

**V CONGRESSO NACIONAL DA  
FEPODI**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – FEPODI**

**Presidente** - Yuri Nathan da Costa Lannes (UNINOVE)

**1º vice-presidente:** Eudes Vitor Bezerra (PUC-SP)

**2º vice-presidente:** Marcelo de Mello Vieira (PUC-MG)

**Secretário Executivo:** Leonardo Raphael de Matos (UNINOVE)

**Tesoureiro:** Sérgio Braga (PUCSP)

**Diretora de Comunicação:** Vivian Gregori (USP)

**1º Diretora de Políticas Institucionais:** Cyntia Farias (PUC-SP)

**Diretor de Relações Internacionais:** Valter Moura do Carmo (UFSC)

**Diretor de Instituições Particulares:** Pedro Gomes Andrade (Dom Helder Câmara)

**Diretor de Instituições Públicas:** Nevitton Souza (UFES)

**Diretor de Eventos Acadêmicos:** Abimael Ortiz Barros (UNICURITIBA)

**Diretora de Pós-Graduação Lato Sensu:** Thais Estevão Saconato (UNIVEM)

**Vice-Presidente Regional Sul:** Glauce Cazassa de Arruda (UNICURITIBA)

**Vice-Presidente Regional Sudeste:** Jackson Passos (PUCSP)

**Vice-Presidente Regional Norte:** Almério Augusto Cabral dos Anjos de Castro e Costa (UEA)

**Vice-Presidente Regional Nordeste:** Osvaldo Resende Neto (UFS)

#### **COLABORADORES:**

Ana Claudia Rui Cardia

Ana Cristina Lemos Roque

Daniele de Andrade Rodrigues

Stephanie Detmer di Martin Vienna

Tiago Antunes Rezende

---

A532

Anais do V Congresso Nacional da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização FEPODI/ CONPEDI/ UFMS

Coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: FEPODI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-396-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Ética, Ciência e Cultura Jurídica.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Ética. 3. Ciência. V Congresso Nacional da FEPODI (5. : 2017 : Campo Grande - MS).

CDU: 34



## V CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI

---

### **Apresentação**

Apresentamos os Anais do V Congresso Nacional da Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito, uma publicação que reúne artigos criteriosamente selecionados por avaliadores e apresentados no evento que aconteceu em Campo Grande (MS) nos dias 19 e 20 de abril de 2017, com apoio fundamental do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Variadas problemáticas jurídicas foram discutidas durante o evento, com a participação de docentes e discentes de Programas de Pós-Graduação em Direito e áreas afins, representando diversos estados brasileiros. Em seu formato, com espaço para debates no âmbito dos 17 grupos temáticos coordenados por docentes de diversos programas de pós-graduação, o evento buscou estimular a reflexão crítica acerca dos trabalhos apresentados oralmente pelos pesquisadores.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos da FEPODI, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Estamos orgulhosos com a realização do V Congresso da FEPODI e com a possibilidade de oferecer aos pesquisadores de todo o país mais uma publicação científica, que representa o compromisso da FEPODI com o desenvolvimento e a visibilidade da pesquisa e com busca pela qualidade da produção na área do direito.

Campo Grande, outono de 2017.

Profa. Dra. Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do V Congresso da FEPODI

Coordenadora do Programa de Mestrado em Direito da UFMS

Prof. Yuri Nathan da Costa Lannes

Presidente da FEPODI



## **A ATUAL DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS BRASILEIROS**

### **THE CURRENT PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE MANAGEMENT OF BRAZILIAN WATER RESOURCES**

**Ikaro Eduardo Seolin <sup>1</sup>**  
**Ana Claudia Dos Santos Rocha <sup>2</sup>**

#### **Resumo**

A pesquisa tem por objeto a participação popular frente à gestão dos recursos hídricos, objetivando analisar a política nacional de recursos hídricos e auferir se a participação popular é efetiva. Utilizando-se do método dedutivo, a pesquisa documental será pautada a doutrina e a legislação atinente aos recursos hídricos, por uma abordagem de análise de conteúdo, possuindo caráter interdisciplinar por pautar matérias do direito Ambiental, Constitucional, Internacional e acerca das políticas públicas normatizadas. O foco, portanto, é verificar se o princípio constitucional do estado democrático de direito é efetivo quanto se trata de participação popular acerca da gestão dos recursos hídricos.

