

JUDICIALIZAÇÃO PARA ACESSO AOS RECURSOS HÍDRICOS PARA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Mauricio Mattos dos Santos

Estudante de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

E-mail: mauricio.santos@profragua.uerj.br

Friedrich Wilhem Herms

Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

E-mail: friedrich.herms@profagua.uerj.br

Resumo

Este artigo examina a judicialização em relação ao acesso aos recursos hídricos no Brasil, focalizando a aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos. A gestão sustentável dos recursos hídricos é uma questão crítica em um país com vasta disponibilidade de água, mas que enfrenta desafios significativos em sua distribuição e acesso. A judicialização nesse contexto se tornou uma ferramenta importante para a resolução de conflitos e a garantia dos direitos relacionados à água. Este estudo explora as causas, implicações e desafios da judicialização dos recursos hídricos no Brasil, bem como as oportunidades para melhorar a implementação da política de recursos hídricos.

Palavras-Chave: Política Nacional de Recursos Hídricos, Acesso aos Recursos Hídricos, Direito

Abstract

This article examines the judicialization of access to water resources in Brazil, focusing on the application of the National Water Resources Policy. The sustainable management of water resources is a critical issue in a country with vast availability of water, but facing significant challenges in its distribution and access. Judicialization in this context has become an important tool for resolving conflicts and guaranteeing rights related to water. This study explores the causes, implications and challenges of the judicialization of water resources in Brazil, as well as opportunities to improve the implementation of water resources policy.

Keywords: National Water Resources Policy, Access to Water Resources. Law

Introdução

A água é um recurso fundamental para a sobrevivência humana e o desenvolvimento sustentável. No Brasil, um país abençoado com vastos recursos hídricos, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) estabeleceu o arcabouço legal para a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos.

O direito que se há por tutelar para o acesso aos recursos hídricos possui natureza de um direito humano fundamental exigível como cláusula pétrea, pois que, encontra-se

enraizado na dignidade da pessoa humana, sendo a esta indissolúvel. Neste trabalho, trataremos das causas para a judicialização, suas implicações e os desafios dos gestores como contraponto a judicialização para acesso aos recursos hídricos, para garantia de uma vida digna, passível de atuação judicial, abordando suas peculiaridades.

Destaca-se a atuação judicial para definição da água como um bem fundamental determinante para a garantia do mínimo existencial, eis que em um Estado Democrático, não se trata apenas de assegurar um mínimo vital que evite que seus cidadãos pereçam, mas também de garantir o direito de participação social.

Esse direito só se concretiza por meio de uma vida digna, de condições que igualem o cidadão aos seus pares, de um lugar justo entre os demais, usufruindo de direitos como a saúde, a higiene, entre outros, questão essa, que tem relação com a disponibilidade de água potável, logo indiscutível sua natureza de direito fundamental e, por isso, sua exigibilidade.

No entanto, a implementação dessa política enfrenta desafios significativos, levando à judicialização de questões relacionadas à água. E isso se refere à resolução de disputas e tomada de decisões por meio do sistema judicial, tornou-se uma ferramenta importante para garantir o acesso aos recursos hídricos e a resolução de conflitos no Brasil. Neste artigo, examinaremos as causas da judicialização, suas implicações e os desafios associados à aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos no país.

Causas da Judicialização

A judicialização para o acesso aos recursos hídricos no Brasil pode ser atribuída a várias causas, dentre as quais a escassez e má distribuição dos recursos hídricos. A desigualdade na disponibilidade de água entre diferentes regiões do Brasil é uma das principais causas da judicialização. Enquanto algumas áreas possuem abundância de recursos hídricos, outras enfrentam escassez, levando à competição por acesso à água potável e recursos hídricos.

Outro ponto é a competição pelo uso da água entre setores como agricultura, indústria e abastecimento público que pode resultar em conflitos. Disputas sobre a alocação e priorização do uso da água muitas vezes são levadas aos tribunais. Empresas e indústrias que dependem fortemente da água para seus processos produtivos podem buscar medidas judiciais para proteger seus interesses econômicos, especialmente em momentos de escassez.

