



## A GESTÃO PARTICIPATIVA NA PNRH: UMA ANÁLISE À LUZ DA DIMENSÃO ECOLÓGICA DA PESSOA HUMANA

Fernanda Helena Gonschorowsky<sup>1</sup>  
Analice Schafer de Moura<sup>2</sup>

### RESUMO

Aborda-se no presente artigo o direito fundamental à água enquanto uma expressão da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana: uma análise da participação social na Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, a partir da Lei n. 9.433 de 1997. É sempre relevante tratar da relação existente entre o ser humano e natureza, visto que dependemos dos recursos naturais para sobrevivência digna, e ao mesmo tempo contribuimos para a degradação deste, impedindo uma vida digna para as presentes e futuras gerações. Com efeito, pretende-se responder ao seguinte problema: Desse modo, pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa, como ocorre a gestão participativa na Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, tomando por referência a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana? Para tanto, pretende-se compreender como é efetivada a gestão participativa da Política Nacional de Recursos Hídricos à luz da dimensão ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana. Deste modo, objetiva-se inicialmente compreender a dimensão ecológica do princípio dignidade da pessoa humana na ordem constitucional, analisar como o acesso e tratamento da água é realizado no Brasil e analisar a gestão participativa da Política Nacional de Recursos Hídricos. A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica (artigos e livros) e documental e o método de abordagem utilizado foi o dedutivo. Por fim, conclui-se que o acesso à água potável é necessário para uma existência digna do ser humano, assim como é indispensável a participação da comunidade na Política Nacional de Recursos Hídricos, buscando a democratização do acesso aos recursos hídricos.

**Palavras-Chave:** Dignidade da Pessoa Humana. Participação social no Brasil. Política Nacional de Recursos Hídricos.

---

<sup>1</sup>Aluna de Graduação do Curso de Direito da Universidade do Contestado. Campus Mafra. Santa Catarina. Brasil. E-mail: [fernandagons@outlook.com](mailto:fernandagons@outlook.com).

<sup>2</sup>Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com taxa PROSUC/CAPES. Professora do Curso de Direito da Universidade do Contestado. Campus Mafra. Santa Catarina. Brasil. E-mail: [analicemoura@gmail.com](mailto:analicemoura@gmail.com).

## THE PARTICIPATORY MANAGEMENT IN PNRH: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE ECOLOGICAL DIMENSION OF HUMAN

### ABSTRACT

This article discusses the fundamental right of access to drinking water as an expression of the ecological dimension of human dignity: an analysis of social participation in the National Water Policy in Brazil, based on Law n. 9.433 of 1997. It is always important to address the relationship between human beings and nature, since we depend on natural resources for decent survival, and at the same time contribute to its degradation, preventing a worthy life for present and future generations. Thereby, it aims to answer the following research problem: how does participatory management occur in National Policy of Water Resources in Brazil, taking as reference the ecological dimension of human dignity? Therefore, it is intended to understand how the participatory management of the National Water Resources Policy is carried out with the ecological dimension of the principle of human dignity. Thereby, initially aims to understand the ecological dimension of the principle of human dignity in the constitutional order, analyze how water access and treatment is carried out in Brazil and analyze the participatory management of the National Water Resources Policy. The research technique used was the bibliographic (articles and books) and documentary and the approach method used was the deductive. Finally, it is concluded that access to drinking water is necessary for a decent human existence, as well as the participation of the community in the National Policy of Water Resources, seeking the democratization of access to water resources.

**Keywords:** Dignity of human person. Social participation in Brazil. National Water Resources Policy.

### 1 INTRODUÇÃO

Atualmente os impactos da degradação ambiental é objeto de grande polêmica no país, assim como os resultados dela, diante da relação de domínio em que o ser humano estabeleceu com a natureza, em que são explorados todos os recursos possíveis, sem a consciência de cuidados com o meio ambiente e da necessidade deste para uma qualidade de vida. A degradação acontece, apesar das diversas previsões constitucionais que visam proteger o meio ambiente, bem como acerca das punições aplicadas pelo poder público quando da não observação a tais dispositivos, assim como as políticas públicas.

O ser humano construiu uma relação com o meio ambiente, no entanto se esqueceu da importância deste para a vida humana e não humana. Enquanto a

humanidade enriquece às custas da natureza, sem se importar com a manutenção do meio em que se vive, quando a atitude da população é poluir, sujar e degradar o meio ambiente, sofre-se em decorrência de tais atos, relacionado com a saúde e qualidade de vida, e nesse contexto, ainda, sem a garantia da qualidade de vida para as futuras gerações.

A partir dessa perspectiva, o presente artigo tem como tema a gestão participativa na Política Nacional de Recursos Hídricos: uma análise à luz da dimensão ecológica da pessoa humana. Desse modo, pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa, como ocorre a gestão participativa na Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, tomando por referência a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana?