**Palavras-chave:** Recursos hídricos, Direito ambiental, Participação popular

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The research aims at the popular participation in the management of water resources, aiming to analyze the National Water Resources Policy resources and to obtain if the popular participation is effective. Using the deductive method, the documentary research will be based on doctrine and legislation related to water resources, through a content analysis approach, having an interdisciplinary character to guide Environmental, Constitutional, International, and public policy norms. The focus, therefore, is to verify if the constitutional principle of the state democratic of law is effective when it comes to popular participation in the management of water resources.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Water resources, Environmental law, Popular participation

---

<sup>1</sup> Advogado graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus Três Lagoas/MS. Pós-graduando Lato Sensu em Direito Constitucional Contemporâneo no Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, Londrina/PR.

<sup>2</sup> Docente do curso de Direito pela UFMS, campus Três Lagoas/MS, professora líder do Grupo de Pesquisa: Políticas Públicas e Direitos Fundamentais, Mestre pela UNIMES e Doutoranda pela UFGD.

## **INTRODUÇÃO**

O presente propõe a análise da hodierna política pública nacional aplicada aos recursos hídricos, consubstanciada na Lei n. 9.433/97, conhecida como Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. Desta forma, será estruturada, a pesquisa, e três tópicos.

Inicialmente, serão apresentados os aspectos gerais acerca do papel da água no desenvolvimento social, pautado em dados importantes para compreender a dimensão geográfica e histórica acerca da gestão hídrica eficiente e seus reflexos para os seres humanos e para a biota planetária.

Posteriormente, será abordada a tratativa internacional deferida ao tema, bem como as peculiaridades regionais adotadas por alguns países sobre a participação popular na gestão da água.

Após, será apresentada uma revisão de literatura, pautada nas obras de alguns doutrinadores de Direito Constitucional e Ambiental a fim de evidenciar a relação de gerenciamento PNRH e a participação popular ser, substancialmente, adimplida fora do plano de mero preenchimento de requisitos legais de funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas.

Por fim, será apresentada a conclusão dos resultados obtidos através do método dedutivo, perquirindo o objeto do estudo de forma interdisciplinar, mais especificamente através da visão dos estudos de direito ambiental e constitucional, sob o prisma de uma política pública instituída e positivada a posteriori.

## **I - A ÁGUA COMO UM RECURSO ESSENCIAL NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

A água sempre se inseriu no contexto mundial como fonte primordial para o desenvolvimento da vida, seja ela entre nós, seres humanos que dependiam dela para dar suporte ao crescimento de nossas civilizações, seja ela entre a fauna e a flora que acompanham as alterações climáticas do planeta Terra.

O ciclo hídrico, ante suas características de continuidade abundante com chuvas, formação de lagos e rios em boa parte do planeta, levou o homem, durante um tempo da história, a acreditar que se tratava de um recurso inesgotável, mas hodiernamente sabe-se que isto não é verdadeiro, já que estudos apontam que a maior concentração da água do planeta não está disponível para o consumo humano. Neste sentido:

A água nos oceanos representa cerca de 97% do total disponível do planeta. Da parte restante, aproximadamente 2,4% estão na forma de gelo e na atmosfera e 0,6% representa a água doce, distribuída em 97% nas águas subterrâneas e 3% nas águas superficiais. Metade da água subterrânea encontra-se abaixo de uma profundidade de 800 metros e praticamente não está disponível. Isso significa que o estoque de água doce que pode ser disponibilizado de alguma forma para o uso do homem é de cerca de 0,3%, ou 4 milhões de km<sup>3</sup> e se encontra principalmente no solo. (BASSOI e GUAZELLI, 2014, p. 56)

Além disso, é necessário entender que a ação humana no meio ambiente interferiu em grande escala na alteração da biota, ensejando danos que se reverteram negativamente à sua própria qualidade de vida, saúde e preservação da própria humanidade. Neste contexto exsurge a necessidade de criação de mecanismos de controle da degradação ambiental, sobretudo no contexto mundial, onde a escala do dano se alastra de maneira difusa entre todos os indivíduos. Ora, a problemática está evidente: Como evitar essa degradação contínua e inconsequente do meio ambiente e, mais especificamente, dos recursos hídricos? Não basta a utilização do direito como fator único e máximo de controle, seja no plano dos tratados e convenções internacionais ou do direito interno, afinal, o próprio direito ambiental se constituiu ao longo do tempo através da utilização de múltiplas disciplinas de diferentes áreas do saber para a criação de um emaranhado de normas que pudessem versar sobre educação ambiental, controle de resíduos sólidos entre outros.

