

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-311-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Os trabalhos apresentados nesta coletânea integram o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II, realizado durante o XXXII Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido na cidade de São Paulo, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025. O Grupo de Trabalho constituiu um espaço qualificado para o debate acadêmico e para o intercâmbio científico entre pesquisadoras, pesquisadores, docentes e discentes dedicados às temáticas contemporâneas que permeiam o Direito Urbanístico e as transformações socioespaciais das cidades brasileiras.

A diversidade temática dos estudos apresentados reflete a amplitude e a complexidade dos desafios urbanos no cenário atual. Foram debatidas, entre outras questões relevantes: a governança colaborativa aplicada às "smart cities"; os direitos dos animais no espaço urbano; as novas funções e exigências do Plano Diretor diante das mudanças climáticas e dos desastres socioambientais; o planejamento urbano como dimensão estrutural da democracia; a inovação institucional e os processos de regionalização no saneamento básico; bem como os impactos das plataformas digitais de locação na crise habitacional. A riqueza dos debates também abrangeu temas como justiça socioespacial, mobilidade sustentável, inclusão e tutela de grupos vulnerabilizados, traduzindo o compromisso do Grupo de Trabalho com a reflexão crítica e interdisciplinar.

Espera-se que esta coletânea contribua para o fortalecimento da pesquisa jurídica, incentivando novas abordagens teóricas e práticas voltadas à construção de cidades mais democráticas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS - SP

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite - UNESP – SP

Profa. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – MACKENZIE - SP

A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: DESAFIOS JURÍDICOS À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À ÁGUA E À GESTÃO INTEGRADA

WATER RESOURCES GOVERNANCE IN BRAZIL: LEGAL CHALLENGES TO THE REALIZATION OF THE RIGHT TO WATER AND INTEGRATED MANAGEMENT

**Yanna Maria Lima Leal de Alencar Pedroza
Débora de Souza Costa**

Resumo

A governança da água no Brasil enfrenta obstáculos significativos para garantir o direito fundamental ao acesso a esse recurso. A complexidade dessa questão reside na necessidade de equilibrar fatores como desenvolvimento econômico, a persistente desigualdade social e regional, a degradação ambiental e as mudanças climáticas. A Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecida pela Lei nº 9.433/97, propõe um modelo de gestão que, em tese, deveria ser mais participativo, descentralizado e integrado, reconhecendo a água tanto como um bem público quanto como um ativo de valor econômico. No entanto, a implementação dessas diretrizes se depara com a dura realidade. A efetivação dos instrumentos de gestão e das organizações previstas na lei esbarra na limitação de competências técnicas e financeiras e, principalmente, na baixa participação social. A dificuldade de engajar a sociedade e os diversos setores dificulta a construção de soluções coletivas e sustentáveis. Este artigo, com uma abordagem qualitativa, método dedutivo e pesquisa bibliográfica, busca analisar esses desafios. O objetivo é aprofundar a compreensão dos entraves que dificultam a gestão integrada e a garantia do direito de acesso à água. Além disso, a pesquisa visa contribuir para o fortalecimento da política hídrica brasileira, oferecendo reflexões críticas e análises documentais que possam impulsionar avanços nesse campo.

Palavras-chave: Governança, Direito às águas, Política urbana, Gestão, Efetividade hídrica

Abstract/Resumen/Résumé

Water governance in Brazil faces significant obstacles in ensuring the fundamental right to access this resource. The complexity of this issue lies in the need to balance factors such as economic development, persistent social and regional inequality, environmental degradation, and climate change. Brazil's National Water Resources Policy, established by Law nº 9,433 /97, proposes a management model that, in theory, should be more participatory, decentralized, and integrated, recognizing water as both a public good and an asset with economic value. However, the implementation of these guidelines confronts a harsh reality. The effectiveness of the management tools and organizations outlined in the law is hampered by limited technical and financial capabilities and, most notably, low social participation. The difficulty in engaging society and various sectors hinders the creation of collective and

sustainable solutions. This article, using a qualitative approach, deductive method, and bibliographic research, seeks to analyze these challenges. Its objective is to deepen the understanding of the obstacles that hinder integrated management and the guarantee of the right to access water. Furthermore, the research aims to contribute to the strengthening of Brazil's water policy by offering critical reflections and documentary analyses that can drive progress in this field.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Governance, Right to water, Urban policy, Management, Water effectiveness

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Política Nacional de Recursos Hídricos do Brasil, representa um marco ao recurso natural de maior importância à vida, a água, que significa um conjunto fundamental ao equilíbrio socioeconômico e ambiental, em razão disso, a instituição de políticas que organizem e insiram a sua relevância para além do caráter de natureza, mas também jurídico, demonstra ser uma dimensão universal consolidada do desdobramento do direito à vida e a dignidade humana.