Preocupações com impactos ambientais negativos da exploração de recursos hídricos, como desmatamento, poluição e degradação de ecossistemas aquáticos, levam grupos ambientalistas e organizações não governamentais a buscar ação judicial para

proteger os recursos hídricos. Comunidades locais afetadas por questões relacionadas à água, como falta de acesso à água potável, podem recorrer aos tribunais em busca de soluções quando se sentem negligenciadas pelo governo.

Decisões políticas e econômicas relacionadas a projetos de infraestrutura, como represas, barragens ou desvios de cursos de água, frequentemente geram controvérsias. A oposição a tais projetos pode levar a ações judiciais.

A falta de diálogo e consenso entre partes interessadas, incluindo governos, empresas e comunidades locais, muitas vezes leva à judicialização como uma última tentativa de resolver disputas. A ausência de transparência e oportunidades de participação pública nas decisões relacionadas à gestão de recursos hídricos pode gerar desconfiança e levar as partes insatisfeitas a buscar soluções legais.

Por fim, a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos nem sempre é eficaz. A falta de fiscalização, regulamentação adequada e coordenação entre órgãos governamentais pode levar à judicialização como um meio de fazer cumprir a legislação. A gestão deficiente dos recursos hídricos em algumas áreas do Brasil levou a uma percepção de ineficácia na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, incentivando a busca por soluções judiciais.

A judicialização dos recursos hídricos, embora seja um recurso importante para resolver disputas e garantir a aplicação das leis relacionadas à água, também pode ser um sinal de que a gestão dos recursos hídricos precisa ser aprimorada em termos de transparência, participação pública e efetividade na implementação das políticas hídricas. Promover o diálogo entre as partes interessadas, melhorar a governança da água e investir em soluções sustentáveis são maneiras de reduzir a necessidade de judicialização nesse contexto.

Implicações da Judicialização

A judicialização para acesso aos recursos hídricos no Brasil tem implicações profundas e abrangentes que afetam não apenas as partes envolvidas em litígios, mas também a gestão dos recursos hídricos, a sociedade e o ambiente. Essas implicações podem variar dependendo do contexto específico de cada caso, incluindo a proteção de direitos individuais e coletivos, permitindo que indivíduos e comunidades busquem a proteção de seus direitos à água. Isso é particularmente importante em áreas onde o acesso à água potável é limitado, pois o sistema judicial pode garantir que as necessidades básicas de água sejam atendidas e oferecendo um meio estruturado para resolver disputas e conflitos relacionados à água. Isso é vital em um país tão diversificado como o Brasil, onde diferentes setores, como agricultura, indústria e abastecimento público, competem por recursos hídricos limitados.

Quando questões relacionadas à água são levadas aos tribunais, a aplicação das leis e regulamentações relacionadas à gestão de recursos hídricos é reforçada. Isso ajuda a garantir que as políticas de recursos hídricos sejam cumpridas. Além disso, as decisões judiciais em casos relacionados à água podem estabelecer precedentes legais importantes. Isso significa que as decisões em um caso específico podem influenciar futuros litígios semelhantes e orientar a jurisprudência em questões relacionadas à água. Espera-se com isso que se possibilite

Em resumo, a judicialização para acesso aos recursos hídricos no Brasil tem multifacetadas que podem impactar a sociedade, o ambiente e a governança da água. Embora seja uma ferramenta importante para garantir direitos e resolver conflitos, é fundamental equilibrar os benefícios da judicialização com a busca de soluções de gestão mais eficazes e a promoção do diálogo entre as partes interessadas, a fim de evitar litígios desnecessários, fornecendo um meio estruturado e imparcial para resolver conflitos relacionados à água, promovendo a justiça e a equidade.

No entanto, isso só demonstra a ineficiência da gestão dos recursos hídricos na implantação das políticas pública relacionados à Política Nacional dos Recursos Hídricos.

Os Desafios da Gestão dos Recursos Hídricos em Contraponto à Judicialização

A crescente preocupação global com os Recursos Hídricos está levando a humanidade a compensar profundamente sua abordagem em relação à água, confirmando a urgência de evitar que se torne uma fonte de conflitos, doenças e distribuição ambiental. Nesse contexto, qualquer motivação, seja ela de natureza tecnológica, financeira, econômica ou social, que permita que a água seja mal utilizada é inaceitável. A água deve ser vista como um potencial de avanço de cooperação e desenvolvimento, um recurso valioso que pode contribuir para o bem-estar econômico e o avanço coletivo. Este deve ser um sistema regulatório que entenda a água como um bem pertencente à humanidade.

