



## GOVERNANÇA AMBIENTAL E O DIREITO DE ACESSO À ÁGUA, À LUZ DA AGENDA 2030

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND THE RIGHT OF ACCESS TO WATER, THE LIGHT OF THE 2030 AGENDA

Márcia Regina Farias da Silva<sup>1</sup>, Maria da Conceição Farias da Silva Gurgel Dutra<sup>2</sup>, Nildo da Silva Dias<sup>3</sup>, Alexandre de Oliveira Lima<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Geógrafa. Doutora em Ecologia Aplicada. Professora do Departamento de Gestão Ambiental e do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6685-598X>. E-mail: [marciaregina@uern.br](mailto:marciaregina@uern.br)

<sup>2</sup> Bacharel em Direito e Pedagoga. Doutora em Educação. Professora do Departamento de Educação. Universidade Federal da Paraíba, Campus III. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2322-7967>. E-mail: [concefarias@gmail.com](mailto:concefarias@gmail.com)

<sup>3</sup> Agrônomo. Doutor em Agronomia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Fitotecnia. Universidade Federal Rural do Semi-Árido. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1276-5444>. E-mail: [nildo@ufersa.edu.br](mailto:nildo@ufersa.edu.br)

<sup>4</sup> Agrônomo. Doutor em Geodinâmica e Geofísica. Professor do Departamento de Gestão Ambiental e do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3756-5921>. E-mail: [alexandrelimarn@gmail.com](mailto:alexandrelimarn@gmail.com)

### Resumo

O presente artigo busca demonstrar a relevância e a pertinência da governança ambiental para a gestão dos recursos hídricos, tendo como norteadores a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9433/97) e a Agenda 2030, de forma particular, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 06, 16, e 17 que tratam sobre: (6) água potável e saneamento; (16) paz, justiça e instituições eficazes e (17) parcerias e meios de implementação. O objetivo desta pesquisa foi analisar os desafios que se colocam à consolidação de um sistema de governança ambiental dos recursos hídricos, considerando que a questão dos recursos hídricos diz respeito a um bem público global, sobrepondo-se, pois, aos limites estabelecidos pelas fronteiras físicas dos Estados-Nação, centrando-se no debate sobre o acesso água potável como um direito humano. Buscou-se entender o debate ambiental global, a partir da legislação vigente no Brasil e da Agenda 2030, dando especial ênfase à análise das questões da participação e da fragmentação da estrutura organizacional do sistema de governança no Brasil e do acesso a água como uma direito humano, abordando como os diferentes atores sociais podem participar da gestão dos recursos hídricos, com vista a encontrar soluções viáveis e aplicáveis para a proteção do meio ambiente, pautada no desenvolvimento sustentável, garantindo assim condições digna de vida para as futuras gerações.

**Palavras-chave:** Recursos Hídricos. Governança ambiental. Direitos humanos. Agenda 2030. Desenvolvimento sustentável.

### Abstract

This article seeks to demonstrate the relevance and pertinence of environmental governance for the management of water resources, having as guidelines the National Water Resources Policy (Law 9433/97) and the 2030 Agenda, in particular, the Sustainable Development Goals 06, 16, and 17 dealing with: (6) potable water and sanitation; (16) peace, justice and effective institutions and (17) partnerships and means of implementation. It aimed to analyze the challenges that arise in the consolidation of an

environmental governance system for reservoir resources, considering that the issue of water resources concerns a global public good, thus overlapping the limits established by the physical borders of the Nation-states, centering up in the debate on access to clean water as a human right. We sought to understand the global environmental debate, based on current legislation in Brazil and the 2030 Agenda, with special emphasis on the analysis of issues of participation and fragmentation of the organizational structure of the governance system in this country and access to water as a right, addressing how different social actors can participate in the management of reservoir resources, with a view to finding viable and applicable solutions for the protection of the environment, based on sustainable development, thus ensuring dignified living conditions for future generations.