Desta forma, Norma Sueli Padilha assevera que:

A multidisciplinaridade se reflete na abertura ao saber ambiental do Direito e pelo Direito, obrigando-o a que respeite o conhecimento científico produzido nas demais ciências que estudam o meio ambiente, sob pena de não alicerçar as suas normas reguladoras em fundamentos aptos a lhe propiciarem o enfrentamento dos enormes desafios do Direito Ambiental e da eficácia de seus instrumentos. (PADILHA, 2010, p. 229)

Insta salientar, por ser objeto do presente estudo, a gestão dos recursos hídricos pelas civilizações. Destarte, na Idade Média, a constituição de um contato aproximado da população com a água se tornava vital para a sobrevivência desta de forma a contribuir com a produção:

No século XII, uma água abundante e permanente tornou-se indispensável para as ‘profissões do rio’, que vivia do abate de animais, do tratamento da lã, do couro e dos tecidos. Muitas cidades foram assim implantadas nos pântanos, onde era fácil cavar canais. *Amiens* – a ‘Pequena Veneza’ de Luís XI –, *Auxerre*, *Chartres*,

*Troyes* e tantas outras foram edificadas em torno dessa rede de canais. (CAMDESSUS *et. al.*, 2005, p. 87)

Não obstante, outros sentidos também foram atribuídos à água de forma a alavancar sua importância diante dos indivíduos, motivo pelo qual, é possível também obter compreensões religiosas que fazem com que o ciclo da água fosse um instrumento de contato com o divino, em outros termos, dependendo das civilizações, a água possuía uma importância não só vital para a vida, mas também espiritual (AMORIM, 2015, p. 1-3).

A ausência de regularização dos recursos hídricos começou a afetar, sobretudo, na real propriedade do bem, de forma que foi necessária a invocação dos verdadeiros “donos” da coisa. Isto não era exclusivo da água em si, mas também do solo e demais bens que eram estrategicamente monopolizados ao poderio de alguém para controle do poder. Assim foi na Coroa Portuguesa:

[...] o poder do príncipe estendia-se não apenas ao supremo direito de império e jurisdição mas ainda ao verdadeiro e próprio domínio patrimonial das coisas. Ao soberano era atribuído, ao lado do supremo controle da vida pública, o direito de domínio sobre tudo quanto não constitui objeto imediato da propriedade privada. Entendia-se que este domínio pertencia ao príncipe como lógico corolário do direito de propriedade dimanado da conquista, conferindo-lhe direito ao solo e portanto às águas. Iniciada durante a dominação lombarda perdurou essa teoria durante toda a Idade Média até fins do século XVIII, exercendo uma influência profunda nos sistemas legislativos de diversos países. (GRANZIERA *apud* LOBO, 2014, p. 76)

Uma análise sucinta das constituições, acerca do tema em tela, remonta que a Constituição do Império de 1824 não tratava desta questão tão específica, pois os rios pertenciam à Coroa Portuguesa. A Constituição Republicana de 1891 também não tratou sobre a questão dos recursos hídricos, atentando-se, apenas, ao direito da União e dos Estados legislar sobre as navegações em seu território. A Constituição de 1934, de cunho mais protecionista, delegou à União o domínio das águas através do artigo 20, inciso I, bem como sendo privativa daquela a legislação acerca das explorações e regimes de portos e navegação de cabotagem no seu artigo 5º, sendo que as atribuições dos Estados ficaram ao encargo do artigo 21, I, da referida Constituição, bem como este tratou pela primeira vez sobre situações de seca nos Estados da Região Norte. A Constituição de 1937 pouco mudou em relação à Carta Magna de 1934 no que se refere ao objeto aqui estudado, sendo importante ressaltar os seus artigos 17 e 18, onde concedia aos Estados competência de cunho complementar em face das leis federais. A Constituição de 1946, de cunho liberal, se posicionou no sentido de