No decorrer da pesquisa, foi utilizado como método de abordagem o dedutivo. Para tanto, foi possível abranger premissas gerais e chegar a uma conclusão particular, com fundamentos em argumentos gerais que já foram validados pela ciência. A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica (artigos e livros) e a documental, especialmente no que se refere à Política Nacional de Recursos Hídricos.

Nesses termos, a pesquisa tem por objetivo geral compreender como é efetivada a gestão participativa da Política Nacional de Recursos Hídricos à luz da dimensão ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana. O objetivo geral é instrumentalizado por três objetivos específicos que correspondem ao desenvolvimento da pesquisa, quais sejam, compreender a dimensão ecológica do princípio dignidade da pessoa humana na ordem constitucional, analisar como o acesso e tratamento da água é realizado no Brasil e analisar a gestão participativa da Política Nacional de Recursos Hídricos.

## **2 A DIGNIDADE HUMANA E O RECONHECIMENTO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE PRESERVADO**

O direito ambiental brasileiro representa uma proteção à qualidade do meio ambiente, diante da preocupação social acerca do tema, na busca do equilíbrio ambiental, em garantia de uma vida digna ao ser humano e aos seres vivos do país.

Sendo assim, o direito ambiental visa à defesa do meio ambiente, através da atuação do Estado na garantia da preservação ambiental.

Nessa perspectiva, o poder público tem o dever de preservar o meio ambiente, no entanto, deve realizar a preservação efetiva e não meramente formal, ou seja, promover ação governamental para manter e defender o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida digna (CUNHA, 2011, p. 20). Portanto, não basta somente o Estado agir puramente como fiscal da ordem jurídica, mas também a iniciativa de promover a preservação do meio ambiente de forma efetiva.

É manifesto o reconhecimento do direito humano ao meio ambiente, mas diante da grande degradação do mesmo, tem-se a necessidade de punição e, quando possível a recuperação do meio ambiente por parte daqueles que o degradam. Tornando-se assim um direito e um dever de mantê-lo preservado, para os cidadãos presentes e futuros, atingindo o individual de cada ser humano e também a coletividade, conforme dispõe o caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Nesse segmento, as atribuições do Estado, além de dever de proteção, estão relacionadas com a imposição aos particulares, na forma de deveres fundamentais de preservação, do dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, §1º, I, CF), bem como de proteger a fauna e a flora, estes como exemplos expressivos de uma tutela jurídica autônoma dos bens jurídicos ambientais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 62).

Portanto, assim como o direito ao meio ambiente equilibrado é garantido ao ser humano, em observância ao princípio da dignidade humana, a preservação deste é um direito fundamental, o qual também é previsto na Constituição Federal de 1988 e, que deve ser garantido tanto pelo poder público como pela coletividade, em garantia à preservação ambiental, para as presentes e futuras gerações.

À vista disso, percebe-se que o direito humano ao meio ambiente está relacionado não somente com a disponibilidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também com a responsabilidade do ser humano com relação as gerações humanas presentes e futuras, por meio da preservação do mesmo, visando uma qualidade de vida saudável e sustentável.

Fábricas emitem agentes poluentes, queima de pneus, resíduos industriais, entre várias outras circunstâncias podem causar poluição atmosférica, que podem ser nocivos à saúde humana. Segundo Dias (2003, p. 207) “a poluição atmosférica pode causar doenças do aparelho respiratório, do sistema nervoso, doenças cardíacas, câncer e silicose”. A poluição hídrica em especial, tem significativa importância para a saúde humana, nessa perspectiva, Dias (2003, p. 207) afirma que “a poluição das águas pode causar doenças infecto-contagiosas ou parasitárias, doenças gastroentéricas, esquistossomose, câncer, intoxicação, diarreia, verminose, micose, exantema”.

As causas dessas doenças estão relacionadas à falta de saneamento básico e de rede de esgoto, mas também ao lixo causado pelo ser humano, depositado de forma irregular nos meios hídricos, bem como pela atividade industrial ou quando por desastre ambiental tem substâncias derramadas nas águas e até mesmo invadindo residências em decorrência do clima, ou em decorrência da atitude do ser humano, como tem ocorrido com maior frequência, com o rompimento de barragens.

Diante dos pontos acima expostos observa-se que diversos são os problemas relacionados ao meio ambiente, bem como em relação à dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e a exploração dos recursos naturais, em que as atitudes do ser humano prejudicam a comunidade por completo e ao ambiente em que se vive. Portanto, tem-se que o direito não pode recusar oferecer respostas aos problemas e desafios que surgem na sociedade. Assim, cumpre ao Direito, a fim de reestabelecer o equilíbrio, a missão de posicionar-se em relação a essas novas ameaças que fragilizam e colocam em risco a sobrevivência (humana e não humana) e a qualidade de vida (SARLET; FENSTERSEIFER 2012, p. 35).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º elenca os seus princípios fundamentais, dentre eles, no inciso III, está disposto o princípio da dignidade da pessoa humana, tal princípio abrange uma dimensão social visto que atinge a coletividade e, de igual forma, o direito ambiental.

