao acesso à água. Por isso cabe a todos os brasileiros competentes e partícipes dessa democracia, o dever de protegê-los com ações, bom senso e solidariedade.

Consonante Moraes (2000, p. 87), forma-se o entendimento que a Operação Carro-Pipa, no caso concreto apresentado, é essência à vida. Assim o direito à água nesse contexto, precede todos os demais direitos fundamentais por ser premissa a sobrevivência das pessoas e suporte para existência efetiva dos demais previstos na norma constitucional. Ainda, Amorim (2015, p. 376), o mundo despertou para a capital importância da água doce que desde outrora é essencial às gerações de ontem, hoje e futuras. Um bem comum irrenunciável a preservação da vida humana além de ser indutora de poder e fonte primordial de desenvolvimento. Percebe-se, portanto, que o acesso à água é *conditio sine qua non* para que as pessoas gozem desse direito humano e vivam com dignidade.

Daí Sarlet (2019, p. 89) aborda o quão importante é o fundamento da dignidade da pessoa humana no tocante a restringir poder para impedir violação – como limite. Mas também, no seu valor basilar no dever, imprescritível e irrenunciável aos direitos humanos fundamentais dos titulares, por parte da governança estatal e dos ideais capitalistas da sociedade em geral. Portanto, à luz do Direito Internacional e do ordenamento jurídico brasileiro o direito à água é reconhecido como direito humano e, conseqüentemente, como direito fundamental.

Dessa maneira, entende-se que negar a continuidade da Operação Carro-Pipa é obstruir o acesso à quantidade mínima de água potável estabelecida para sobrevivência de um ser humano. É mais, por ser indutor de uma ação ou coautor por omissão de atitudes que vão prover o significado restritivo que fere o princípio da complementariedade, por afetar não só a dignidade da pessoa humana, mas, também, diretamente os direitos fundamentais à vida e à saúde de milhares de pessoas beneficiadas por essa política pública aplicada de forma prática. Não há como negar que paralisar a Operação Carro-Pipa, nesse Brasil contemporâneo, é violar e prejudicar os direitos, garantias e interesses transindividuais dos usuários do programa – os clientes – quer em situação de normalidade ou, principalmente, no cenário de catástrofe natural como ocorre constantemente.

4. Direito de greve dos prestadores de serviço da operação carro-pipa

O direito de greve após avanços e retrocessos consolidou-se no Brasil. Essa interrupção geral permitida à categoria de proletariado é conceituada como um apelo secular por melhores condições de trabalho em um mundo capitalista. Em pleno século XXI, a classe empregadora desrespeita direito e acaba violando normas como o Decreto-Lei nº 5.542, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Por ferir interesses e gerar danos a dignidade da pessoa humana, causa mácula à imagem do Estado Democrático Brasileiro e impulsiona a eclosão dos prestadores de serviço com reivindicações constitucionais, legítimas e necessárias na conjuntura da globalização.

Também, o direito de greve é tratado de maneira implícita na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) ao exprimir que o empregado como “ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana” (1948, p. 12) e “tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses” (1948, p. 13). No entanto, está perfeitamente enunciado no caput do Art. 9º da Constituição Federal (1998) o que lhe promove a denominação de direito fundamental, mas é incitador o entendimento de Sarlet (2018, p. 254) “que a doutrina clássica de longe não fornece a melhor e única solução para o problema da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais”.

Da mesma forma, o direito de greve tem a grandeza positiva concebida lhe confere a condição de direito social, além de delimitar a competência exclusivamente à classe dos trabalhadores para deliberar sobre: quando, onde, como e com que fim pôr em prática este poder democratizado. Portanto, essa é uma garantia fundamental para que os trabalhadores exerçam e gozem os benefícios dos direitos isonomicamente, com o objetivo de alcançar uma vida digna avalizada pelo Estado. Mas, antevendo os efeitos e consequências, a própria norma constitucional fez questão de deixar inequívoco que o direito de greve não é absoluto e impõe sua restrição por lei. Para isso baliza que as premências inadiáveis conexas de serviços ou atividades essenciais serão pontuadas para

demarcar a linha imaginária limítrofe entre o que é assegurado e o que é devido, sobre pena de responsabilidade pelos excessos cometidos.

Nessa perspectiva, o direito de greve é atingido por limitação expressa pela lei constitucional que veta mais especificamente esse usufruto às classes de empregados da administração pública direta ou indireta. Restringe-se a paralização coletiva aos servidores e agentes da segurança (militares das Forças Armadas, policiais militares e civis, além dos correlatos), vinculados ao serviço público, devido à essencialidade e o atendimento ao bem comum. A conjectura constitucional brasileira, no inciso VII do Art. 37, impõe essas proibições – termos e limites – ao direito de greve dos servidores ocupantes de cargos públicos, que deve ser disposto em lei específica. Além do tratamento diferenciado a essa classe, também é alcançada por clausulas, no inciso IV do Art. 142, o militar, onde lhe é negada, ainda, a sindicalização. Tudo para preservar o dever do Estado de afiançar os direitos humanos que precisam de execução de tarefas continuadas e ininterruptas. No mesmo caminho, o inciso II do Art.114, o legislador estabeleceu que a Justiça do Trabalho é o órgão responsável por harmonizar litígios entre empregados e empregadores no transcurso da greve.