Assim, impor ao Estado e à sociedade, formas de estabelecer eficácia de disponibilizar a água para as presentes e futuras gerações, é um dever e prioridade, todavia, para alcançar perpassa encalços e desafios, que podem ser possibilitados com a descentralização de gestão, a harmonização dos diversos setores, mas tratando como principal, a sustentabilidade. Assim, a Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional, orienta fundamentos de utilizar os recursos hídricos de forma múltipla, trata da eficácia de alguns instrumentos, como a outorga de uso e cobrança, bem como a operacionalização pelos entes. Nesse contexto de diversos atores sociais, torna-se essencial demandar de uma estrutura eficiente e participativa, que comprometa-se aos princípios constitucionais, a realidade prática e os demais compromissos internacionais da pauta ambiental, como a ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável).

Dessa maneira, o presente trabalho tem por objetivo principal analisar os desafios jurídicos da institucionalização da política nacional para garantir o direito à água. Para tanto, utiliza-se de uma abordagem qualitativa, com base crítica da legislação e jurisprudência sobre a governança das águas no Brasil, adota-se também um método dedutivo, partindo de princípios e normativas, para compreender potencialidades do sistema de modo mais amplo. Assim, trata-se de uma técnica de pesquisa bibliográfica, com o uso de documentos oficiais, como a Constituição, as demais leis referentes aos usos de recursos hídricos e regulações.

Assim, o artigo ficou sistematizado com seu primeiro tópico em falar sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e a construção do direito à água no Brasil, o segundo tópico, sobre os instrumentos da governança hídrica e as dissonâncias na aplicação jurídica; e, por fim, acerca dos desafios e perspectivas para o fortalecimento da gestão das águas. Dessa maneira, espera-se contribuir para o debate acadêmico sobre aperfeiçoamento da gestão hídrica, articulando com participação ativa e normativa jurídica efetiva,

evidenciando-se o acesso fundamental à água, a sustentabilidade e organização política como essenciais.

1 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À ÁGUA NO BRASIL

A água, como bem indispensável à vida humana, a de animais, bem como necessária à formação do modelo socioeconômico contemporâneo, tem como ponto de partida o pressuposto de que deveria haver acesso seguro universal. Entretanto, esse acesso acaba sendo restrito e um desafio para o Brasil, inclusive ao se tratar de um contexto de desigualdade social e regional, que apresenta vulnerabilidades (UN-Water, 2019). Diante desse cenário, o contexto de direito à água como direito fundamental humano, passa a ser articulado com políticas públicas e suas demais ferramentas para garantir o acesso (Michel, 2023).

Sendo assim, reconhecida tanto na Constituição, quanto na legislação nacional brasileira, há também uma ampla variedade de tratados internacionais que tratam do tema de regulação hídrica (Hall; Van Koppen; Van Houweling, 2014). Mesmo que não trate expressamente do direito humano à água como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 (CF/88), ele é compreendido através de ferramentas implícitas importantes, como o art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, e que trazem o pressuposto da vida e dignidade, bem como o art. 225, acerca do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a competência inserida no art. 30 para legislar sobre sua proteção (Brasil, 88).

No que diz respeito ao reforço por mecanismos internacionais, a água tem o histórico da declaração universal dos direitos humanos em 1948, que assim como a CF/88, não a menciona expressamente, porém, trazia em seu bojo um padrão de vida adequado. Posteriormente, há o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), realizado em 1966, que reconheceu o direito humano à água, derivado diretamente dos temas de saúde, vida e alimentação. Mais recentemente, na Assembleia Geral da Organização Mundial das Nações Unidas (ONU, 2010), houve resolução reconhecendo esse direito à água potável e saneamento básico, como sendo essencial para os humanos conquistarem seus demais direitos.