proteção aos efeitos da seca na região Nordeste do Brasil. A Constituição Republicana de 1967, posicionou-se no que se refere aos efeitos nocivos das águas em seu artigo 8º, não havendo descrição do *quantum* a União ou os Estados disponibilizariam em favor das calamidades públicas e outros efeitos ocasionados pelas águas. Por fim, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 à Carta Maior de 1967 não fez quaisquer modificações no que concerne aos recursos hídricos já adotados por esta (GRANZIERA, 2014, 77-81)

## II – A INFLUÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL NA PROTEÇÃO HÍDRICA

A abordagem deste tópico se encontra umbilicalmente interligada com a criação dos mecanismos internacionais de proteção do meio ambiente. Isto se deve pelos diversos interesses dos Estados em garantir a qualidade de vida de seus povos diante da atividade predatória sem limites que o mundo se encaminhou desde o período da Revolução Industrial, ou, melhor dizendo, intensificando-se neste.

Adentrando-se ao objeto deste tópico, a ligação entre a proteção hídrica com a ascensão do direito ambiental internacional são bastante parecidas, uma vez que, apesar da proteção hídrica possuir algum nível de proteção em alguns Estados, apenas com um estudo mais avançado proporcionado pela união de grande parte dos países do mundo poderia propiciar uma tutela do bem hídrico de forma global, alcançando não apenas os anseios locais e regionais, mas também se adequando as necessidades internacionais.

Desta forma, urge destacar duas significativas conferências climáticas: a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, bem como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992. A primeira se destaca no plano mundial por ser a primeira grande conferência mundial realizada em prol da proteção socioambiental, reunindo 113 países, 250 Organizações não governamentais e organismos da ONU (PADILHA, 2010, p. 47). Saliente-se que:

Durante a conferência sobre Meio Ambiente em Estocolmo, em 1972, foram apresentadas as preocupações com relação às questões ambientais e sociais em razão da ação antrópica, devido os limites geográficos e os modelos de desenvolvimento da época estarem degradando de forma perversa o meio ambiente. Nesta Conferência foram firmados vinte e seis princípios, apontando para a liberdade democrática e uso racional dos recursos do Planeta com o objetivo de oferecer aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano. (SANTOS, 2015, p. 78)

No que tange a carta de Declaração de Princípios de 1972 – que serviu de norte para as normas ambientais hodiernas – e a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1945, que traçou diretrizes de direitos humanos do pós-guerra, aponta-se que:

[...] ambas as Declarações têm exercido o papel de verdadeiros guias e parâmetros na definição dos princípios mínimos que devem figurar tanto nas legislações domésticas dos Estados, quanto na adoção dos grandes textos do Direito Internacional da atualidade. Por outro lado, tal como os grandes textos de natureza constitucional, ora petrificaram, em textos escritos, aqueles valores que já encontravam estabelecidos nos sistemas jurídicos da maioria das Nações e nas relações internacionais, ora declararam outros novos, de conformidade com a emergente consciência da necessidade da preservação do meio ambiente global. (SOARES, 2003, p. 55)

Contudo, mais precisamente no Princípio 2 da Declaração de Princípios de 1972, evidencia-se um cuidado ímpar com os recursos naturais, incluindo a água (ONU, 1972, p. 3) quando discorre sobre a devida preservação para as presentes e futuras gerações, delimitando, portanto, um direito intergeracional (PADILHA, 2010, p. 51).

Já a Rio/92 gerou documentos internacionais que vinculavam os Estados que dispusessem sua vontade em aderir aos documentos: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Declaração de Princípios sobre as Florestas, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica.

Todavia, no que se refere a proteção hídrica propriamente dita, dando maior enfoque aos documentos internacionais de proteção das águas, remonta-se a primeira visão gerada pela Carta Europeia da água, realizada em 1968 pelo Conselho da Europa de Estrasburgo, ensejando em uma preocupação estatal com a saúde pública e o gerenciamento dos recursos hídricos de acordo com a bacia hidrográfica e não as fronteiras administrativas e políticas adotadas por cada Estado (GRANZIERA, 2014, p. 211-212).