No quesito competência ainda, o Supremo Tribunal Federal, no julgado do MI 708 (2007), pacificou o entendimento e se posicionou que é competente para solucionar os conflitos relativos à greve dos servidores públicos à Justiça Comum, principalmente no tocante a legalidade. Esse órgão finalístico também decidiu em plenário, RE 846854/SP, 2017, em repercussão geral (Info 871), que a justiça comum, estadual ou federal, detém a competência de deliberar sobre a legitimidade da greve de empregados públicos celetistas, aqueles funcionários que possuem vínculos trabalhistas mediante contrato, com a Administração pública direta, autarquias e fundações públicas.

Nessa senda, Ferreira Filho (2016, p. 90) alerta que a declaração de inconstitucionalidade é um princípio protetor dos direitos fundamentais contra o ato do legislador de aprovar leis que firmam a Constituição. Por existir casos em que ocorrem omissões do Poder Legislativo para interpretar os interesses populares e legislar com regulamentação infraconstitucional ou mesmo ocorrer descumprimento da lei por parte do cidadão para buscar interesses, os abaloamentos dos direitos acabam judicializados com o fim do Poder Judiciário interpretar e decidir divergência entre patrões e

empregados, além de julgar as abusividades tanto a Justiça do Trabalho quanto à Justiça Comum.

Segundo Sarlet (2019, p. 102) as conexões existentes entre dignidade das pessoas humanas e os direitos fundamentais não são imutáveis, sofrendo permanentes modificações por meio de ingerências retóricas mútuas que se complementam. Em consonância, os Órgãos da Justiça (Comum ou Trabalho) têm legitimidade para julgar se é lícito ou ilícito o movimento grevista, zelando pelos limites constitucionais estabelecidos em lei e pelo respeito à sociedade quanto aos inadiáveis serviços e atividades essenciais como prevê o § 1º do Art. 9º da Constituição Federal (1988). Portanto, este Órgão jurisdicional detém o poder de sentenciar os responsáveis por descumprimento da legislação ou abuso do direito.

De acordo com Bandeira de Mello (2017, p. 35) “o princípio da isonomia preceitua que sejam tratados igualmente as situações iguais e desigualmente as desiguais”. Nessa concepção o direito de greve agrava a situação de desigualdade dos beneficiados, pois os prestadores de serviços são contratados para realizarem a missão principal da Operação Carro-Pipa – abastecimento de água potável, concordando em realizar o serviço público em nome do Estado. Esses trabalhadores celetistas recebem da administração militar, representante do poder público, a delegação que o obriga a executar o abastecimento de água potável de forma contínua devido à essencialidade da água. Ademais, o “pipeiro” tem o conhecimento que este pacto contratual acontece em situação de emergência ou de calamidade pública e, de forma onisciente, assume o compromisso formal de executar a atividade fim da Operação – transportar e distribuir água potável – em veículo próprio ou que seja legítimo possuidor.

Por tudo isso, a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, em atendimento ao caput e ao § 1º e 2º do Art. 9º da Constituição Federal (1988) regula, na conjuntura da Operação Carro-Pipa, o pacto contratual entre a União e os empregados públicos. Esta norma democrática além de legalizar o direito de greve, estabelece o limite, direitos - deveres, dos empregados e empregadores. Ela faz muito mais, pois define quais são serviços que obrigatoriamente não podem sofrer suspensão por afetar o bem comum da sociedade, como colocar em risco a saúde e ameaçar a sobrevivência dos seres humanos dependentes da atividade.

Para apresentar no estudo um fato real, em 2017, noticiou-se por meio dos meios de comunicações de massa (Diário do Nordeste; G1 CE)

que o Sindicato dos Pipeiros do Ceará – Sinpece havia decretado a greve desta classe no Estado (CE). A paralização durou cerca de oito dias e cerca de quarenta milhões de litros de água deixaram de ser entregues nas cidades cadastradas. Os prestadores de serviços reivindicavam mudança no sistema de monitoramento via “Global Positioning System” (GPipa) e reajuste no valor pago por quilômetros rodados. Na situação, salienta-se que esse direito de greve infringiu várias vezes a Lei 7.783/89, pois os “pipeiros” paralisaram o serviço de captação, transporte e distribuição de água potável da área atendida.