Dentro do contexto histórico brasileiro, com a promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos, que fora instituída pela lei 9.433 do ano de 1997, conhecida como Lei das Águas, significou um avanço significativo, um marco no quesito de consolidar direitos

ambientais, relativos às águas. Assim, essa lei ficou conhecida por inserir fundamentos norteadores para consolidar a gestão de águas no Brasil, presentes no seu primeiro artigo, como a forma de ser considerada bem de domínio público, ser dotada de valor econômico, com usos múltiplos e com essa gestão sendo realizada de forma descentralizada pelo poder público, cidadãos e comunidades (Brasil, 1997).

Dentre os objetivos, está o de disponibilizar padrões de qualidade e segurança para o uso humano, assim como garantir quantidade equilibrada para uso nos demais setores sociais, uma vez que, tem como intenção sua multiplicidade de áreas a ser usada (Commetti; Vendramini, 2012). Os fundamentos citados anteriormente atentam para uma abordagem democrática e participativa, que insere a governança hídrica com dimensão social. A Lei das Águas trouxe à tona o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que foram criados com o objetivo de atuar na bacia hidrográfica, bem como, coordenar, planejar, regular e assegurar a disponibilidade de água adequada, o uso sustentável, promovendo o formato de gestão descentralizado e democrático (ANA, 2025).

Anteriormente à década de 1990, no território brasileiro, não havia legislações específicas no que tangia à regulamentação de como funcionaria a gestão de águas. Nesse cenário, não havia coordenação, eram organizações atuando de forma isolada em seus setores. Antes de promulgada a Lei nº 9.433/1997, as principais normativas nessa temática, eram o Código de Águas em 1934, a primeira tentativa do Brasil de regular seu uso, ainda sob uma vertente econômica (Rabelo; Hayashi, 2025). Anos depois, com a Constituição Federal de 1988, estabelecendo prioridades sobre proteção ambiental e a água como bem público, na Conferência da ONU no Rio-92, criou um ambiente propício para a Agenda 21, com gestão descentralizada das águas e com a sociedade participando (Borsoi; Torres, 1997).

A lei nº 9.433/1997 tem como grande base a visão das águas do Brasil, regidas nos princípios da sustentabilidade, integração destas por setores e democracia para gerir e utilizar. Essa lei foi fundamental para o avanço nas referências nacionais e internacionais de gestão de águas, com pilares de gestões descentralizadas, participativas e integradas, rompendo com o modelo anterior do passado brasileiro (Commetti; Vendramini, 2012).

A gestão descentralizada significa que as decisões são feitas em níveis diferentes dos poderes, governo e entidades, como as agências, comitês de bacias hidrográficas, que permitem aproximação com a realidade do caso em questão do local (Michel, 2023). Dentro disso, tem-se a gestão participativa, ou seja, para que todos tenham o direito de participar das decisões, podem ser usuários, órgãos e instituições, a sociedade civil como todo, para se

reunirem nos Comitês de Bacias Hidrográficas e decidirem de maneira o mais democrática possível (ANA, 2025).

A integração esperada, trata-se de que todas as formas de uso da água, devem se manter equilibradas, com uma coordenação planejada e gerida representando a interdependência dos setores, já que saem da fonte em comum, a água para possível uso, evitando, assim, conflitos.

2 INSTRUMENTOS DA GOVERNANÇA HÍDRICA: LIMITES E DISSONÂNCIAS NA APLICAÇÃO JURÍDICA

A governança das águas compõem um campo de gestão que integra os recursos hídricos, com instrumentos de setores cruciais, como os administrativos, jurídicos e técnicos, pois em razão destes, é possível articular uma utilização da água seguindo um teor sustentável. Assim, no cenário do Brasil, seu marco regulatório nacional é a Lei n. 9.433/97, também denominada como Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). A partir dessa normativa, desenvolveu-se do previsto na política, instrumentos como os planos, enquadramentos, outorgas, cobranças e o sistema de preservação, tais quesitos pretendem conservar um melhor serviço, diante a grande quantidade de demanda.

Para tanto, gerir os recursos hídricos é uma área complexa a ser resolvida, principalmente no que diz respeito aos temas de escassez e a destinação das águas. Diante da série de mecanismos delimitados na lei n. 9.433/97, como descrito anteriormente, comprehende-se que mesmo com a possibilidade de aplicação, a realidade compromete o disposto, vez que expõe limites e discordâncias. O presente tópico busca expor as questões que podem impactar nas interpretações para operar a normativa citada acima (Brasil, 1997).