O princípio da dignidade da pessoa humana é assegurado em vários aspectos da Constituição Federal de 1988, assim como é a base de diversos direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico. Portanto, o conceito da dignidade da pessoa humana é uma construção histórica e alcança todo o ordenamento jurídico.

Acerca da dignidade da pessoa humana Kant (2007, p. 77) argumenta que “quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade”. Diante disso percebe-se a redundância da aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa humana como segurança jurídica do ser humano, visto que a sua dignidade não é valorável, é um direito fundamental segurado pela constituição federal.

Acerca do alcance do princípio Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 47) afirmam que, “implica necessariamente também um permanente olhar para o outro, visto que indivíduo e a comunidade são elementos integrantes de uma mesma realidade político-social”. Assim, observa-se que o princípio da dignidade da pessoa humana leva ao reconhecimento do direito humano ao meio ambiente como forma de qualidade de vida e saúde, com o intuito de garantir a proteção ambiental para que as futuras gerações tenham um ambiente ecologicamente equilibrado.

Ou seja, a dignidade da pessoa humana não está relacionada somente com o indivíduo isolado, mas com a sociedade, assim a forma que um indivíduo atua atinge o outro e conseqüentemente a coletividade. Nesse sentido, também está relacionada com a atuação do Estado em relação ao compromisso jurídico com a sociedade e a preservação ambiental que a constituição a incube. Assim, a dimensão ecológica do princípio da dignidade humana está relacionada com a qualidade de vida do ser humano, intrinsecamente ligada ao ambiente em que se vive, por meio da preservação e proteção dos meios naturais de que o ser humano necessita para uma sobrevivência digna.

À vista disso, a dimensão ecológica busca aplicar de forma específica o princípio da dignidade da pessoa humana, no sentido de mostrar a importância do ambiente em que se vive, garantindo o equilíbrio ambiental. Aplica-se no sentido de que não somente existe o direito a um meio ambiente equilibrado, mas que se precisa deste, para uma qualidade de vida saudável. Busca-se, portanto, não somente a sobrevivência, ou existência do ser humano, mas que a vida que se leva no ambiente em que se vive tenha qualidade, com dignidade e saúde. Assim, a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana é garantida através da preservação ambiental, como aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa

humana, assegurando uma vida digna ao ser humano diante da preservação ambiental.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, caput, dispõe que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, atribuindo ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente. Portanto a proteção constitucional serve como alicerce para a aplicabilidade dos princípios do Direito Ambiental. Dentre uma gama de princípios inerentes ao direito ambiental escolheram-se os que serão tratados a seguir diante da sua indispensabilidade frente ao tema tratado no presente artigo.

A degradação ambiental tem sido ocasionada pelo ser humano que visa o lucro, através de diversas atividades que atingem o meio ambiente. “O princípio do poluidor-pagador impõe ao agente econômico que inclua entre seus custos de produção a poluição ambiental por ele gerada” (VIEGAS, 2007, p. 123). Portanto, tal princípio estabelece que quem utiliza um recurso ambiental pode ser compelido ao pagamento pelo uso. O princípio do poluidor-pagador não visa a permissão de causar poluição por meio de um preço, “seu fim é a prevenção do dano, não a compensação econômica pela degradação da natureza” (VIEGAS, 2007, p. 124).

O princípio da prevenção defende a ideia de que a prevenção é o melhor caminho para a solução da degradação ambiental, visto que a depender do dano a sua recuperação é ineficaz. Portanto, “o princípio da prevenção é um dos princípios mais característicos do Direito Ambiental” (SARLET; FENSTERSEIFER 2014, p. 160). Assim, é o princípio que apresenta mais eficácia em relação à proteção e preservação do meio ambiente. Dessa maneira busca-se a reparação do dano ambiental “Mas, nem sempre sendo possível, por vezes a única medida viável é a compensação da lesão ambiental, que, por sua natureza, é insatisfatória na recomposição do equilíbrio ecológico” (VIEGAS, 2007, p. 113).

A degradação ambiental está intrinsecamente relacionada com a ação ou omissão do ser humano, que estabeleceu uma relação de consumo com o meio ambiente, com a finalidade da obtenção de lucro. “São justamente as práticas inconsequentes e irresponsáveis dos seres humanos, nas mais diversas áreas de atuação, tanto privadas quanto públicas, que conduziram ao atual estado de risco existencial” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 78).

De acordo com Cunha (2011, p. 18), o princípio da equidade intergeracional “parte do direito de todos ao bem ambiental, vale dizer ‘bem de uso comum do povo’, explicado a partir da sua utilização propriamente dita, ou da sua não utilização, sob o aspecto de sua preservação ou prevenção da escassez [...]”. Ou seja, as ações ou omissões praticadas pelo ser humano hoje poderão ser maléficas para as gerações subsequentes.