Esta medida viola os direitos e as garantias fundamentais da população beneficiada (§ 1º do Art. 6º) e ainda por ser uma forma de intimidação desproporcional, uma vez que este ato de persuasão pode provocar consequências gravíssimas ao interesse público. Na sequência, pelo fato da prestação de serviço ter como objeto contratual a desinfecção e o abastecimento de água em caráter emergencial, um serviço essencial (inciso I do Art. 10). Também, já que o Sinpece e os pipeiros, durante a greve, deixam de distribuir água, bem indispensável e inadiável às necessidades básicas, a saúde e a sobrevivência dos moradores dos municípios atendidos pelo Programa (*caput* e o parágrafo único do Art.11). Por fim, conseqüentemente, tendo em vista que o direito de greve não foi exercido em conformidade com que determina a lei (o parágrafo único do Art.1º), já que para essa circunstância não se deve fazer paralização.

Na perspectiva desta Operação a relação entre a Administração Militar e os “pipeiros” possuem pressupostos previstos em uma relação de trabalho. No entanto, estes cidadãos não são funcionários públicos, são sim, empregados públicos contratados (celetista) por meio de dispositivo em sintonia com o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia Geral da União (AGU) – credenciamento por inexigibilidade de licitação – para atender o interesse público de distribuir água em municípios do semiárido brasileiro que cotidianamente convivem com as agruras da seca. Nessa situação de emergência, a produtividade dos “pipeiros” é fundamental para cumprir as planilhas de distribuição de água e, tempestivamente, saciar as expectativas da população atendida. Nesta planilha consta o planejamento realizado pelas Organizações Militares Executoras (OME) que indica ao prestador de serviço as comunidades contempladas, o volume de água por localidade e as datas de entregas nas

cisternas particulares ou públicas que servirão de ponto de distribuição para os demais moradores do local.

Destarte, a greve restringe a amplitude do Programa. Isso porque, o abastecimento de água nas localidades, com a suspensão coletiva dos serviços dos contratados, perde em capilaridade e efetividade. Esta redução no rendimento da Operação é compreensível, pois com a interrupção dos serviços as Organizações Militares Executoras vão ter que empregar apenas os meios humanos e materiais militares disponíveis nas Unidades. Logo, percebe-se que o Exército Brasileiro apesar de possuir competência para mitigar problemas complexos de outras Nações, quando em missão de paz da Organização das Nações Unidas, pode ter a capacidade e experiência limitada pelo abuso do direito de greve. Esse fato é impeditivo para o poder público, garantir o prosseguimento deste serviço vital às comunidades do semiárido, em conformidade com o Art. 12 da Lei 7.783/89, deixando o alerta para a extrema necessidade de implementar recurso no saneamento básico, a médio e longo prazo, priorizando o semiárido.

O apontamento de Sarlet (2019, p. 89) que todas as ações, designações e instituições do Estado têm a obrigação de zelar e acatar ao princípio da dignidade da pessoa humana por estarem interligados. É razoável destacar, por isso, que a Justiça só pode decidir quanto à procedência total ou parcial, ou improcedência da greve, como previsto no Art. 8º da Lei 7.783/89, por iniciativa da Administração Militar ou dos “pipeiros” (as partes), ou ainda do Ministério Público. Da mesma forma, o Ministério Público, de ofício, tem que cumprir o que dispõe o parágrafo único do Art. 15 da lei supracitada, para que sejam apuradas as responsabilidades ou crimes cometidos durante a greve. Isso não impede a participação popular, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) ou qualquer outro cidadão denunciando fatos como esses que desrespeitam direitos fundamentais e por isso podem ser apurada na esfera civil, penal ou trabalhista.

Como defende Ferreira Filho (2016, p. 143), a todos os portadores de direitos fundamentais cabe o acesso à tutela judicial para corrigir violações e devolver os direitos lesionados. Dessa forma, o movimento grevista dos prestadores de serviços põe em risco diretamente o direito à vida, invariavelmente, prejudica vários outros de maneira indireta, como por exemplo: o direito político e socioeconômico. Ao tomar por base o

julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em caso similar, exemplo a paralização da polícia, pode-se citar a Reclamação 6.568/SP (2012), onde foi proferida a decisão jurisprudencial da improcedência do movimento grevista dos serviços que causem danos à saúde pública (abastecimento de água potável), manutenção da ordem e segurança.

Dessa maneira, o “mínimo existencial não é consensual, embora haja consenso majoritário de que ele abarca, ao menos, os direitos à renda mínima, saúde básica e educação fundamental” (SOARES, 2019, p. 272) a paralização coletiva dos empregados celetistas da Operação Carro-Pipa deve ser enquadrada como algo que extrapola o descumprimento ao ato contratual estabelecido, pactuado em cláusulas. Caracteriza-se por exceder os limites legais, ferindo inclusive a deliberação da Suprema Corte. Com isso, o compromisso desses servidores contratados impõe a responsabilização solidária ao dever de garantir o direito à água na área abrangida com quantidade, potabilidade e regularidade, sendo um contrassenso exercer um pseudodireito de greve que de imediato vai entra em rota de choque com o direito à água.