**Keywords:** Water resources. Environmental governance. Human rights. 2030 Agenda. Sustainable development.

## Introdução

A construção de uma sociedade mais equitativa e comprometida com os cuidados em relação aos recursos naturais, e todas as formas de vida que habitam o planeta Terra é uma discussão que vem ocupando um lugar de destaque atualmente. A sociedade contemporânea tem a missão de pensar em alternativas possíveis para construção de uma prática comprometida com a preservação e a conservação dos elementos essenciais para a sobrevivência das espécies na Terra, bem como para garantir a equidade social. Para tanto, em todo mundo e, de forma particular no Brasil, as políticas públicas voltadas ao planejamento e a gestão dos recursos naturais têm assumindo um compromisso à estrutura de governança ambiental nas últimas décadas, a exemplo da Política Nacional dos Recursos Hídricos, Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997), que assume um papel de protagonista, na prática da governança ambiental, por meio da implantação dos comitês de bacias hidrográficas, embora, a iniciativa ainda esteja sendo delineada de forma tímida no Brasil.

A discussão sobre uso racional dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental vem sendo pauta de fóruns de debates e de discussões sobre o tripé: sociedade/economia/ambiente. Em 1987, foi publicado o “Relatório *Brundtland*” (Nosso Futuro Comum) que discutiu naquela altura, as possibilidades de um desenvolvimento econômico que considerasse a necessidade de introduzir a discussão sobre a equidade social e os cuidados com o meio ambiente na agenda econômica mundial. O desenvolvimento sustentável como foi denominado, no referido documento, possui entre outros compromissos, satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer as das gerações futuras, ou seja, apregoa o direito de todos viverem em um ambiente saudável, com a segurança que as necessidades das próximas gerações sejam garantidas.

Essa discussão assume um espaço de destaque no âmbito global, sobretudo, com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que instituiu em 2015, os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável. Não há dúvidas de que a preocupação com os problemas ambientais vem ganhando destaque no século XXI (ONU, 2018). Assim, o entendimento que eles ultrapassam os limites territoriais dos Estados nacionais, também vêm sendo percebido com mais intensidade. Todavia, a necessidade de ações conjuntas no âmbito da sociedade internacional tem causado divergências entre as nações no que tange a gestão dos recursos naturais como, por exemplo, o direito de acesso à água potável.

Nessa direção, para se entender a importância do acesso ao uso da água potável em todo o planeta, torna-se necessário refletir sobre o papel da governança ambiental global para o meio ambiente, diante do uso inadequado dos recursos hídricos, da degradação ambiental e da

difficuldade de se implementar uma agenda comum e efetiva de proteção e garantia ao meio ambiente equilibrado e a equidade social.

O presente artigo objetiva analisar os desafios que se colocam à consolidação de um sistema de governança ambiental dos recursos hídricos, considerando que diz respeito a um bem público global, sobrepondo-se, pois, aos limites estabelecidos pelas fronteiras físicas dos Estados-Nação, centrando-se no debate sobre o acesso à água potável como um direito humano essencial à vida de todos os cidadãos; portanto, um compromisso individual e coletivo com os direitos e as obrigações para o consumo sustentável dos recursos hídricos, conforme preconiza a Declaração Universal dos Direitos da Água (ONU, 1992).

### **Procedimentos metodológicos**

Para a realização deste artigo adotou-se o procedimento da pesquisa bibliográfica que pode ser entendida como “[...] aquela que se desenvolve tentando explicar um problema a partir das teorias publicadas em diversos tipos de fontes: livros, artigos, manuais, enciclopédias, anais, meios eletrônicos, etc” (HEERDT; LEONEL, 2007, p.67).

Na realização da pesquisa foi feita uma busca por palavras-chave em bases de dados do *Google Acadêmico*, no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO-Brasil) e em *sites* qualificados relacionados à ONU; e à procura de publicações que contribuíssem com a concretização do objetivo do estudo. No sentido de ampliar as fontes, foi realizado um rastreamento na biblioteca setorial do *Campus Central* da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), livros, artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, referentes à temática. As principais palavras-chave utilizadas nas buscas foram: (i) desenvolvimento sustentável; (ii) recursos hídricos; (iii) Agenda 2030; (iv) acesso à água; (v) governança ambiental e, (vi) direitos humanos.