Entre os principais instrumentos para serem citados em quesito de gestão hídrica, pode-se citar os planos de recursos hídricos, que definem metas e diagnósticos de situação factual, os padrões de qualidade para usos diversos, o ato da administração para autorizar a utilização da água, que é denominada outorga, bem como a cobrança do uso e ao todo, deve-se realizar uma base de dados com todas essas informações, para que assim, facilite alguma tomada de decisões (Brasil, 1997).

De modo geral, é possível reconhecer que na prática esses instrumentos, entre outros, sofrem alguns limites. Inicialmente, cabe salientar sobre uma certa fragmentação, ou seja, a existência de divisão quanto aos diversos órgãos que podem gerir, demandar sobre a temática, bem como esferas de poder e de estrutura no sentido amplo, o que dificulta a integração facilitada. Outro fator para ressaltar, é a ausência de efetividade nos planos desenvolvidos, por sua maioria não haver vinculação, logo, não há força normativa ou harmonia com os demais planos diretores (Silva, 2021).

Nesse mesmo sentido, para além da indisponibilidade, deve ser considerada as estratégias ao acesso e sua assimetria. Principalmente em razão dos fatores de desenvolvimento econômico, o crescimento urbano e as mudanças climáticas, impactam de forma diferenciada os grupos mais vulneráveis, é o denominado racismo ambiental. Portanto, considerando esses fatores, é necessário que se busque uma aplicação eficaz de normativas que já existem, mas que na prática sobre o abastecimento, não causam o efeito para qual foi proposta (Santos; Saito, 2006).

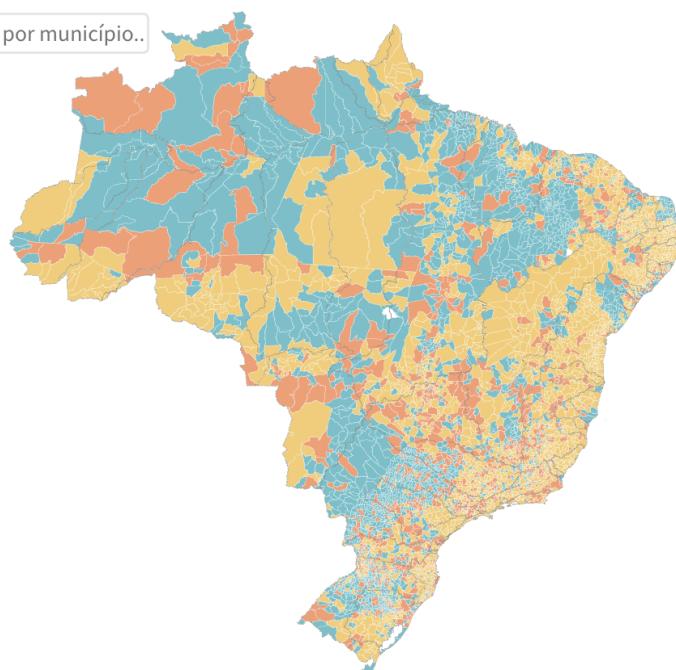
À título de demonstrar sobre como se dá o abastecimento urbano em uma visão nacional, cabe demonstrar o seguinte mapa:

Figura 01: abastecimento Urbano de Água.

Tipo de manancial por município

- Subterrâneo
- Superficial
- Superficial/Subterrâneo

Busca por município...



Fonte: ANA, 2021.

Não se pode falar de uma distribuição de águas, sem enfatizar que é preciso que haja conexão entre os setores, locais, municípios e inclusive Estados, para que se desenvolvam respostas mais seguras frente aos desafios do clima e gestão (Silva, 2021). Assim, dando maior força para o potencial que são as práticas sustentáveis e transversais, é o caminho para cidades mais inteligentes, na medida em que se adaptam com os limites previstos pela lei e na realidade.

O Brasil, através de diversos mecanismos, como o PNSH, tem como objetivo realizar a integração citada no parágrafo anterior, buscando compreender problemáticas e marcos regulatórios. Outro ponto crucial deste tópico que cabe salientar, são as dissonâncias jurídicas, significam que existem divergências, entre elas pode-se falar nas diferentes interpretações possíveis acerca, principalmente, da outorga e cobrança. Pode-se compreender que isto se dá em motivo de alto teor econômico das demandas, as quais percebe-se que com o passar do tempo, diminuem a importância de relatórios técnicos ambientais, pois o interesse maior está no ganho financeiro da gestão das águas. Sobre a integração de uma política ambiental, segundo Silva (2021):