5. Choque de direitos à luz da teoria de Robert Alexy

O choque de direitos fundamentais é realidade no ordenamento jurídico brasileiro haja vista o entendimento de não existir o caráter absoluto de direito algum, sendo ele limitado por os outros inclusos na Constituição (MORAES, 2007, p. 28). Com isso, se torna alicerce indispensável para aplicação da teoria de Robert Alexy diferenciar princípios e regras, para resolver problemas utilizando o poder de restringir, de ponderar ou de delinear o efeito desses direitos dentro dos pilares da racionalidade interpretativa ou dogmática quando da judicialização de lides polêmicas (ALEXY, 2009, p. 85).

Para analisar o choque de direitos (direito à água e direito de greve) a luz do pensamento de Robert Alexy, é necessário entender a concepção da teoria integrativa vislumbrada pelo autor. Para isso, deve-se evidenciar as premissas de suporte da teoria estrutural dos direitos fundamentais, em perspectiva multidimensional – analítico, empírico e normativo – para a partir daí aplicar a norma válida, interligada aos incrementos jurisprudencial do STF que vão robustecer a argumentação que racionaliza a decisão que soluciona o caso concreto apresentado (ALEXY, 2009, p. 31,

ss). No estudo da restrição de direito, fruto do choque de princípios ou regras fundamentais, Alexy (2009, p. 73) demonstra ser importante entender precocemente que as normas podem ser consideradas de duas maneiras: normas de direito fundamental estabelecidas diretamente pelo texto constitucional ou normas de direito fundamental atribuídas.

O primeiro exemplo impõe que a norma atenda pelo menos um dos requisitos básicos. Ou, a norma está enunciada de forma direta e explícita no texto constitucional, ou está contida nos dispositivos – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Por essa perspectiva, o direito à água não atende aos pressupostos e a priori não é um direito fundamental. Ao contrário, o direito de greve contempla os dois preceitos. O direito de greve consta no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, ou seja, está contido nas disposições dos Art. 5º ao Art. 17 da Constituição Federal/88. Da mesma forma, o Art. 9º desta Constituição brasileira, declara diretamente este direito, ao enunciar que: “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”. Assim, o direito de greve é norma de direito fundamental estabelecida diretamente pelo texto constitucional.

Já o segundo caso, analisa-se que o direito à água não se enquadra na teoria anterior por não constar nem de forma explícita nem tão pouco está contido no Título II da Constituição. No entanto, é preciso reviver que conforme §§ 2º e 3º do Art. 5º da Constituição Federal (1988) o acesso à água está recepcionada nesta norma fruto da repercussão internacional – Comentário Geral nº 15 (2002), que o Brasil é signatário, que declarou ser direito humano. Ainda, quando se observa o caput do Art. 5º “garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida” e o caput do Art. 6º “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação” é factual concluir que os termos “vida”, “educação”, “saúde” e “alimentação” dessas normas são indeterminados.

Acrescenta-se a isso, o fato de no caso concreto – Operação Carro-Pipa, a água possuir um envolvimento mais estreito com as normas acima. O direito à água possui uma “relação de refinamento” e, também, uma relação de fundamentação, já que para garantir o direito à vida, a saúde e a alimentação é imprescindível o direito à água. Isso porque, a água é essencial para vida vegetal, animal e humana. Então, sem este recurso natural não haveria cadeia alimentar, nem tão pouco saúde e, assim, não

teria vida humana. Portanto, o direito à água é norma de direito fundamental atribuída. (ALEXY, 2009, p. 70 ss).

No mesmo contexto, para teoria dos direitos fundamentais de Alexy (2009, p. 85 ss) é pressuposto compreender a distinção entre regras e princípios. Com base nesses conhecimentos podem-se estudar os critérios de distinções, principalmente, por perceber que tanto o direito à água quanto o direito de greve são normas flexíveis (permissões e proibições) variando de acordo com o caso concreto e a possibilidade jurídica apresentada. Sendo princípios há a hipótese de solução por colisão entre princípios (1). Caso sejam regras, distintamente, ocorre a solução por conflito entre regras (2).

Na hipótese (1), a solução da colisão entre o direito à água e o direito de greve, na concepção de Alexy (2009, p. 93 ss) se daria da seguinte maneira: O direito à água ordenaria que acontecesse o acesso à água potável por meio da Operação Carro-Pipa. Já o outro (direito de greve), determinaria a paralisação dos serviços do Programa o que impediria o transporte e distribuição da água captada. Nessa lógica, um dos dois princípios teria que ceder, ou o direito à água ou o direito de greve. Diferentemente, do conflito de regras isso não quer dizer que o princípio que cedeu será declarado inválido ou que deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Significa, sim, que há precedência. Isso quer imprimir que, entre os dois princípios em colisão (direito à água ou direito de Greve), existem um com o maior peso em função do caso concreto – a realidade da Operação Carro-Pipa.

