

**Participação cidadã e danos ambientais: a ação popular ambiental na
governança territorial da água no Brasil**

*Citizen participation and environmental damages: environmental popular
action in water governance in Brazil*

Piero Castro Miozzo

Universidade Federal de Pelotas - UFPel. Pelotas, Rio Grande do Sul (RS), Brasil

Tiaraju Czermainski Vaz

Universidade Federal de Pelotas - UFPel. Pelotas, Rio Grande do Sul (RS), Brasil

GT 04 - Meio ambiente, agroecologia, sustentabilidade e mudanças climáticas

Resumo: A governança da água no Brasil enfrenta desafios associados à fragmentação institucional, à pressão de uso intensivo e à recorrência de eventos extremos com forte impacto territorial. Nesse contexto, instrumentos jurídicos de participação social podem reforçar a prevenção e o controle de decisões administrativas potencialmente lesivas aos recursos hídricos. O presente artigo analisa a ação popular ambiental como mecanismo de controle democrático aplicável à proteção da água, com base em revisão bibliográfica e análise normativa. Sustenta-se que, embora pouco utilizada, a ação popular ambiental possui relevância preventiva, corretiva e participativa, especialmente quando voltada ao questionamento de licenças, autorizações e omissões fiscalizatórias. Conclui-se que esse instrumento pode ampliar controle social, transparência e responsabilização estatal na governança territorial da água.

Palavras-chave: governança da água, ação popular ambiental, democracia ambiental, participação cidadã, recursos hídricos.

Abstract: Water governance in Brazil faces challenges related to institutional fragmentation, pressure from intensive use, and recurring extreme events with strong territorial impacts. In this context, legal instruments of social participation may strengthen prevention and oversight of administrative decisions potentially harmful to water resources. This paper analyzes environmental popular action as a democratic control mechanism applicable to water protection, based on bibliographic review and normative analysis. It argues that, although still underused, environmental popular action has preventive, corrective, and participatory relevance, especially when aimed at questioning licenses, authorizations, and inspection omissions. The paper concludes that this instrument can expand social oversight, transparency, and state accountability in territorial water governance.

Keywords: water governance, environmental popular action, environmental democracy, citizen participation, water resources.

1. Introdução

A água ocupa, hoje, uma posição central no debate sobre desenvolvimento territorial, sustentabilidade e justiça socioambiental. Neste sentido, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico destaca que o acompanhamento sistemático da situação e da gestão dos recursos hídricos é essencial para subsidiar políticas públicas, ampliar a transparência e orientar a regulação do setor em questão (ANA, 2024).

Neste cenário, a Política Nacional de Recursos Hídricos estruturou a água como bem público, adotou a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão e incorporou a participação como fundamento do sistema. Apesar disso, a literatura sobre governança hídrica aponta que a efetividade

desse modelo ainda encontra limitações relacionadas à articulação institucional, à transparência e à capacidade desigual de desempenho e ação entre os atores sociais, dentre eles, o cidadão comum (BRASIL, 1997; WOLKMER; PIMMEL, 2013).

O presente trabalho analisa, portanto, a ação popular ambiental como instrumento de controle democrático aplicável à governança territorial da água. A hipótese é que, embora pouco utilizada, ela pode reforçar a prevenção, a correção e a responsabilização por atos que degradam ou possam vir a degradar o meio ambiente, em especial, em matéria hídrica; inclusive, no setor público, há possibilidade do manejo desta ação quando houver ato estatal potencialmente lesivo ao meio ambiente, especialmente em temas como licenciamento, fiscalização e omissão administrativa relativa aos recursos hídricos (SANTIN; DALLA CORTE, 2011).

2. Revisão da literatura

A literatura sobre governança da água esclarece que a sustentabilidade hídrica depende de diversos fatores, dentre eles, da articulação entre Estado, usuários e sociedade civil, com instituições capazes de integrar proteção ambiental, uso econômico e participação da coletividade. No caso brasileiro, o modelo normativo inaugurado pela Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, representa um avanço importante, mas sua implementação permanece tensionada por dificuldades práticas e institucionais diversas, dentre elas, a fiscalização dos atos administrativos (BRASIL, 1997; WOLKMER; PIMMEL, 2013).

Sob a ótica jurídica, a democracia ambiental envolve acesso à informação, participação pública e acesso à justiça socioambiental. Em matéria hídrica, essa tríade é especialmente relevante porque decisões sobre barragens, desvios de curso, usos intensivos, outorgas, ocupação do solo e licenciamento produzem efeitos coletivos e territoriais bastante amplos, que podem refletir em diversas partes do território, exigindo instrumentos que permitam controle social mais efetivo sobre a Administração Pública, em sentido lato (JACOBI; BARBI 2007; EMPINOTTI et al., 2019).