Portanto, claro que a PNRH deve ser encarada como uma lei base do sistema, porém, não impede que se complemente esse microssistema de governança com outras normas. Essas leis instrumentalizam a administração pública e a população no sentido de cobrarem de seus órgãos as informações necessárias que poderão fundamentar a tomada de decisão dos partícipes do processo de governança da água. Certamente partimos do pressuposto básico de que se torna praticamente inviável a tomada de decisão na governança da água se não houver informações de fácil acesso, disponíveis para a população. Portanto, o Direito à informação do qual se origina o princípio da transparência e publicidade, é basilar para o funcionamento do sistema, conforme o Índice de Transparência em Manejo da Água (INTRAG) conforme estudo de Jacobi et al (2014) que mostra a insipienteza da aplicação desse princípio na governança brasileira, demonstrando que as regiões, como a norte, que possuem uma importante bacia hidrográfica tem baixa transparência no sistema o que indicaria uma possibilidade de governança débil, uma vez que não há informações qualificadas disponíveis. Tal princípio será fundamental para nossa argumentação no último capítulo que tratará da formulação de fundamentos ecológicos para segurança hídrica (SILVA, p. 197, 2021).

Dessa maneira, a complexidade de operar instrumentos previstos por legislação, para prevenir e prever danos ambientais, se dá por um enfraquecimento de confiança e segurança jurídica, bem como nos atores que participam ativamente e indiretamente. A efetividade que se espera da questão, depende primordialmente de orçamento e fiscalização dos entes e organizações, mas o grande empecilho se dá na organização de como tudo é realizado (Santos; Saito, 2006).

O modelo de gestão descrito nas políticas nacionais, sobre a governança das águas, é sólido e delimitado, porém nas entrelinhas fundamentais para sua aplicação, é mais que necessário que haja uma melhoria pelos gestores, para superar os limites impostos, é preciso priorizar o interesse público, com hibridização de saberes, para uma abordagem colaborativa e eficaz, fiscalizando e executando corretamente as demandas sustentáveis e comunitárias (Santos; Saito, 2006).

Assim, o presente tópico busca, a partir dos contrastes expostos, reconhecer a necessidade de desconstruir paradigmas sólidos tradicionais, para abrir espaço à novas abordagens de participação. Ou seja, a PNRH pode ser utilizada como uma forma de estratégia para integrar socialmente as camadas da sociedade em sua vontade participativa de inclusão, como também um dos motores da democracia dos recursos hídricos.

3 DESAFIOS À EFETIVIDADE E PERSPECTIVAS DE FORTELECIMENTO DA GESTÃO DAS ÁGUAS

A efetividade jurídica da gestão das águas no Brasil enfrenta entraves estruturais significativos, entre os quais se destacam a fragmentação institucional, os conflitos de competência entre entes federativos e a crescente judicialização do acesso à água. A despeito dos avanços consagrados pela Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos com fundamento nos princípios da descentralização, da gestão participativa e da integração dos usos múltiplos, verifica-se, na prática, a persistência de uma estrutura de governança pulverizada, marcada por sobreposição normativa, lacunas regulatórias e desarticulação entre os níveis de governo (MIRANDA; FORMIGA JOHNSON, 2013; BENJAMIN; LEITE; CUNHA, 2013).

Conforme destacam Jacobi, Cibim e Souza (2011), a multiplicidade de instâncias decisórias e a ausência de articulação entre os entes comprometem a implementação efetiva da política hídrica, tornando frequente a sobreposição de atribuições e a insegurança jurídica para os usuários da água. Ademais, como observa Guerra (2019), “a gestão integrada e descentralizada prevista em lei ainda é mais uma diretriz formal do que uma realidade institucional consolidada”, exigindo esforços normativos e políticos para que se concretize como um sistema funcional e eficaz.

A fragmentação institucional observada na governança hídrica brasileira encontra paralelos nas dificuldades enfrentadas por países latino-americanos em operacionalizar uma governança multinível eficaz. Conforme sustentam Silva e Portanova (2015), “o princípio da cooperação é fundamental para a proteção do meio ambiente em contextos federativos, sendo necessário um constante diálogo e interação entre os diversos atores da sociedade internacional e interna”.