Entende-se, portanto, nessa tese de Alexy (2009, p. 97, ss) que seria indispensável pôr em evidencia o interesse coletivo da população assolada pela seca (P) e o interesse da classe dos prestadores de serviço – pipeiros (P1), na conjuntura do caso concreto – falta de água generalizada, devido situação de emergência causada por desastre natural e má gestão, que põe em risco eminente a saúde e a vida dos moradores da região (C).

A interpretação com fundamento na visão interdisciplinar de Alexy (2009, p. 98), racionalizaria que o interesse da população, assolada com a falta de água (P), é a continuidade da Operação Carro-Pipa para suprir a necessidade inadiável de ter acesso à quantidade mínima de água potável para sobrevivência de um ser humano. Por outro lado, os prestadores de serviços (P1) teriam como interesse a mudança no sistema de monitoramento via Global Positioning System (GPipa) e o reajuste no valor

pago por quilômetros rodados, ou seja, melhores condições de avaliação de produtividade e rendimentos nos trabalhos. Já o pressuposto de suporte fático desse caso concreto (C), a falta de acesso à água, na situação emergencial, significaria restringir não só o direito humano à água, mas também os direitos fundamentais à saúde e à vida de milhares de pessoas beneficiadas.

Ademais, em coerência com Alexy (2009, p. 99), seria razoável que na real situação da Operação Carro-Pipa (C), haveria razões para a precedência de (P) sobre (P1). A partir daqui poderia construir o seguinte enunciado: se a realização da greve implica um risco provável e concreto à vida da população assolada com a seca, com possibilidade real de dano irreparável à sua saúde, a sua alimentação, então, a continuidade do procedimento lesa seus direitos fundamentais garantidos pelo caput do Art.5º e caput do Art.6º da Constituição Federal/88. Ou seja, o direito de greve viola direitos fundamentais da população que precisa de água e, portanto, seria proibida.

Após reflexão, aferir-se-ia como resultado segundo a lei de colisão de Alexy (2009, p. 99) que a greve dos prestadores de serviço da Operação Carro-Pipa seria proibida e ilegal, por inviabilizar a distribuição de água a população do semiárido brasileiro que se encontraria em condições subumanas e com risco eminente de vida. Dessa forma, as autoridades competentes de todos os níveis: gestão da Operação Carro-Pipa, Ministério Público e Justiça do Trabalho deveriam tomar as providências regulares e cabíveis para normalizar a situação. Também, seria visível que a desobediência e continuidade da greve por se só deveria acionar o Ministério Público, que de ofício, teria o dever de requisitar investigações e se fosse o caso ofereceria denúncia, conforme prevê o parágrafo único do Art. 15 da Lei 7.783/89. No mais, todos que descumprissem as determinações legais poderiam ser responsabilizados pelos atos praticados no curso da greve, nas esferas trabalhistas, civil e penal.

Mas, a hipótese (1) é natimorta, visto que, ao aprofundar o estudo com o fim de se deixar menos complexo e entender se existe restrição ou se ocorre colisão e, ainda, desmitificar o papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico, emergem argumentos para confirmar que tanto o direito à água (abastecimento de água potável) quanto o direito de greve são normas de direitos fundamentais por definir o que deve ser feito em cada situação. Também, incorrem reflexões lógicas estritas para asseverar que ambos os direitos são regras e não princípios, por estarem

normatizadas na Lei 11.445, (2007) e Lei 7.783 (1989) respectivamente. Consequentemente, após constatar que se trata de regras, a hipótese apresentada anteriormente deve ser refutada.

De forma contraditória, a hipótese (2) no contexto da Operação Carro-Pipa é a assertiva correta, pois há conflito entre regras (Lei de Saneamento Básico e a Lei de Direito de Greve) e não colisão entre princípios. De acordo com Alexy (2009, p. 92), por ser o caso de conflito de regras entre o direito à água e o direito de greve, a solução pode ser de duas formas. A primeira, por incluir uma cláusula de exceção que pacificasse o litígio. A alternativa é declarar inválida a uma das regras e, com isso, excluir esta regra invalida do ordenamento jurídico brasileiro.