A água é única entre os recursos naturais, pois não existe substituto viável para ela. Embora possamos viver sem muitas coisas, como internet, petróleo, fundos de investimento ou contas bancárias, não podemos sobreviver sem água. Portanto, cada ser humano tem o direito, tanto individual quanto coletivo, de acessar água de qualidade, e todos têm o dever correspondente de preservá-la, pois é um bem essencial que não pode ser protegido por interesses privados. Os verdadeiros detentores do patrimônio comum da água é a comunidade humana global.

No entanto, estabelecer o direito humano à água é apenas o primeiro passo. Sua implementação exige não apenas recursos financeiros e técnicos, mas também vontade

política. A nível nacional, a forma como os recursos hídricos são tratados reflete um crescente reconhecimento da importância da conservação da água por parte dos legisladores e da sociedade em geral. A Constituição de 1988, em seu artigo 225¹, por exemplo, dedica um capítulo inteiro ao meio ambiente, prevendo o direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado, o que inclui os recursos hídricos, e estabelecendo o dever do poder público e da comunidade de preservá-lo.

Além disso, a Lei n. 9.433/1997 é uma legislação específica relacionada à proteção de recursos hídricos no Brasil, estabelecendo a Política Nacional de Recursos Hídricos e criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Ela define a água como um bem de domínio público e não sujeita à apropriação privada (art. 1º, incisos I a VI)², dispondo ainda sobre os fundamentos e objetivos para a gestão dos recursos hídricos, promovendo o uso múltiplo das águas e a descentralização da gestão com a participação do poder público, usuários e comunidades.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil enfrenta desafios importantes devido à distribuição desigual da água pelo país. Embora o Brasil tenha uma grande quantidade de água doce, há uma maior distribuição e desperdício para a escassez em algumas regiões. A falta de conscientização sobre o valor da água e o uso ineficiente na agricultura são problemas significativos. Além disso, a perda de água tratada nas redes de distribuição é alta.

A Lei n. 9.984/2000, por sua vez, criou a Agência Nacional de Águas (ANA) como uma autarquia especial com a missão de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e integrar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, executando políticas públicas federais relacionadas a esses recursos. A gestão eficaz dos recursos hídricos depende de pilares essenciais: políticas públicas, leis que regulamentam essas políticas, instituições responsáveis pela implementação e, crucialmente, participação popular.

Para enfrentar esses desafios, são necessários investimentos significativos. A Agência Nacional de Águas (ANA) estima que mais de R\$ 150 bilhões em investimentos serão necessários até 2035 para garantir o acesso à água potável e a destinação adequada do esgoto (ANA, 2021, pg.13).

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

² Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

O recurso hídrico é fundamental para garantir o abastecimento de água para a segurança do abastecimento humano e das atividades produtivas, e requer um planejamento cuidadoso e a integração de sistemas de gestão de riscos. A participação da sociedade na cobrança pelo cumprimento das leis e políticas públicas é crucial para garantir a preservação dos recursos hídricos no Brasil.

No entanto, a inércia social muitas vezes impede a eficácia da cobrança para a implementação de políticas públicas. O desconhecimento é um grande obstáculo que pode ser superado por meio da educação ambiental, que deve ser incorporado à vida cotidiana da sociedade.

A água é um direito humano coletivo e fundamental, que deve ser garantido a todos, independentemente de classe, gênero, cor ou idade. É essencial não apenas como um direito independente, mas também como um componente crítico de outros direitos, como o direito à saúde e à dignidade humana. Portanto, as políticas públicas relacionadas à água devem buscar mecanismos e ações práticas para garantir o acesso equitativo e o uso responsável dos recursos hídricos como um patrimônio da humanidade.

Para enfrentar os desafios da judicialização dos recursos hídricos e otimizar seu papel na aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos, como vimos, são necessárias algumas ações mais efetivas para melhoria da gestão hídrica, garantindo uma distribuição equitativa e sustentável da água, o que poderá acarretar na redução de disputas judiciais, promovendo alternativas à judicialização, como mediação e arbitragem, incentivando o diálogo entre as partes interessadas, incluindo governo, setores produtivos, comunidades e ambientalistas, prevenindo assim conflitos, sem esquecer de incentivar a educação e conscientização sobre a importância dos recursos hídricos para promoção do uso responsável da água.