O conflito de competências entre agências reguladoras, órgãos gestores e entes federativos compromete não apenas a eficiência da política pública hídrica, mas também a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de proteção dos bens comuns e de promoção do direito humano à água (ACSELRAD, 2010; JACOBI; CIBIM; SOUZA, 2011). A ausência de um sistema articulado de governança resulta na superposição de normas, na dispersão de responsabilidades e na ineficiência das ações estatais, o que enfraquece os princípios da gestão integrada e participativa preconizados tanto na Política Nacional de Recursos Hídricos quanto em acordos multilaterais como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e a Resolução A/RES/64/292 da ONU (2010), que reconhece o acesso à água como direito humano fundamental (ONU, 2010). Como observa Riva (2014), os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial no campo dos direitos humanos e ambientais, impõem obrigações jurídicas que não podem ser dissociadas da necessidade de uma estrutura federativa funcional e coerente com os princípios da governança multinível.

Nesse cenário de ineficiência e insegurança jurídica, observa-se a intensificação da judicialização do acesso à água, especialmente em comunidades vulneráveis, territórios indígenas, áreas rurais e regiões submetidas a estresse hídrico (GUERRA, 2019; PEREIRA; MENDES, 2016). O Poder Judiciário, instado a intervir, vem se tornando espaço de reivindicação e de proteção subsidiária de direitos básicos, diante da omissão ou da inefetividade do poder público.

O Ministério Público, por sua vez, tem atuado de forma proativa na promoção de ações civis públicas, celebração de termos de ajustamento de conduta e cobrança da implementação de políticas públicas voltadas à universalização do acesso à água, muitas vezes embasando suas ações em normativas internacionais incorporadas ao ordenamento interno, como a *Resolução A/RES/64/292* da ONU (ONU, 2010) e o *Acordo de Escazú* (CEPAL, 2018). Como observa Riva (2014, p. 174), “o direito humano à água, reconhecido como tal pela ONU, deve ser tratado como norma jusfundamental de eficácia plena, sendo sua justiçabilidade compatível com os marcos constitucionais democráticos”.

Frente a tais desafios, torna-se imprescindível promover o aprimoramento normativo e institucional da gestão das águas, com base em princípios de governança democrática e integração multinível. Dentre as propostas viáveis, destaca-se a necessidade de fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica como arenas deliberativas efetivas, com dotação orçamentária própria, competências claras e mecanismos de controle social (FORMIGA JOHNSON; BRANNSTROM; SILVA, 2015). Além disso, impõe-se a harmonização dos critérios de outorga e cobrança pelo uso da água, de modo a superar os conflitos entre as esferas federativas e garantir a unidade regulatória.

Outro aspecto essencial é o fomento à cooperação federativa e internacional, viabilizando arranjos institucionais que envolvam, de forma coordenada, União, Estados, municípios, sociedade civil e organismos multilaterais (REBOUÇAS, 2004; JACOBI et al., 2021). Essas medidas são coerentes com os princípios estabelecidos nos marcos internacionais, como o Acordo de Escazú e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, especialmente o ODS 6, que visa assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água para todas e todos.

A internacionalização do Direito impõe, assim, não apenas a internalização formal de tratados e convenções, mas a transformação de mentalidades jurídicas e práticas institucionais. Como afirmam Benjamin, Leite e Cunha (2013), “o futuro do Direito Ambiental dependerá da capacidade de articular os princípios constitucionais internos com os compromissos multilaterais assumidos pelo Estado, construindo uma verdadeira cultura jurídica ecológica de base transnacional”. Nesse contexto, a governança das águas emerge como campo paradigmático da necessidade de reinvenção do Direito na era da interdependência global, exigindo arranjos institucionais inovadores, soluções normativas coerentes com a complexidade socioambiental e mecanismos de responsabilização eficazes frente aos desafios da crise hídrica e climática.

CONCLUSÃO

A água, por sua natureza essencial à vida e função estratégica para o desenvolvimento humano, social e econômico, deve ser compreendida como um bem jurídico de múltiplas dimensões — ecológica, econômica, cultural e política — cuja proteção e gestão demandam um modelo jurídico-institucional robusto, transversal e responsável aos desafios socioambientais contemporâneos. Embora a Constituição Federal de 1988 não consagra de modo expresso o direito humano à água, é possível extrair sua normatividade a partir da conjugação dos arts. 5º, caput, 6º e 225, bem como da incorporação ao ordenamento jurídico de tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e da Resolução nº A/RES/64/292 da Assembleia Geral da ONU, que reconhecem o acesso à água potável e ao saneamento como direito fundamental e pressuposto para o exercício de outros direitos (ONU, 2010).