A normatização do direito de greve pelo poder legislativo facilita a ação do poder judiciário, pois na ponderação do conflito do fato real em voga não há previsão da discricionariedade judicial, que é comum na colisão de direitos. Isso evita o emprego de argumentações interpretativas com ponto de vista pessoal da norma, já que na colisão de princípios, é difícil estabelecer critérios objetivos para aplicá-las aos lapsos, pois cada caso é um caso, e tudo passa a depender das condicionantes valoradas apresentadas no problema vivenciado no momento. Já no conflito de regras como é o caso, da Lei 7.783 (1989) que versa sobre a Lei do direito de greve com a Lei 11.445 (2007), modificada pela Medida Provisória nº 844 (2018) que trata da Política nacional de Saneamento básico, os critérios a ser observado são as próprias restrições e garantias aos direitos impostas nas normas.

Assim, a dogmática jurídica requer uma solução racional com fundamento na previsão normatizada de cláusulas de exceções (§ 1º do Art. 6º; inciso I do Art. 10; caput e o parágrafo único do Art.11; o parágrafo único do Art.1º) da lei do direito de greve, que pacifica o conflito sem a necessidade de invalidar nenhuma delas. No litígio, cabe ao juiz um caráter micro interpretativo prático à aplicabilidade da lei, sentenciando o dever-ser, além das abusividades e penas ao problema factual.

Desfecha-se o raciocínio sem invalidar nenhuma das regras nem a Lei 11.445, (2007) tão pouco a Lei 7.783 (1989), apenas restringindo a última no caso estudado. Sem embargo, é preciso o entendimento de que devem compartilhadas as responsabilidades dos atores estatais envolvidos na garantia do direito à água, em especial, no semiárido do país, por haver

interdependência nos diversos poderes, como também, na conscientização e na solidariedade da sociedade.

6. Conclusão

O Exército Brasileiro depara-se com o óbice na execução da Operação Carro-Pipa que é abaloamento de direitos fundamentais entre a obrigação de fazer do Estado, o direito à água dos habitantes e paradoxalmente o direito de greve dos prestadores de serviços contratados – os “pipeiros”. Essa situação concreta provoca dificuldade para a instituição atender as metas, expectativas e necessidades indispensáveis das comunidades em situação de emergência com eficiência contínua. Assim, as ocorrências de paralisações e greves por parte das classes dos empregados celetistas impedem a execução da captação, do transporte e da distribuição de água potável. Dessa forma, prejudica não só a Administração Militar, mas principalmente ao interesse público e todos os habitantes que dependem exclusivamente da água disponibilizada pelo programa para subsistir.

Conclui-se que existe conflito de direitos no estudo de caso no contexto da Operação Carro-Pipa, já que, tanto o direito à água quanto o direito de greve são constitucionais e são direitos fundamentais normatizados no Brasil. A problemática aqui enfrentada é a forma de exercer um desses direitos diante da real situação vivida pelas pessoas humanas no semiárido brasileiro. O programa por se tratar de situação emergencial, para a quase totalidade da população, que é de baixa renda, se torna a única forma de ter acesso à água potável. Por isso, esse direito de greve dos “pipeiros” é abusivo, por descumprir várias determinações da Lei 7.783/89, entre elas a cláusula de exceção como o §1º do Art. 6º dessa lei. Assim, este direito de greve na situação percorrida pela pesquisa é ilegal e deve ser declarado improcedente.

Contudo, o estudo aponta que apesar da notoriedade da Operação Carro-Pipa ela não é suficiente para prover o direito à água na plenitude, nem para garantir uma vida com dignidade ou restabelecer as perdas sofridas da população do seminário ao longo dos anos. Como solução, já que a missão não possui essa capacidade restaurativa, se dimensiona medidas governamentais e orçamentárias que transcendem a problemática e a priori tem envergadura para evitar a gravidade da crise, já que se

houver saneamento básico eficiente não haverá como ocorre atualmente, a previsão do programa e, por conseguinte, o conflito desses direitos.

Portanto, o Estado brasileiro deve prever no orçamento público – Plano Plurianual (PPA) – a priorização do saneamento básico como fundamento e objetivo da República a fim de permitir ações públicas para pelo menos quatro anos de mandato governamental em todos os níveis competentes. Tudo isso tem as seguintes finalidades: inicialmente, cumprir diretrizes e metas do Plano de Saneamento Básico Nacional, principalmente em região como a abrangida pela Operação Carro-Pipa, com o propósito de atender o sexto objetivo de desenvolvimento sustentável traçado pela ONU até 2030; ainda, solucionar o óbice de violação ao direito humano fundamental à água no país; também de, propagar a dignidade da pessoa humana de forma justa, igualitária sem distinção regional; e solidariamente privilegiar com mais recursos e investimentos para as populações análogas a do semiárido brasileiro, que historicamente sente os reflexos econômicos, políticos e sociais do descaso nacional.