Por fim, realizou-se uma pesquisa documental, tendo por base a Constituição Federal (BRASIL, 1988); A Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997); a Agenda 2030 da ONU (2015) e a Declaração Universal dos Direitos da Água (ONU, 1992). De acordo com Gil (2008), a pesquisa documental pode ser entendida como aquela que se utiliza de materiais que ainda não foram tratados analiticamente, ou, se já foram, que possam ser tratados de maneira distinta para alcançar o objetivo que se pretende na pesquisa.

Após a pesquisa do material bibliográfico e documental foram realizadas leituras dos títulos e resumos dos artigos e demais materiais encontrados, selecionando apenas os que trouxessem informações essenciais relacionadas com o objetivo da pesquisa. Os dados foram constituídos sob a luz da análise de conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas que visa à obtenção, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens ou escritos (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo contribuiu para o alcance da leitura dos materiais bibliográficos e documentais selecionados, aprofundando a análise das informações produzidas em relação aos temas pesquisados. Após esse procedimento, as informações foram organizadas e descritas neste artigo em três eixos temáticos, a saber: (i) Os caminhos para governança ambiental e a

Agenda 2030; (ii) O direito a água potável e o futuro do Planeta; e, (iii) Política Nacional de Recursos Hídricos: instrumento de governança ambiental no Brasil.

## Resultados e discussão

### Os caminhos para governança ambiental e a Agenda 2030

O conceito de governança refere-se ao conjunto de iniciativas, instâncias e processos que permitem aos povos exercer o controle social público e transparente das estruturas estaduais e das políticas públicas, considerando a dinâmica das instituições de mercado para atingir objetivos comuns e inclui tantos mecanismos governamentais, como não-governamentais. É a capacidade social em geral, ou seja, os sistemas, instrumentos e instituições que orientam a conduta dos Estados, das empresas, das pessoas, em torno de certos valores e objetivos de longo prazo para a sociedade (ARTURI, 2003). Para autores como Gidens (2010), a governança global do meio ambiente diz respeito à totalidade de organizações, instrumentos políticos, mecanismos financeiros, regras, procedimentos e normas que regulam a proteção ambiental.

No âmbito desse debate, previamente adotado por instituições e organismos internacionais, uma agenda de eventos, realizados nas últimas três décadas. Esse fato pode ser observado, por meio da pauta da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio/92), que teve como um dos seus principais documentos a Agenda 21, um plano de ação formulado com a participação de todos os países presentes na Conferência para ser adotado em escala global, nacional e local.

A Conferência Rio-92 desenhou os desafios do tripé sociedade/economia/ambiente de maneira clara, com a formulação da Agenda 21 e a proposição de convenções do clima, de combate à desertificação e de proteção à biodiversidade. Paralelamente, trouxe o desafio de enfrentar o dilema da governança ambiental, da criação de estruturas político e institucionais que viabilizem a implementação dos instrumentos de políticas ambientais. Um dos temas enfatizados na Conferência Rio+20 foi a reflexão sobre os caminhos para a gestão dos recursos naturais, de forma participativa, responsável, eficaz, eficiente e transparente, o qual continua posto como um desafio atual (ONU, 2012).

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) realizada em 2012, realizou uma avaliação da agenda global sobre o desenvolvimento sustentável e meio ambiente e dos acordos assumidos pelos países signatários da ONU. Os resultados avaliativos auxiliaram na redefinição dos prazos para o cumprimento dos acordos e compromissos dos países e novos caminhos para se pensar a sustentabilidade, assumindo uma postura de participação da sociedade no cumprimento dos compromissos, bem como no papel da gestão das instituições públicas, as quais devem buscar o alcance de valores como responsabilidade e transparência, de modo que a soma de seus recursos se traduza em um melhor desempenho e na capacidade de adaptar-se às mudanças necessárias para atender aos anseios sociais (MOURA, 2016).