Nesse sentido, a Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, representa um marco normativo ao inaugurar um modelo de governança descentralizada, participativa e integrada, fundado em princípios como a água enquanto bem de domínio público, seu valor econômico, o uso prioritário para consumo humano em situações de escassez e a gestão por bacia hidrográfica como unidade territorial. Essa legislação consagrou um sistema de gerenciamento de águas – o SINGREH – com a finalidade de coordenar ações dos diversos entes e atores envolvidos, conforme destacado por Granziera (2014) e Benjamin, Leite e Cunha (2013), promovendo, ao menos em tese, a democratização das decisões e a sustentabilidade no uso dos recursos hídricos.

Todavia, o cenário empírico revela entraves estruturais à plena efetividade desse modelo. A fragmentação institucional, a sobreposição de competências, a insuficiência de recursos financeiros e a fragilidade dos instrumentos de fiscalização dificultam a implementação coerente da política hídrica. Conforme apontado por Jacobi, Cibim e Souza (2011), esses fatores geram insegurança jurídica, desarticulação entre os entes federativos e comprometem a eficácia das ações públicas, convertendo diretrizes legais em declarações programáticas sem concretude.

A crescente judicialização do acesso à água, especialmente em contextos de vulnerabilidade social, como comunidades tradicionais, indígenas e populações periféricas urbanas e rurais, escancara a omissão estatal e reforça o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público como garantidores subsidiários do direito à água. Tal movimento é compatível com a tese defendida por Riva (2014, p. 174), para quem o direito humano à água deve ser interpretado como norma jusfundamental de eficácia plena e justiciável, cuja inércia estatal não pode ser tolerada em um Estado Democrático de Direito.

Para enfrentar tais desafios, é imprescindível um esforço de reengenharia normativa e institucional, voltado ao fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica — com orçamento próprio, competências claras e mecanismos de controle social — à harmonização das normas de outorga e cobrança pelo uso da água e ao fomento de mecanismos cooperativos entre União, Estados e Municípios. Além disso, é fundamental a internalização substancial dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a exemplo do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018) e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, com destaque para o ODS 6, que visa “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos” (ONU, 2015).

Como adverte Paulo Affonso Leme Machado (2018), a gestão hídrica não pode ser exclusivamente pública nem privada, mas sim mista, plural e cooperativa, em respeito ao princípio da subsidiariedade e à complexidade socioambiental. Para isso, é necessário romper com a lógica setorial e centralizadora, promovendo um novo paradigma de governança ecológica e jurídica, em que a água seja tratada não apenas como recurso, mas como expressão do direito à vida digna e à justiça ambiental.

Por fim, a governança das águas se impõe como campo paradigmático da necessária reinvenção do Direito diante da interdependência global. Como bem destacam Benjamin, Leite e Cunha (2013), “o futuro do Direito Ambiental dependerá da capacidade de articular os princípios constitucionais internos com os compromissos multilaterais assumidos pelo Estado”, promovendo uma verdadeira cultura jurídica ecológica e transnacional. Neste cenário, a água não pode mais ser vista apenas como insumo produtivo ou objeto de regulação técnica, mas como bem comum fundamental, cuja proteção e acesso universal representam o compromisso ético-jurídico de uma sociedade verdadeiramente democrática e sustentável.

Diante das limitações e dissonâncias identificadas na aplicação dos instrumentos jurídicos da governança hídrica no Brasil, é imprescindível reconhecer que a eficácia da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) depende diretamente da superação de barreiras estruturais, institucionais e interpretativas. A conclusão que se impõe é que, mais do que dispor de um marco legal robusto, é necessário fortalecer os mecanismos de participação social, ampliar a transparência dos processos decisórios e assegurar a integração entre os diversos entes federativos e setores envolvidos. Somente com uma atuação colaborativa, que valorize o saber técnico, tradicional e comunitário, será possível consolidar uma governança das águas que seja verdadeiramente democrática, inclusiva e comprometida com a sustentabilidade e a justiça socioambiental.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das políticas públicas: limites da integração institucional e da participação social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, p. 15–25, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos; LEITE, José Rubens Morato; CUNHA, Mario Antonio Lopes. Direito ambiental e desenvolvimento sustentável na era da globalização. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2013.

BENJAMIN, Antônio Herman; LEITE, José Rubens Morato; CUNHA, Pedro de Albuquerque Melo. Direito ambiental: desafios para o século XXI. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2013.