É nesse ponto que a ação popular ambiental ganha terreno. Sua base legal, que está prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição e regulada pela Lei nº 4.717/1965, permite ao cidadão questionar ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente. Em matéria ambiental, sua utilidade reside sobretudo na possibilidade de o cidadão comum, através de provocação do judiciário via Advogado, seja ele privado ou público, impugnar atos comissivos ou omissivos do Poder Público que afetem bens ecológicos, inclusive os recursos hídricos (BRASIL, 1988; BRASIL, 1965; SANTIN; DALLA CORTE, 2011).

3. Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise normativa. Foram examinados textos acadêmicos de acesso

aberto sobre governança da água, cidadania ambiental e ação popular ambiental, além da Constituição Federal, da Lei da Ação Popular e da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Como apoio contextual, utilizaram-se relatórios e diagnósticos institucionais sobre a situação e a gestão dos recursos hídricos no Brasil, especialmente os materiais da ANA, que sistematizam indicadores, estatísticas e informações estratégicas para a formulação de políticas públicas e para o acompanhamento da governança hídrica nacional. Ademais, realizou-se, ao final, uma correlação entre o aqui ventilado e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – as ODS's.

4. Discussão dos resultados

A análise indica que a governança territorial da água no Brasil permanece tensionada por três fatores principais: fragmentação institucional, pressão de uso e vulnerabilidade diante de riscos socioambientais. Os relatórios oficiais e estudos acadêmicos convergem ao apontar que a gestão hídrica ainda sofre com baixa integração entre setores, limitações de coordenação e participação desigual, o que reduz sua capacidade preventiva de uma forma geral (ANA, 2024; WOLKMER; PIMMEL, 2013).

Nessas condições, a ação popular ambiental revela potencial em três dimensões. A primeira é preventiva, porque permite questionar atos administrativos antes da consolidação integral do dano. A segunda é corretiva, pois pode buscar a invalidação de atos e a interrupção de condutas incompatíveis com a proteção do meio ambiente. A terceira é democrática, ao abrir espaço para a atuação direta do cidadão na fiscalização da Administração e na defesa de bens difusos, como os recursos hídricos, objeto do presente estudo (BRASIL, 1965; SANTIN; DALLA CORTE, 2011).

Por outro lado, a efetividade da ação popular ambiental encontra limites concretos, como a dificuldade de acesso à informação técnica, a complexidade probatória dos litígios ambientais e a ainda reduzida cultura de mobilização judicial cidadã em temas ecológicos. (SANTIN; DALLA CORTE, 2011; EMPINOTTI et al., 2019).

5. Considerações finais

A governança da água no Brasil, portanto, não depende apenas de capacidade técnica e regulação administrativa, mas também de instrumentos democráticos de controle sobre decisões públicas com elevado impacto socioambiental. A ação popular ambiental possui base constitucional e legal apta a justificar seu emprego em controvérsias e controle de atos potencialmente lesivos à proteção dos recursos hídricos (WOLKMER; PIMMEL, 2013).

A ação popular ambiental, portanto, pode contribuir para a qualificação da democracia ambiental ao ampliar participação cidadã, transparência e responsabilização estatal, seja pela ação ou omissão. Em matéria hídrica, sua maior contribuição está em permitir que o cidadão atue não apenas após a ocorrência do dano, mas também no controle preventivo de atos administrativos potencialmente lesivos ao território, aos recursos hídricos e ao meio ambiente (SANTIN; DALLA CORTE, 2011).

Por fim, cabe salientar que, igualmente, o presente trabalho dialoga com a ODS 6, voltada à água potável e ao saneamento, na medida em que analisa a proteção dos recursos hídricos sob a perspectiva da governança territorial e da prevenção de danos ambientais; bem como com a ODS 16, ao enfatizar a participação cidadã, o acesso à justiça e o fortalecimento de mecanismos de controle democrático sobre atos estatais potencialmente lesivos ao meio ambiente (ONU, 2015).

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024: informe anual*. Brasília, DF: ANA, 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 9 jan. 1997.

EMPINOTTI, Vanessa Lucena; JACOBI, Pedro Roberto; FRACALANZA, Ana Paula. Transparência e governança das águas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 63-75, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul./dez. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs?utm_ Acesso em: 2 abr. 2026.

SANTIN, Janaína Rigo; DALLA CORTE, Thaís. Ação popular ambiental e cidadania solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 32, n. 63, p. 235-270, 2011.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; PIMMEL, Nicole Freiburger. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Sequência*, Florianópolis, v. 34, n. 67, p. 165-198, dez. 2013.