Segundo Maia (2017, p. 311), “os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e relacionados entre si, devem ser norteados pelos princípios da equidade e igualdade, os quais respaldam o direito humano fundamental à água potável”. Portanto, o direito fundamental a água deve ser assegurado para as presentes e futuras gerações, como forma integrante de um meio ambiente equilibrado, bem como garantia de uma qualidade de vida aos seres humanos, como meio de preservação de doenças e de uma vida sadia, em observância aos princípios ambientais, assim como em garantia do princípio da dignidade da pessoa humana.

A mensagem mais elementar extraída do princípio da equidade intergeracional é a de reprimir o impulso do ser humano em destruir a natureza, diante da relação de consumo em que este estabeleceu com a natureza, para alcançar tal objetivo o ordenamento jurídico apresenta balizas tanto de ordem moral quanto jurídicas, inclusive com a utilização do Direito Penal, quando necessário (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 84).

Os princípios estudados acima dizem respeito à atuação do ser humano com a natureza e o desempenho do poder público sobre a população, no entanto, o Brasil, como um Estado Democrático de direito, conta com mecanismos que possibilitam a participação da população. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer, acerca do princípio da participação popular, ensinam que (2014, p. 115), “a participação pública, nesse contexto, situa-se como elemento central do conceito constitucional contemporâneo de democracia, o qual, reitera-se, extrapola substancialmente o espectro deveras limitado do voto popular”.

Nesse sentido, tal princípio insta a população a participar de forma direta nos assuntos relacionados ao meio ambiente, visto que se trata de bem de uso comum do povo, afirmam os autores:

A participação popular, portanto, por imposição do próprio constituinte, deve se dar também e cada vez mais de forma direta (e não apenas representada) quando em causa a formação da vontade do Estado, especialmente – para o que aqui interessa – no que toca à sua atuação no campo ecológico, assumindo uma responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 115).

Assim, a população, através da participação, tem maior controle sobre a atuação do Estado nas matérias relacionadas ao meio ambiente. “Nesse cenário, não há dúvida de que a participação pública exerce um papel fundamental, conferindo legitimidade às práticas e decisões legislativas e administrativas em questões atinentes também em especial à matéria ambiental” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 117).

Diante dos princípios analisados, associando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como preceito para a existência de uma qualidade de vida digna, observa-se que são instrumentos que asseguram a proteção jurídica do meio ambiente, demonstram uma referência para melhor aplicabilidade do direito. Ainda, tais princípios representam uma importante proteção ambiental, que é reconhecida mundialmente. Portanto, se concretiza a eficácia e aplicabilidade de tais princípios, visto que são reconhecidos como base ao direito ambiental.

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, logo em seu artigo 1º, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, ainda, em seu artigo 225 aduz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Assim, observa-se a importância do ambiente em que se vive, do equilíbrio ambiental, e nesse sentido a água tem importância fundamental para garantir uma qualidade de vida digna aos seres humanos, diante de sua essencialidade à sobrevivência das presentes e futuras gerações.

### **3 DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA NO BRASIL**

A água é imprescindível para existência de vida na terra, de acordo com Flores (2011, p. 2) “a água é bem essencial à sobrevivência dos seres bióticos, estando intrinsecamente ligada à saúde e à dignidade da pessoa humana”. Portanto,

os seres vivos dependem da água para a sobrevivência e conseqüentemente para uma sadia qualidade de vida. Desta forma, trata-se de um direito fundamental, visto que é básico à sobrevivência humana.

A Constituição Federal de 1988 ao garantir a proteção ao meio ambiente incumbiu tanto ao poder público quanto à coletividade a defesa deste, bem como a sua preservação para as presentes e futuras gerações, uma vez que a água é de extrema importância na proteção ambiental, visto que sem o acesso a ela as condições de vida e saúde se tornam precárias.

Sendo assim, a água é integrante do meio ambiente ecologicamente equilibrado, é garantia da dignidade da pessoa humana, portanto, a obtenção de água potável torna-se um direito fundamental que merece proteção jurídica. Segundo Fachin e Silva (2012, p. 75) “potável é a qualidade da água que pode ser consumida por pessoas e animais sem riscos de adquirirem doenças por contaminação”. Para alcançar tais níveis a água deve passar por tratamentos que evitam tais contaminações.

Além da necessidade da água para consumo humano próprio e sobrevivência, muitos países utilizam-se da água para manutenção da agricultura, e a falta de água nesse ramo prejudica igualmente a saúde do ser humano. Dias (2003, p. 223) aponta que “na maioria dos países, a agricultura irrigada é o principal consumidor, responsável por aproximadamente 70% da retirada de água do mundo”. Ademais, a água garante a disponibilidade de energia elétrica, fundamental para uma qualidade de vida dos seres humano, visto as usinas hidrelétricas utilizam-se da energia contida nas correntezas das águas para gerar energia elétrica.