Não obstante, em 1992, houve a proclamação da Declaração Universal dos Direitos da Água, instituindo valor econômico do bem hídrico diante da ausência de água em algumas regiões e abundância em outras (GRANZIERA, 2014, p. 217). Destarte, aponta a referida Declaração:

Art. 2º - A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado do Art. 3º da Declaração dos Direitos

do Homem. (ONU, 1992a)

No continente sul-americano, o Estado que houve um determinado destaque no tratamento da temática foi o Uruguai em 1978, instituindo o Código das Águas, configurando-se uma política nacional de planejamento de recursos hídricos. Contudo, com as privatizações ocorridas na década de 1990 que envolveram o continente, os serviços de abastecimento foram destinados ao setor privado, o que causou conflito com a população, pois, segundo os manifestantes, os serviços não eram de boa qualidade, devendo ficar instituído no polo estatal apenas, por se tratar de bem dos cidadãos uruguaios, não mercantilizando um bem essencial para a vida como é a água (AMORIM, 2015, p. 236). Desta forma, o desfecho se deu de maneira a dar ao povo o direito de direcionar o bem hídrico, conforme aponta:

Nas eleições presidenciais de 31 de outubro de 2004, os cidadãos uruguaios também votaram no plebiscito, convocando para decidir acerca do projeto de emenda constitucional de iniciativa popular, referente à mudança do texto constitucional para se incluir o reconhecimento da água como bem público, seu acesso universal para as necessidades vitais básicas como direito humano fundamental e a proibição da privatização dos serviços de fornecimento e tratamento de água doce e saneamento, aprovando-o por uma maioria de 64% dos votos do eleitorado. (AMORIM, 2015, p. 236)

Assim, continuando o raciocínio das Declarações envolvendo os recursos hídricos, a Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, firmada em 1992, inova na gestão participativa da população das ações envolvendo a água:

Princípio nº 2 – Desenvolvimento e gestão da água deverão ser baseados numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e agentes políticos em todos os níveis. A abordagem participativa envolve ações de sensibilização a respeito da importância da água entre os formuladores de políticas e o público em geral. Isto significa que as decisões são tomadas no nível apropriado mais baixo com ampla consulta pública e envolvimento dos usuários no planejamento e na implementação de projetos de água. (ONU, 1992b, p. 2)

Por fim, dando ensejo ao pensamento adotado pela Declaração de Dublin em 1992 e do ativismo dos uruguaios em impor sua vontade ante a atuação privada da água contra os interesses da população, é necessário impulsionar um pensamento que remonte a opinião pública através da garantia democrática das suas decisões. Isto se impõe de forma bastante peculiar, pois por um lado se positivou, no Brasil, uma Política Nacional de Recursos Hídricos que adota um sentido democrático na participação cidadã efetiva, dotado de um

caráter substancial igualitário contra os interesses privados e políticos que podem ensejar em dano ao bem jurídico ambiental.

### **III – A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E SEU CARÁTER PARTICIPATIVO**

Para adentrar neste último tópico de discussão, é importante relacionar as matérias que o consubstanciam, sendo o Direito Ambiental, o Direito Constitucional e a adoção de entendimentos sobre políticas públicas relacionadas ao objeto de estudo. Assim, há uma verdadeira visão holística do que se propõe estudar, articulando-se os limites da norma ambiental em face dos preceitos do direito ambiental, a adoção de mecanismos de participação popular de acordo com as definições constitucionais adotadas e as fases em que se instituem as políticas públicas adotadas pelo Estado no tratamento dos recursos hídricos.