Jurisprudência quanto ao acesso aos recursos hídricos, com direito fundamental

Não se pode negar que a água é um direito fundamental, por isso as decisões judiciais devem garantir que esse bem seja distribuído de forma plena e adequada, como um serviço público essencial. A água deve ser fornecida de forma digna, atendendo às necessidades básicas do ser humano, conforme o direito que a Constituição Federal lhe confere.

Nesse sentido:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA ANTECIPADA. ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM ALDEIA INDÍGENA.

1. O direito ao fornecimento de água de forma plena e adequada é

serviço público essencial. Isto é, sendo o direito à água direito fundamental de todos os indivíduos, este deve ser prestado de forma digna, contemplando as necessidades básicas do ser humano. Toda a população tem direito ao acesso à água em padrão de qualidade adequado ao uso. Não basta que o fornecimento de água seja feito de forma insuficiente e insustentável como vem sendo realizado em relação à aldeia Vera Tupã. (Rel. MARGA INGE BARTH TESSLER. TRF4. 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 05.05.2014.)

Isso significa que a água, sob essa perspectiva, envolve um dever do Estado de não só fornecê-la a todos os cidadãos, mas também de forma adequada, para atender as necessidades básicas, ou seja, assegurar um mínimo vital.

Porém, mesmo com uma análise superficial, logo se percebe aos recursos hídricos, independentemente de onde estejam no texto constitucional, são definidos pelas suas circunstâncias, seus princípios, seu aspecto interno, sua natureza jurídica e não a sua capitulação.

É importante salientar que a dignidade deve ser respeitada e promovida pelo Estado, por isso, certas prestações são inseparáveis das ações deste ente público. Vale ressaltar ainda que a garantia de um mínimo vital não depende de previsão legal, pois decorre do princípio da dignidade humana.

Podemos ver esses argumentos na decisão que segue:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DANOS AMBIENTAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Via de regra não cabe ao Judiciário interferir nas escolhas relativas a políticas públicas, pois a destinação dos recursos estatais, em face de sua escassez, compete ao Poder Executivo, legitimado democraticamente para tal. Contudo, em situações excepcionais, configurada omissão que atinja direitos fundamentais dos cidadãos, como o de saúde decorrente da higiene, ou existindo grave lesão a bens coletivos de hierarquia constitucional, como a proteção ao meio ambiente, pode e deve o Judiciário intervir quando provocado. Danos ambientais causados à vegetação e ao curso d'água existentes em área de preservação permanente. Despejo de resíduos sólidos e esgoto doméstico sem tratamento em recurso hídrico. Existência de moradias em área de risco de inundação e desabamento. APELO DO AUTOR PROVIDO. APELO DO RÉU DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70053993200,

Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Heleno Tregnago Saraiva, Julgado em 23/10/2013).

Verificamos na decisão que o judiciário não pode se omitir diante da violação de direitos fundamentais, embora o ativismo judicial seja uma exceção, pois, em geral, este órgão não deve interferir no domínio de políticas públicas, sob risco de estar violando o princípio da separação de poderes, gerando um conflito de competências por efetivar um direito de prestação sem a devida participação legislativa. Se os direitos fundamentais não puderem ser efetivados perante os órgãos judiciais, eles correm o perigo de se tornarem mero discurso político; se, por outro lado, esses direitos forem cobráveis na via judicial, surge o risco de transferência das decisões políticas do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário.

Por fim, destacamos um importante divisor de águas no Supremo Tribunal Federal, quando ao acesso aos recursos hídricos como direito fundamental a decisão do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 592581³, no qual o tribunal fixou o entendimento de que o Judiciário pode determinar à Administração Pública que realize obras ou reformas emergenciais em presídios para garantir os direitos fundamentais dos presos de acesso aos recursos hídricos, para manutenção de sua integridade física e moral. Em outras palavras, fixou-se o entendimento de que o Judiciário não pode se omitir quando os órgãos competentes comprometem a eficácia de direitos fundamentais individuais e coletivos.