São usuários da água o setor elétrico, a indústria, o saneamento, a irrigação, a navegação, assim como a sociedade, em diversas atividades. Portanto, a água está relacionada a várias classes de interesses e vários tipos de uso, sendo assim sua proteção está disposta em diversos dispositivos da legislação brasileira. (DIAS, 2003, p. 225). Diante disso percebe-se que apesar do mundo ter grande quantidade de água, o uso de tal mineral é abundante, o que o torna escasso em diversas regiões, seja pelo uso ou por sua distribuição geográfica, ou então tendo em vista o aumento populacional.

A água se torna necessária para a garantia do direito ao meio ambiente equilibrado e saudável, visto que é indispensável para a existência de vida. De

acordo com Maia (2017, p. 305) “[...] sem a água não há como existir os demais direitos consagrados, já que não é possível vida sem esse elemento natural essencial ao ser humano e aos demais seres vivos”. Assim percebesse a importância da água como garantia da sobrevivência do ser humano, em diversos direitos fundamentais, e principalmente como garantia do direito à vida. Assim sendo a legislação é ampla quanto a proteção e preservação de tal recurso.

A vida no planeta depende da água, tal mineral é fundamental para a sobrevivência e qualidade de vida dos seres vivos. Ocorre que, diante de diversos fatores, a crise da água limita o acesso da população a tal recurso. Rebouças (2003, p. 342) destaca que “num dos países mais ricos em água doce do planeta, as cidades enfrentam crises de abastecimento, das quais não escapam nem mesmo as localizadas na Região Norte, onde estão perto de 80% das descargas de água dos rios do Brasil”.

Os conflitos pelo uso da água decorrem também pela distribuição geográfica de tal recurso, pela quantidade de água existente em determinada região, ou então pela qualidade desta. Ou seja, além dos problemas relacionados a quantidade e qualidade, existe o mau uso de tal recurso, visto que quando não utilizado de forma sustentável causam degradações ambientais que atingem a coletividade.

Nesse sentido Fachin e Silva (2012, p. 16 e 17) esclarecem que:

Este cenário, relativo à água potável, pode ser comprometido em razão de várias causas geradoras de danos ambientais, entre as quais podem ser mencionadas a má distribuição das águas, a ausência ou precariedade de saneamento básico, a poluição hídrica, o desperdício de água, o modelo societário de consumo e o crescimento populacional.

As situações que envolvem a crise da água no Brasil acarretam em medidas e consequências, visto que a falta de qualidade dos recursos hídricos pode levar a população a sofrer com doenças ou até mesmo com o racionamento do uso dos recursos hídricos. Além disso, a falta de água causa impacto na economia do país. Cada uma dessas causas merece uma reflexão individualizada, no presente estudo serão abordadas as consideradas de maior impacto no cotidiano da população.

Vale destacar que, de acordo com o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (2019, p. 2), “três entre cada dez pessoas não têm acesso a água potável segura”.

A água é indispensável para a sobrevivência humana, e diante da sua importância faz-se necessária regulamentação jurídica quanto ao uso e a proteção de tal recurso. Portanto, é essencial uma efetiva tutela jurídica das águas, que vise sua proteção e preservação, garantindo qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Além de ser essencial à sobrevivência humana a água é fundamental para a economia do país, visto que diversos ramos se utilizam da água, o maior aliado da agricultura é a água, sem ela a economia resta prejudicada. A Constituição Federal de 1988 define a água como um bem público juridicamente tutelado.

São diversas as previsões legais que visam a proteção e preservação das águas. A Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, que declara ser de preservação permanente a vegetação natural ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água. O primeiro Código Florestal Brasileiro foi instituído pelo Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934, revogado posteriormente pela Lei n. 4.771/65, que estabeleceu o Código Florestal vigente até a publicação da Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

Dentre as mudanças ocorridas em 2012, foi reduzida a área de preservação permanente ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água. Além disso, houve a redução de área de reserva legal, redução das matas ciliares, dentre outras modificações que retrocederam a proteção ambiental a água e as florestas, visto que quando a água está protegida sua qualidade e quantidade aumentam. As modificações realizadas no Código Florestal favoreceram a degradação de diversas áreas diante da redução da proteção, assim como proporcionou as áreas consolidadas, ou seja, quem degradou até 22 de julho de 2008, tem direito adquirido e não precisa recompor a degradação causada a natureza e conseqüentemente a coletividade.

Além do Código Florestal outras legislações brasileiras tratam da proteção e preservação da água, cita-se, por exemplo, a Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, com a finalidade de buscar a proteção ambiental. Assim como a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que prevê a pena de reclusão de um a cinco anos para aquele que causar poluição hídrica que torne necessária a

interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade (artigo 54, §2, inciso III).