Para resolver a lide judicializada, na concretude de choque entre direitos fundamentais apresentados na Operação, há necessidade do caráter interpretativo do magistrado, mas bem limitado pelas cláusulas de exceção da lei que impõe cumprir o que ela declara. Caberá como critério a aplicação da norma (Lei 7.783/89) positivada, que já restringe o direito de greve no caso verídico. Por existir a precedência legislativa do interesse público na manutenção do direito à água e de outros direitos humanos fundamentais como à vida, que devem ter prioridades aos anseios dos prestadores de serviços contratados, é razoável e proporcional que se busque a analogia ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário com Agravo, com repercussão geral reconhecida – ARE 654432 GO (2013) que decide sobre a legalidade da greve da polícia civil como ilegal por ferir essas premissas essenciais similares “o interesse público na manutenção da segurança e da paz social”.

Outrossim, com o propósito de adquirir novos conhecimentos acerca do valor jurídico é preciso ultrapassar o direito legislativo e buscar as decisões jurisprudenciais acerca da temática. Isso para maximizar a dignidade da pessoa humana e ratificar que os direitos devem ser constantemente atualizados por se complementarem. Nessa lógica, é interessante para reflexão e ponderação apresentar outros argumentos que racionalizam essas cláusulas restritivas (Lei 7.783/89) apesar de já estar

imposto por instrumento normativo o limite ao direito fundamental – direito de não fazer – dos “pipeiros”. Primeiro, que é necessário bom senso e humanidade para que se estabeleça um limite razoável e tolerável quando houver colisão ou conflito de interesses. Dessa maneira, o direito de greve deve continuar existindo, com as limitações necessárias, sem ferir os critérios de um Estado Democrático de Direito. Logo, a classe trabalhadora deve encontrar uma forma de protesto que não subjugu direitos e garantias fundamentais, como também, não prejudique as atividades essenciais ou ameace as necessidades inadiáveis das outras pessoas humanas.

Para isso, os grevistas devem percorrer mecanismos eficazes e inteligentes para submeterem a classe empregadora e não a sociedade. As greves irresponsáveis causam danos irreparáveis, muitas vezes, para inocentes que possuem outros direitos que no caso concreto têm precedências infinitamente maiores sobre os interesses da paralisação. Assim, as situações onde a classe grevista quer sujeitar o Estado por utilizar a situação de crise como poder de barganha acabam conduzindo para movimentos arbitrários do Direito, por causar prejuízos aos empregadores, mas geometricamente maior a todo escopo social. Em situação real como essa, não pode ser tolerado excessos dogmáticos e inflexíveis que ultrapassem os limites legais, independentemente a percepção do caso real.

Em outros casos congêneres, greve da polícia, algumas soluções já foram tentadas com o intuito de conter abusos, mas não surtiram os efeitos pretendidos nem no caso específico tão pouco como forma de inibir outras ações semelhantes. Uma delas é a aplicação de multas – Justiça do Trabalho ou Justiça Comum – para os sindicatos quando a greve é declarada improcedente. Mas, muitas das vezes, os sindicatos esvaziam o seu patrimônio de má-fé, tornando infrutífera a aplicação da penalidade por tentativa frustrada. Para resolver isso, o Ministério Público (MP) tem ajuizado Ação Civil Pública alegando a ação inócua em razão da má-fé dos sindicatos. Em razão do fato, o MP solicita ao Órgão competente que sejam aplicadas multas pessoais a cada prestador de serviço (grevista) por dia de descumprimento. Essa medida surtiu um resultado parcial, mas as penalidades aplicadas normalmente não são cumpridas, já que nas negociações entre empregado e empregador os sindicatos impõem como cláusula para a anuência o perdão de multas e faltas. Salienta-se que isso

gera impunidade e fomenta o desrespeito à decisão emanada pela autoridade competente que aplicou a pena pecuniária.

Assim, como opção para outra pesquisa acadêmica fica a proposta de analisar se há legalidade nos acordos entre as classes trabalhadora e patronal que suprimem as multas aplicadas pelo órgão judicial competente absorvendo os grevistas da sentença para findar a paralisação. Se a hipótese for negativa, deve-se apresentar como solução ao problema proposto os mecanismos legais para vedar a elisão das multas aplicadas sem o devido recurso processual. Caso o prognóstico seja positivo, precisa-se evidenciar um discurso jurídico persuasivo para advertir a sociedade que após judicializar a demanda real o instrumento previsto para reformar ou invalidar a sentença do magistrado é a apelação, caso contrário, haverá a banalização do Poder Judiciário, que proferirá decisões e arbitrariamente são desconsideradas em negociações ou acordos entre as partes.

Por fim, não é suficiente apenas punir o “movimento paredista”. É indispensável que o Estado compreenda os efeitos causados por estas greves, pois sinalizam a urgência em investir em novas políticas públicas que restrinja o monopólio natural da categoria (“pipeiros”) e amplie as alternativas para os atendimentos dos direitos inadiáveis à sociedade do semiárido que necessita ser beneficiada não só com água potável encanada sem interregno. Essa população sertaneja precisa de inclusão social. Destarte, merece a prestação de serviço público de saneamento básico e de ações governamentais efetivas que lhes possibilitem o usufruto de direitos como: vida digna com sustentabilidade econômica e social.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo. Malheiros, 2008.