BORSOI, Zilda; TORRES, Solange. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 143–165, dez. 1997. Disponível em: <http://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11774>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública e ao Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe** (Acordo de Escazú). Escazú, 2018. Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org>. Acesso em: 15 jul. 2025.

COMMETTI, Filipe; VENDRAMINI, Sylvia. Os princípios norteadores da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1997). **Revista de Direito**, Universidade Federal de Viçosa, 2012. Disponível em: <https://revistadir.ufv.br/index.php/RevistaDireito-UFV/issue/view/14>. Acesso em: 11 jul. 2025.

FORMIGA JOHNSSON, Rosa; BRANNSTROM, Christian; SILVA, Douglas Ligocki. O papel dos comitês de bacia hidrográfica na governança ambiental no Brasil: limites e possibilidades. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 1–20, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC847V1832015>.

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

GUERRA, Simone Soares. A efetividade da gestão participativa da água e os desafios da governança multinível. **Revista Brasileira de Direito**, v. 15, n. 1, p. 68–95, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5965/2318117115120190068>.

HALL, Ralph P.; VAN KOPPEN, Barbara; VAN HOUWELING, Emily. The Human Right to Water: The Importance of Domestic and Productive Water Rights. **Science and Engineering Ethics**, v. 20, n. 4, p. 849–868, 2014. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4237907/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

JACOBI, Pedro Roberto; CASTRO, André de; PEREIRA, Juliana B. Governança das águas no contexto da crise climática: inovação institucional e inclusão social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 37, n. 1, p. 10–27, 2021.

JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Júlia; SOUZA, Pedro Roberto Rocha de. Governança das águas e articulação de políticas públicas: reflexões a partir da experiência do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, p. 70–88, 2011.

JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; SOUZA, Carlos Frederico de Oliveira. Governança da água e sustentabilidade: aspectos institucionais e sociais da política de recursos hídricos. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 115–134, jul.–dez. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MICHEL, David. **The Evolving and Incompletely Realized Human Right to Water**. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies – CSIS, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/evolving-and-incompletely-realized-human-right-water>. Acesso em: 10 jul. 2025.

MIRANDA, Lúcia da Costa Ferreira de; FORMIGA JOHNSSON, Rosa. Desafios da governança da água no Brasil: a necessidade de fortalecimento institucional e político. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 19–38, 2013.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.mma.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010**. 64/292. The human right to water and sanitation. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/RES/64/292>. Acesso em: 13 jul. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015** [on the report of the Third Committee (A/70/489/Add.2)] 70/169. The human rights to safe drinking water and sanitation. 2016. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/RES/70/169>. Acesso em: 13 jul. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Resolução A/RES/64/292** – The human right to water and sanitation., 2010. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 15 jul. 2025.

PEREIRA, Lívia de Cássia; MENDES, Emanuel Fonseca. Judicialização do direito à água no Brasil: análise jurisprudencial e desafios para a efetividade dos direitos sociais. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 2, n. 3, p. 103–125, 2016.

RABELO, João Paulo; HAYASHI, Carmino. Política mineira de recursos hídricos: reflexos decorrentes da política nacional de recursos hídricos. **Revista de Gestão de Água da América Latina**, Porto Alegre, v. 22, p. 1–13, 2025. Disponível em: <https://www.abrh.org.br/OJS/index.php/REGA/article/view/952/166>. Acesso em: 13 jul. 2025.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito P. F.; TUNDISI, José Galizia (org.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 2. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. p. 1–16.

RIVA, Gabriela S. O. **O direito à água no direito internacional: fundamento, conteúdo e exigibilidade**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RIVA, Maurício Fernandes. **Água**: direito humano fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTOS, I.; SAITO, C. A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos – gênese, motivação e inclusão social. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 21, n. 42, p. 7–27, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/12810>. Acesso em: 14 ago. 2025.

SILVA, Guilherme Estrella Nascimento da; PORTANOVA, Ruth Maria Gauer. A cooperação internacional e os desafios da proteção ambiental no contexto da governança global. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 1, n. 4, p. 1303–1334, 2015.

SILVA, Irivaldo. **Segurança hídrica ecológica: fundamentos para um conceito jurídico.** 2020. 410 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/18217?locale=pt_BR. Acesso em: 17 jul. 2025.

UN-WATER. **Human Rights to Water and Sanitation.** dez. 2019. Disponível em: <https://www.unwater.org/water-facts/human-rights-water-and-sanitation/>. Acesso em: 10 jul. 2025.