Assim, segundo a Corte Maior deste país, em se tratando de efetividade de direitos fundamentais, pode o Judiciário exigir da Administração Pública a realização de obras, sem que haja ofensa à separação de poderes.

Dessa forma, as questões do âmbito jurídico nunca se esgotam, mas, sempre alcançam consenso, pois que, negar a aplicação e concretização dos preceitos da Carta Magna é o mesmo que negar-se ao Estado Democrático de Direito, visto que, é esta que lhe garante e protege seus cidadãos, baseada na premissa de que são as leis que estão a serviço da nação e não o povo que está a serviço das leis, ou seja, são as leis que se adaptam às necessidades dos cidadãos e não o inverso.

Conclusão

Neste trabalho foi realizada uma análise sobre a água como um direito humano fundamental, abordando sua efetivação no Direito, trazendo debates e propostas sobre o tema. Um dos pontos abordados foi a disponibilidade da água para todos os cidadãos, decorrente da sua exigibilidade perante o Estado, por meio de políticas públicas e, em última

³ RE 592581, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016

instância, por meio do judiciário. Levantou-se então a questão da separação de poderes e a capacidade de atuação do judiciário diante da omissão legislativa.

Essa teoria se fundamenta na dignidade humana e no mínimo existencial, considerando que em um Estado cuja Constituição possui 250 artigos, garantir ao homem o direito a uma mera sobrevivência seria negar totalmente sua projeção ao plano material, seria até mesmo inadmissível. Esse posicionamento foi reforçado por decisões jurídicas, enfatizando seus princípios e fundamentos como forma de afirmação desse direito, pois o recurso hídrico é um bem único e essencial para a existência de qualquer ser humano.

Além disso, analisar o texto constitucional para verificar um direito, compreender ou não uma norma constitucional vai além de analisar sua redação, mas envolve analisar todo o seu conteúdo, ou seja, seus significados, visto que nem sempre um direito fundamental está expresso em lei, mas nem por isso deixa de ser vital. A premissa que se usa é de que são as leis que são feitas para o homem e não o inverso, por consequência o direito é mutável tal como as necessidades do ser humano se alteram conforme fatores externos a ele como a cultura, a moral, a política etc.

Por fim, conclui-se que a judicialização para o acesso aos recursos hídricos no Brasil é uma resposta aos desafios importantes na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. O direito ao acesso à água no Brasil é um reflexo das falhas nas políticas públicas e na negligência das autoridades. Embora traga benefícios, como a proteção de direitos e a resolução de conflitos, também apresenta desafios, como a complexidade das decisões e a pressão sobre o sistema judicial. Abordar as causas subjacentes da judicialização e promover uma gestão mais eficaz dos recursos hídricos são essenciais para garantir um acesso equitativo e sustentável à água no Brasil. Para abordar essa questão, é necessário um esforço conjunto entre os poderes públicos, a sociedade civil e a comunidade internacional. A garantia do direito fundamental à água requer a implementação de políticas públicas sólidas e uma abordagem holística que leve em consideração as desigualdades regionais e promova a gestão sustentável dos recursos hídricos. Somente dessa forma o Brasil poderá seguir em direção a um acesso amplo aos recursos hídricos.

Referências

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil). **Atlas águas: segurança hídrica do abastecimento urbano**. Brasília. ANA. 2021.

BARBOSA, Marcelo de Souza. **A Regulação da Água no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. 1ª. ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A Nova Interpretação Constitucional**. São Paulo: Renovar, 2008.

BRASIL. **Lei Federal 9433, 08.01.1997**. Institui a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Poder Executivo. Planalto. Brasília. DF, 09 jan. de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Planalto. Brasília. DF, 05 out. de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. **Lei Federal 9984, 17.07.2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Poder Executivo. Planalto. Brasília, DF, 19 jul. de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984compilado.htm. Acesso em: 05 set. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito de Acesso à Água**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 4 ed. São Paulo. Atlas Editora. 2013.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da proteção jurídico-ambiental dos recursos hídricos brasileiros**. São Paulo: LED, 2001.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. 23ed. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz. 2019.

PETRELLA, Riccardo. **O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial**. Petrópolis/RJ. Vozes. 2002.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. 2ª. ed. rev. atual. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2012.