Após 20 anos da Rio/92 temas como desenvolvimento sustentável, economia verde, inclusão social e pobreza foram novamente debatidos. Cabe destacar que, embora tenha sido construído com uma reunião em que diversos países se propuseram a colaborar para promoção de uma sociedade mais justa e sustentável, o evento foi criticado em função dos resultados demonstrar o contrário do que se apregoava, ou seja, diversos países que se comprometeram

em apresentar soluções e ações desde a Rio/92, acabaram negligenciando os compromissos assumidos (ONU, 1997).

Um dos mais importantes resultados da Rio +20 foi a publicação do documento “O Futuro que Queremos” (ONU, 2012), o qual apresenta indicações para se pensar o futuro da vida na terra. As reflexões postas embasam outros documentos, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela ONU. Nessa direção, em 2015 a ONU apresentou ao mundo por meio da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), uma agenda comprometida com o Desenvolvimento Sustentável e com um leque de 17 objetivos a serem cumpridos até 2030. Assim, ODS ou Agenda 2030, como vem sendo conhecidos representam um itinerário de perspectivas socioeconômicas, ambientais e políticas para a construção de um mundo melhor (ONU, 2015).

Propostos com base em acirrados debates e longas discussões, os ODS recomendam renovar o compromisso da sociedade globalizada do século XXI, com o desenvolvimento do Planeta, numa perspectiva de contribuir com a dignidade da pessoa humana, sobretudo, das populações vulneráveis socioeconomicamente e marginalizadas, as incluindo nas tomadas de decisão social e política. Os ODS têm como destinatárias as gerações presentes e futuras, em consonância com o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), o qual garante: “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” (BRASIL, 1988, *online*).

Nessa perspectiva, a formação de pessoas comprometidas em conhecer e cuidar do meio ambiente torna-se primordial ao cumprimento da Agenda. As comunidades, os educadores, as mulheres e os jovens, de modo particular, podem ser considerados fundamentais para que a Agenda 2030 seja implementada com sucesso em todo mundo. Com base nessa reflexão, é possível ressaltar a importância dos representantes comunitários, das mulheres e dos jovens estarem engajados e comprometidos com os ODS, como preconiza o Programa do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). Para tanto, torna-se necessário a adoção de medidas eficazes que contribuam para mudar a realidade dessa parcela da sociedade que, por vezes, encontra-se em estado de vulnerabilidade social e ambiental e às margens de direitos humanos essenciais para garantia de uma vida digna, um dos princípios mais relevantes entre os direitos fundamentais e humanos.

O princípio da dignidade da pessoa humana, para Barroso (2010), construiu seu sentido a partir das dimensões históricas, religiosas e políticas, sofrendo variações no plano nacional e transnacional, a partir das diferentes realidades sociais. Sem esgotar a abrangência e a plasticidade deste princípio ante as situações fáticas do Direito e da complexidade das relações sociais, Barroso (2010, p. 22), pontua o valor intrínseco da pessoa humana na esfera jurídica. “No plano jurídico, o valor intrínseco da pessoa humana impõe a inviolabilidade de sua dignidade e está na origem de uma série de direitos fundamentais”. O princípio da dignidade da pessoa humana impõe que as relações jurídicas sejam permeadas pela proteção da pessoa humana, recaindo sobre o Estado o dever de proteger e promover as condições que viabilizem a vida com dignidade.

Cabe ressaltar que, o acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade humana e encontra-se reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos

humanos”, conforme a Resolução n.º 64/292 de 28 de julho de 2010. Com efeito, o acesso à água e ao saneamento integra o conteúdo mínimo do direito à dignidade da pessoa humana, devendo-se respeitar a qualidade, ou seja, água deve ser potável; a quantidade, o suficiente para a sobrevivência; a prioridade de acesso humano, em caso de escassez; e a gratuidade —, ao menos no que diz respeito ao mínimo necessário para a sobrevivência humana, visando alcançar dignidade hídrica (SILVA, 2021).