Ainda, acerca das legislações vinculadas a proteção e preservação da água, a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, instituiu a Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal criada com a finalidade de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

De acordo com a Agência Nacional de Aguas – ANA, na Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil (2018, p. 5), “o Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo. Isso traz um aparente conforto, porém os recursos hídricos estão distribuídos de forma desigual no território, espacial e temporalmente”. Ou seja, apesar do Brasil contar com uma quantidade razoável de água, este recurso é distribuído de forma irregular, assim algumas regiões do país contam com maior número de habitantes e menor quantidade de água.

Aliado ao problema geográfico, o crescimento populacional tem contribuído à degradação ambiental, nesse sentido Fachin e Silva (2012, p. 54) expõem que:

O aumento da população humana na Terra é fator negativo para as áreas urbanas, pois nelas se concentram, além da ocupação desordenada, os poluentes processos industriais e o acúmulo de ações predatórias humanas. Desse modo, o processo da explosão demográfica e a ausência de planejamento urbano acentuam as causas do impacto ambiental e diminuem a oferta de água potável nas cidades.

Portanto, o aumento da população e a má distribuição da água colocam em risco a escassez de tal recurso, visto que a quantidade de água por habitante diminui e a sua utilização para a sobrevivência bem como para a economia aumentam. Ainda, de acordo com o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (2019, p. 2), “seis entre cada dez pessoas não têm acesso a serviços de saneamento gerenciados de forma segura, e uma em cada nove pratica a defecação ao ar livre”.

Ainda, conforme expõem Fachin e Silva (2012, p. 37) “a água usada em todo o processo produtivo recebe a denominação de ‘água virtual’, por ser elemento

essencial à produção de bens de consumo, mesmo que a composição final do produto não apresente uma só molécula de água”.

De acordo com o informe anual da Agência Nacional de Águas – ANA, “a água é utilizada no Brasil principalmente para irrigação, abastecimento humano e animal, indústria, geração de energia, mineração, aquicultura, navegação, turismo e lazer” (2018, p. 27). Ocorre que, o mau uso de tal recurso acarreta desperdício de água, diante da má distribuição algumas regiões do país contam com água em abundância, enquanto outras não contam com o recurso nem para sobrevivência pessoal da população.

#### **4 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

Antes de analisar a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, faz-se necessário compreender o que são políticas nacionais.

Acerca das políticas nacionais Madeira, (2014, p. 22) conceitua como “o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo”. Ou seja, as políticas nacionais dizem respeito aos interesses da coletividade em contrapartida aos interesses individuais, e são desenvolvidas pelo Estado com o fim de atender os interesses da sociedade, isto demonstra que as políticas públicas estão ligadas a diversas áreas além do direito.

Ainda, a respeito do conceito sobre políticas públicas, Madeira (2014, p. 23) esclarece que “dão partida a um circuito de influências bastante complexo em diversos fatores do desenvolvimento, esquematicamente aqui divididos em cinco grandes dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional”.

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma série de políticas públicas, como por exemplo o artigo 196 que dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, e é garantido por meio de políticas sociais e econômicas. Assim como o artigo 182 que trata da política urbana e o artigo 216-A que dispõe sobre o Sistema Nacional de Cultura que institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes.

Acerca da dimensão ambiental Madeira, (2014, p. 26) aduz que:

A dimensão ambiental, por sua vez, tem como centro a sustentabilidade, associando o desenvolvimento produtivo a um meio ambiente equilibrado e saudável, pelo uso adequado dos recursos naturais, tais como os recursos hídricos, as florestas, o solo e os recursos minerais. No que diz respeito às questões ambientais, as políticas públicas podem e devem cumprir papel relevante, buscando a recuperação e preservação do meio ambiente como critério para o desenho e para a implementação dos programas e das ações. Em contrapartida, os problemas ambientais, quando de sua ocorrência, atingem fortemente as populações mais pobres, forçando ainda mais a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas.

A Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e em seu artigo 2º que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento da ordem social e econômica, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Assim, a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, de competência legislativa da União, que criou o sistema de gerenciamento de recursos hídricos do país, ou seja, institui o uso das águas no Brasil. Esta lei define a água como um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Diante disso percebe-se a importância de cada ser humano no cuidado com tal mineral indispensável para a sobrevivência da humanidade.

O artigo 1º da referida lei estabelece os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, entre eles destaca-se o inciso II que precisa a água como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Tal dispositivo indica que a água possui valor econômico diante da sua escassez em diversas áreas do país, assim foi possível a valoração de tal recurso como uma forma de conscientização para a preservação da água para as presentes e futuras gerações, uma forma de cuidado que o legislador buscou, além disso em seu artigo 19 da mesma lei estabelece a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Serrer e Scherer (2016, p. 213) esclarecem que “a água, como coisa passível de apropriação e valor econômico, é vista como elemento, como substância, como um corpo, muito importante, é certo, mas sem sentido, sem alma, desconectada de sua natural vitalidade”. Assim, a intenção com implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos no que diz respeito à cobrança pelo uso de recursos hídricos,

entre outras, é a de promover a conscientização de que água é um recurso indispensável a sobrevivência do planeta, buscando sua preservação e proteção.