Desta forma, acerca das políticas públicas adotadas no contexto nacional, destaca-se o entendimento de PALUMBO:

Frequentemente, as políticas lidam com problemas difíceis que ameaçam nossa saúde (tais como o descarte de detritos tóxicos) e nossa sobrevivência (como a guerra nuclear). A política pública permite que compreendamos quem recebe os benefícios da atividade governamental e como. Finalmente, o estudo da política pública nos capacita a determinar o quão bem os ideais da democracia são mantidos em uma sociedade complexa tão dependente de burocracias públicas. (1998, p. 41)

E complementa BUCCI acerca da conceituação destinada às políticas públicas:

[...] a política pública é definida como um programa ou quadro de *ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito. (2006, p. 14)

Fazendo-se necessário distinguir se a PNRH é uma política pública de governo ou política pública de Estado. Assim, as políticas públicas de Estado se estendem com o transcorrer do tempo se mostrando com maior rigidez no cenário jurídico e social, de forma que as políticas públicas de governo possuem maior flexibilização, pois geralmente se adequa ao planejamento do gestor. (BUCCI, 2006, p. 19). Portanto, é nítida a caracterização da PNRH como uma política pública de Estado, por sua robustez no cenário sociopolítico

brasileiro, não apenas por sua positivação, o que garante maior rigidez na sua alteração independentemente dos gestores que assumam o poder, possuindo um histórico relacionado com os fundamentos do direito ambiental internacional e seus instrumentos jurídicos que lhe dão suporte.

No mérito da participação popular inserida pela PNRH, é claro que a inserção das decisões tomadas pelo representante da população de determinada região nos Comitês de Bacias Hidrográficas se consubstanciam numa verdadeira afronta ao direito constitucional e a ideia de democracia substancial. Neste sentido, entende-se:

A constitucionalização rígida dos direitos fundamentais, impondo proibições e obrigações aos poderes públicos, inseriu de fato também na democracia uma dimensão *substancial* relativa àquilo que não pode ser ou deve ser decidido por qualquer maioria, em acréscimo à tradicional dimensão política, meramente *formal* ou *procedimental*, relativa às formas e aos procedimentos das decisões. O direito não é mais subordinado à política como instrumento desta, mas é a política que se torna instrumento de atuação do direito, submetida aos vínculos a ela impostos por princípios constitucionais: vínculos negativos, como são aqueles gerados pelos *direitos de liberdade* que não podem ser violados; vínculos positivos, como são aqueles gerados pelos *direitos sociais* que devem ser satisfeitos. (FERRAJOLI, 2014, p. 23)

É bem verdade que, no transcorrer do tempo, o direito de acesso à água potável se tornou tão essencial a ponto de se transformar em um direito fundamental (FACHIN; SILVA, 2012, p. 75-76), sendo importantíssimo ao contexto dimensional de direitos humanos, por se tratar, de um direito de sexta dimensão. Além disso, também pode ser dado o sentido a PNRH como sendo norma-objetivo por estar inserida no plano infraconstitucional, de forma ao Estado a função de dar concretude a formação da norma (SARLET, 2015, 266-267).

Esta afronta, anteriormente mencionada, se dá pelo fato da Lei instituidora da PNRH instituir em seu corpo normativo a participação popular de maneira a estar em conformidade com os preceitos constitucionais e os parâmetros democráticos. Contudo, apesar de haver formalmente a participação popular, quem realmente tem poder decisório nos Comitês é a Administração Pública através de seus agentes instituídos para tal fim, prejudicando a materialização da atuação popular, tornando a sociedade civil, numa espécie de mera conselheira dos Estados. Assim, delimita ANTUNES sobre a atuação dos Comitês:

Promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; *arbitrar*, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas

metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e sugerir valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio dos custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. (2016, p. 1.314)

Em outros termos, os representantes da sociedade apenas reverberam os interesses da população, cabendo ao Estado, sem maiores fundamentações, decidir se deve acolher o posicionamento e vontade dos cidadãos ou decidir segundo os interesses que o gestor entender melhor para os rumos da nação. Ora, isto se transforma em um contrassenso, pois o gestor é mandatário de poder derivado do povo, logo, deve agir da melhor forma a atingir os interesses deste.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Indubitavelmente analisar a gestão dos recursos hídricos é imprescindível para a vida dos seres humanos e do planeta Terra de forma geral. Motivo pelo qual têm se discutido, tanto no cenário nacional, quanto internacional, acerca da participação popular na tomada de decisões atinentes a destinação dos recursos hídricos, com o escopo de criar mecanismos garantidores de acesso à água potável, sobretudo em regiões onde a escassez é extrema.