AMORIM, João Alberto Alves. **Direito das águas**: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. – 2. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Luís Roberto Barroso; tradução Humberto Laport de Mello. – 4. reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARZOTTO, Luis Fernando. Os direitos humanos como direitos subjetivos – da dogmática jurídica à ética. IN: SARLET, Ingo W. (coord.). **Jurisdição e direitos**

fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1273603208.pdf. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. **Constituição (1988).** Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978.

BRASIL. **Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País.

BRASIL. **Lei nº 10.638, de 06.01.2003.** Instituiu o Programa Permanente de Combate à Seca-(PROSECA).

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1, de 25.07.2012** Dispõe sobre a mútua cooperação técnica e financeira entre o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Defesa, para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominada Operação Pipa.

BRASIL. **Diretriz nº 001-Esc Op Pipa/CMNE, de 17.08.2015** . Orienta no planejamento e na execução da Operação Pipa, em consonância com as diretrizes de planejamento de ações subsidiárias emanadas do Comando de Operações Terrestres (COTER).

BRASIL. *TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO AC-1722-24/13-P - TCU GRUPO I – CLASSE V – Plenário. TC 043.346/2012-0. Natureza: Relatório de Auditoria. Órgão: Ministério da Defesa/Comando do Exército.* 11 - de jul de 2013 Disponível em: https://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130711/ac_1722_24_13_p.doc > Acesso em: 1 out. 2017.

BRASIL. **Ordem de Serviço nº 008-Esc Op Pipa/CMNE, de 17.08.2015**. Primeiro Gestor do Comando Militar do Nordeste. Regula a participação do CMNE na distribuição de água potável no semiárido brasileiro.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 6.568-5, SP, 2009**. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/02/Rcl-6568.pdf>. Acesso: 30 Set 19.

BURITI, C. O.; BARBOSA, E. M. **Um século de secas: porque as políticas hídricas não transformam o semiárido brasileiro?** 1ª ed. São Paulo: Chiado Books, 2018.

DIÁRIO DO NORDESTE. Mais de 1.800 motoristas paralisam Operação Carro-Pipa no Ceará, noticiado em 06 Nov 17. **DN**. Disponível em: <https://blogs.diariodonordeste.com.br/sertaocentral/utilidade-publica/mais-de-1-800-motoristas-paralisam-operacao-carro-pipa-no-ceara/56451>. Acesso em: 30 Set 19

D'ONOFRIO, Salvatore. **Metodologia do trabalho intelectual**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FACHIN, Zulmar. **Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão**. Zulmar Fachin e Deise Marcelino da Silva. – Campinas, SP: Millennium Editora, 2012.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. – 15. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

FRANCESCHINA, Aline Oliveira Mendes de Medeiros e MOZETIC, Vinícius Almada. O direito à água e sua afirmação jurisprudencial partindo do sentido de um Direito Humano Fundamental. **Em Tempo**. Marília, v.14, 2015.

G1 CE. Motoristas de carros-pipas do Ceará entram em greve - Mil pessoas já estão sendo prejudicadas com a suspensão do abastecimento, noticiado em 06 Nov 17. **G1 CE** Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/motoristas-de-carros-pipas-do-ceara-entram-em-greve.ghtml>. Acesso em: 30 Set 19.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 5ª ed. 4ª reimpressão, São Paulo: Atlas, 2010.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2001.

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

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª. ed. 25ª tiragem. – São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NEVES, Eduardo Borba e DOMINGUES, Clayton Amaral. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Centro de Estudos do Pessoal, Rio de Janeiro/RJ, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. – 2. ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos para transformar nosso mundo**. Momento de ação global para pessoas e para o planeta. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/> Acesso em: 15 ago. 19.

ORGANIZAÇÕES DAS UNIDAS. **O Direito Humano à Água e Saneamento**. Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação (UNW-DPAC). Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitati_on_media_brief_por.pdf. Acesso em: 30 set 19.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: Acesso em: 28 Maio19.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. – 13. ed. ver. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. e ampl. 3. Tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. – 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SIMÃO, Calil. **Elementos do Sistema de Controle de Constitucionalidade**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Teoria Geral do Direito**. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TASSIGNY, Monica M.; SANTOS, Ivanna Pequeno; SANTOS, Jahyra Helena P. Água é um sujeito de Direito? Uma visão ecocêntrica da água. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 85, jan – mar, 2017, p.41-60.

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

XEREZ, Rafael Marcílio. **Concretização dos direitos fundamentais: teoria, método, fato e arte**. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.