Em seu artigo 5º, a Lei n. 9.433/97 enumera os instrumentos para que a Política Nacional de Recursos Hídricos seja executada, tais como a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, e de acordo com o artigo 11 da mesma norma o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. Dessa forma o Estado tem o controle das águas no Brasil.

A Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal criada com a finalidade de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, expõe que atualmente, o principal uso de água no país, em termos de quantidade utilizada, é a irrigação, ainda afirma que a geração de energia hidrelétrica é igualmente um importante uso das águas. Portanto percebe-se a importância da outorga de direitos de uso de recursos hídricos e a cobrança pelo uso de recursos hídricos, visto que se trata de um recurso natural limitado.

Além dos instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos, instituídos e administrados pelo Estado, a participação social ativa na Política Nacional de Recursos Hídricos é de suma importância, Jacobi e Barbi (2007, p. 238) destacam a importância da participação popular, tratando como um referencial para a “ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares aos serviços urbanos básicos e equipamentos sociais, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos”.

Portanto, a participação social na Política Nacional de Recursos Hídricos tem importância não somente para o exercício da democracia, mas também para garantia da execução dos mecanismos do Estado, visto que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, e está relacionado com a qualidade de vida das presentes e futuras gerações. A Constituição Federal de 1988 prevê a participação social através do projeto de lei de iniciativa popular, o referendo e o plebiscito, assim como existe a possibilidade de participação através das audiências públicas, além disso, existem diversas outras formas de garantir a participação social.

O Artigo 33 da Lei n. 9.433/97 dispõe que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos,

os Comitês de Bacia Hidrográfica, assim como a Agência Nacional de Águas. Na sequência, o artigo 34 do mesmo dispositivo legal esclarece que também integram o Conselho Nacional de Recursos Hídricos os representantes dos usuários dos recursos hídricos. No mesmo sentido o artigo 39, que trata acerca da composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica expõe que serão compostos também por representantes dos usuários das águas de sua área de atuação.

Além disso, observa-se no caput do artigo 41 da referida lei, que as Agência Nacional de Águas exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, ou seja, é um instrumento que deve ser utilizado pela população, no entanto, para isso é necessária a participação da comunidade nos comitês, como forma de garantir a aplicabilidade das políticas nacionais de recursos hídricos, bem como como exercício da democracia. Nesse sentido a participação se torna fundamental.

Pedro Roberto Jacobi e Fabiana Barbi (2007, p. 241) afirmam que cabe aos usuários da água “organizar-se e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses quanto aos preços a serem cobrados pelo uso, assim como sobre a aplicação dos recursos arrecadados e sobre a concessão justa das outorgas dos direitos de uso”. Demonstra-se assim maior eficácia aos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. De acordo com os autores:

A criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) incentivou significativamente a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e a promover importantes mudanças no desenvolvimento da legislação (JACOBI; BARBI, 2007, p. 240).

Tais instrumentos foram instituídos através da Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e trazem maior acesso a participação da sociedade acerca das questões relacionadas ao meio ambiente, visto que trata-se de bem de uso comum do povo e essencial a uma qualidade de vida digna. “A influência de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e cultural torna o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sociotécnica” (JACOBI; BARBI, 2007, p. 241). Assim, permite-se a participação da sociedade, que muitas vezes não

possuem conhecimentos técnicos acerca do tema, em conjunto com os profissionais.

“À medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos, a gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil” (JACOBI; BARBI, 2007, p. 240). Portanto, permite-se as negociações entre os usuários de recursos hídricos e os entes públicos, como uma forma de controle do uso das águas, e para uma futura preservação de tal recurso, sendo uma forma de aplicabilidade dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A bacia hidrográfica é adotada como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, o que resultou na delimitação de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujos órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) (JACOBI; BARBI, 2007, p. 240).

Desse modo, tais instrumentos de gestão de recursos hídricos no sistema brasileiro, serão efetivos quando utilizados com ampla participação da comunidade, através da criação dos comitês que, junto com as demais instituições mencionadas no artigo 33 da Lei n. 9.433/97, proporcionam o gerenciamento efetivo, democrático e participativo (SERRER; SCHERER, 2016, p. 222).

Ademais, tais mecanismos proporcionam a participação dos cidadãos com relação às questões ambientais. Ocorre que, “ainda não incorporaram os grupos sociais normalmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação como atores com presença nos processos decisórios” (JACOBI; BARBI, 2007, p. 239). Isso ocorre, por vezes, pela falta de conhecimento da população, que não tem acesso às informações para que participe efetivamente das políticas nacionais de recursos hídricos.