Em território nacional, embora a abundância hídrica seja irrefutável, sabe-se que, geograficamente a maior concentração de água esta na região norte, em contraposição, a maior densidade populacional estar concentrada no sudeste. Tais fatores naturais têm gerado uma crise hídrica em algumas localidades do país – como, por exemplo, ocorreu recentemente com a capital do Estado de São Paulo – o que reforça a necessidade de políticas públicas como forma de mitigar tais crises hídricas.

Estudos e investimentos nesta área se fazem salutares, mas levando-se se conta, não apenas os aspectos econômicos, mas também, o desenvolvimento sustentável, numa visão menos antropocêntrica e mais biocêntrica.

Destarte, empreendimentos como a transposição das águas do Rio São Francisco para garantir estabilidade hídrica no nordeste, deve se pautar no estudo de impactos ambientais, ou seja, tais obras não devem impactar de forma negativa no curso das águas.

Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988, estabelece a república federativa do Brasil, como um Estado democrático de direito, o que exsurge informação e participação popular.

Todavia, no que tange a gestão dos recursos hídricos, questiona-se se de fato a participação popular está concretizada, ou se está assente, apenas no ideário normativo.

Constata-se que, apesar de haver formalmente uma participação da sociedade nos Comitês de Bacias Hidrográficas, não se pode afirmar que a decisão e os rumos de uma determinada ação, tomada pela Administração Pública, acerca dos recursos hídricos, seja reflexo da tomada de decisão coletiva, há quem entenda que a sociedade civil ainda é vista como mera conselheira do Estado.

O gestor público, por certo tem legitimidade popular para atuar, porém a Constituição Federal de 1988, já que foi eleito pelo povo, todavia, não se trata de uma procuração em branco, mas sim, permite diversos instrumentos de participação popular para dirimir as tomadas de decisão, tais como audiências públicas, referendos, plebiscitos, etc.

Observa-se que, em se tratando de recursos hídricos, bem imprescindível a sadia qualidade de vida, das presentes e futuras gerações, bem como bem essencial ao desenvolvimentos socioeconômico, mister garantir um processo democrático de gestão, pautado na verdadeira atuação popular, pautada na informação, na transparência e na participação, como instrumento garantidor do estado democrático de direito.

Por fim, é necessário registrar que não há óbice algum em uma gestão compartilhada entre Administração Pública e sociedade civil, desde que ambos possuam, materialmente, condições de influenciar nas decisões tomadas, sendo impróprio afirmar que apenas um ou outro deva exercer exclusivamente seus interesses. Desta forma, como pressuposto de toda esta discussão, o meio ambiente deve ser colocado sempre em pauta, como um pressuposto de ação, tanto pela Administração Pública como pela sociedade civil, respeitando os princípios do direito ambiental e sua regulamentação como forma de coibir que os interesses do homem prevaleçam de forma a impactar negativamente o meio natural.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

BASSOI, Lineu José; GUAZELLI, Milo Ricardo. Controle Ambiental da Água. *In*: Arlindo Philippi Jr., Marcelo de Andrade Roméro, Gilda Collet Bruna (ed.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMDESSUS, Michel *et. al.* **Água**: oito milhões de mortos por ano: um escândalo mundial. Tradução de: Maria Angela Villela. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

FACHIN, Zulmar; SILVA; Deise Marcelino da. **Acesso à água potável**: direito fundamental de sexta dimensão. Campinas: Millennium Editora, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. Tradução por: Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das águas**: disciplina jurídica das águas doces. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos da Água**. 1992a. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>>. Acesso em: 05 de ago. 2016.

ONU. **A Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável**. 1992b. Disponível em: <[http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao\\_de\\_dublin\\_sobre\\_agua\\_e\\_desenvolvimento\\_sustentavel.pdf](http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf)>. Acesso em: 03 de ago. 2016.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.



PALUMBO, Dennis J. Abordagem de Política Pública para o Desenvolvimento Político na América. *In*: SOUZA, Eda C. B. Machado de (org.). **A avaliação e a Formulação de Políticas Públicas em Educação: Leituras Complementares**. Brasília: MEC/UNB, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SANTOS, Carlos Henrique Locatelli. O engajamento internacional do Brasil na proteção do meio ambiente. *In*: PEREIRA, Luciano Meneguetti. **O Brasil e o direito internacional: conflitos e convergências**. 1. ed. Birigui: Boreal Editora, 2015.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.