Serrer e Scherer (2016, p. 221), a respeito da gestão dos recursos hídricos, defendem que tal gestão, “devendo ser descentralizada e contando com a participação igualitária e proporcional dos usuários e das comunidades com o Poder Público, viabiliza a democracia participativa para o gerenciamento das águas, conforme previsto em lei”. Portanto, para a efetiva aplicabilidade dos dispositivos da Política Nacional de Recursos Hídricos faz-se necessário à fundada participação dos legitimados conforme disposição legal.

O desafio é de que estes espaços sejam realmente públicos, de fácil acesso pela população, sem que haja barreiras políticas, assim como a se espera dos usuários de águas que tal participação seja efetiva, com a finalidade de representatividade do povo. Desse modo, para garantir a efetiva participação dos usuários de recursos hídricos faz-se necessária a participação da comunidade na composição dos comitês e dos conselhos, a fim de que possa apresentar e demonstrar aos demais representantes a resposta da sociedade acerca das políticas nacionais e sua implementação, com a finalidade de realizar-se as mudanças necessárias para a efetiva execução das políticas nacionais de recursos hídricos.

## **5 CONCLUSÃO**

O acesso à água potável está relacionado com a sobrevivência do ser humano, muito além de ser tratado como um produto para comercialização, a água com a sua devida qualidade, é questão de dar continuidade à vida, e neste caso tratando-se das atuais e das futuras gerações, a vida digna depende da água, sendo, portanto, um direito fundamental garantido ao ser humano.

Ocorre que diversas situações envolvem a crise da água no Brasil, e acarretam em medidas e consequências, visto que a falta de qualidade dos recursos hídricos pode levar a população a sofrer com doenças ou até mesmo com o racionamento do uso dos recursos hídricos. Essa crise está relacionada a diversos fatores, mas todos nos levam a concluir pela fundamentalidade de tal recurso para a sobrevivência humana.

Observou-se ainda, a partir da pesquisa, que o ser humano construiu uma relação com o meio ambiente, no entanto esqueceu-se da importância deste para a vida humana e não humana. Nessa perspectiva, o poder público tem o dever de preservar o meio ambiente, no entanto, não basta somente o Estado agir meramente como fiscal da ordem jurídica, mas também a iniciativa de promover a preservação do meio ambiente de forma efetiva.

Neste íterim, para que a Lei de Políticas Nacionais de Recursos Hídricos obtenha a efetiva aplicabilidade, com o fito de alcançar os objetivos que nela estão dispostos, é necessária a também a atuação do Poder Público, seja na criação dos órgãos previstos na lei, seja na facilitação de participação da população. Nesse

compasso entende-se que a União somente tem a competência para legislar acerca das águas, e a participação democrática na Política Nacional de Recursos Hídricos, quando utilizada de forma concreta, limita a atuação do Estado sobre as águas.

Desta maneira, tais instrumentos, quando utilizados de forma concreta, poderão dar efetividade ao direito fundamental ao acesso à água potável. Ressalta-se que as diretrizes previstas na Lei de Políticas Nacionais de Recursos Hídricos, apesar de ser uma legislação com potencial de atingir os anseios da sociedade, ainda conta com carências, contudo com a devida atuação da comunidade em conjunto com o Poder Público, atendendo-se a devolução da sociedade acerca do tema, com mudanças, extinções ou instituições das políticas públicas, poderão alcançar os objetivos previstos em lei e da sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Conjuntura dos Recursos Hídricos 2018: informe anual**. Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980**. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

CUNHA, Belinda Pereira da. **Direito ambiental:** doutrina, casos práticos e jurisprudência. São Paulo: Alameda, 2011.

DIAS, Edna Cardozo. **Manual de direito ambiental.** 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à água potável:** direito fundamental de sexta dimensão. 2. ed. Campinas: Millennium editora, 2012.

FLORES, Karen Müller. O reconhecimento da água como direito fundamental e suas implicações. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 19, jun./dez 2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1724>>. Acesso em 13 jun. 2019.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul./dez 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a12v10n2>>. Acesso em 30 ago. 2019.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Lisboa: Edições 70, 2007.

MADEIRA, Lúgia Mori. **Avaliação de políticas públicas.** 1. ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MAIA, Ivan Luis Barbalho. O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro. **Revista do CEPEJ**, Salvador, v. 20, p.301-338, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/27165>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Relatório Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019:** Não deixar ninguém para trás, resumo executivo. Disponível em: <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367303\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367303_por)>. Acesso em 28 ago. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SERRER, Fernanda; SCHERER, Marcos Paulo. O sistema brasileiro de gerenciamento dos recursos hídricos: uma proposta democrática e participativa no tratamento da água. **Direito em Debate**, v. 25, n. 45, p. 209-228, 27 set. 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/5761>>. Acesso em 30 ago. 2019.

**Artigo recebido em:** 24/10/2019

**Artigo aceito em:** 01/11/2019

**Artigo publicado em:** 20/11/2019