A Conferência de Berlim em 2004 debateu o acesso à água e apontou para o papel da governança como sendo primordial para assegurar o acesso à água potável. Assim, menciona no seu artigo 17 que, a concentração de atividades humanas nas regiões metropolitanas, associada à incapacidade de governança, apontam para cenários de riscos ambientais urbanos e rurais que comprometem a disponibilidade hídrica à população (SILVA, 2021). Num contexto global, essa degradação compromete o objetivo de assegurar à atual e futuras gerações o necessário acesso à água de forma suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e oferecida para as necessidades humanas vitais.

É nesta lógica que se orienta o Protocolo sobre Água e Saúde de Londres/1999, que no princípio 5º, inciso 1, define que a água potável por compreender um bem vital é assegurada a todos indistintamente, na mesma direção encaminha-se a Conferência de Berlim de 2004 por meio da Resolução 64/292 de 2010, ao reconhecer os recursos hídricos sob os mesmos aspectos destacados, sendo imprescindível que a água seja identificada como um direito humano fundamental para que então possa ser assegurada sem resistência e com a devida dimensão que possui, para que não haja margens para dúvidas ou interpretações restritivas acerca de sua fundamentalidade vital ao ser humano.

De acordo com Marmelstein (2013), um direito humano fundamental compreende aquele que, sendo nato de toda e qualquer pessoa pelo fato desta ser um ser humano. Esses direitos devido a sua supremacia constitucional possuem aplicação imediata, constituem cláusulas pétreas, possuem hierarquia constitucional e tem como pedra basilar a dignidade da pessoa humana. Esta no que lhe concerne, é violada sempre que um indivíduo seja rebaixado a objeto, sempre que a pessoa seja descaracterizada ou desconstituída dos direitos fundamentais garantidores de sua cidadania.

A cidadania no contexto brasileiro remete ao desafio de sua efetivação em termos de condições dignas de vida e de compreensão dos direitos de cidadania, que na ótica do direito, incluem, por exemplo, os civis (direito à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a Lei etc.); os políticos (participação no governo da sociedade); os sociais (educação, trabalho, salário justo, saúde, aposentadoria, livre associação sindical, etc.); direitos da coletividade (paz, desenvolvimento, meio ambiente ecologicamente equilibrado); o direito à integridade do próprio patrimônio genético, referentes ao conjunto de informações genéticas individuais, transmitidas hereditariamente. São, portanto, exemplos de garantias e direitos fundamentais que, quando concretizados, colaboram para a existência digna das pessoas e protege contra imposições abusivas do Estado (BONAVIDES, 2003; BITTAR, 2004, PINSKY, 2003).

Os direitos fundamentais possuem um conteúdo ético, verificável em seu aspecto material, bem como um conteúdo normativo, ou seja, formal, no viés jurídico, esta categoria de valores é seleta, pois apenas se enquadram neste rol os valores que a sociedade, formalmente reconheceu através das normas jurídicas, isto é, do ponto de vista jurídico-normativo, somente se considera como um direito fundamental aquele que tiver seu valor agregado na Constituição do país. Estes valores possuem ligação direta com a limitação do poder estatal e à ideia de

dignidade humana, positivada no âmago da Carta Magna, fundamentando e legitimando o ordenamento jurídico, levando consigo um sistema de valores com força coercitiva para afetar todo o restante do ordenamento jurídico (FRANCESCHINA; MOZETIC, 2015).

Ao considerar a importância do acesso à água, é importante debater a proposta da participação da população local na gestão desse recurso natural, bem como contribuir para a formação de pessoas comprometidas com uma agenda ambiental no âmbito local, destaca-se ainda mais a responsabilidade da população e das municipalidades na implementação de uma agenda de compromisso a nível desta localidade, e para isto faz-se necessário pensar estratégias de envolvimento desse público. É nesse sentido, que os comitês gestores, como instância, que contam com a participação da população para tomada de decisão sobre o uso, manejo e conservação dos recursos, a exemplo dos comitês gestores das bacias hidrográficas, podem se constituir em espaços privilegiados para o exercício da gestão participativa, assumindo o compromisso da governança ambiental.

A discussão sobre o papel dos diferentes atores sociais ao longo do processo de gestão dos recursos naturais e como essa participação pode ser desempenhada vêm sendo uma preocupação da agenda ambiental global, desde a apresentação dos ODM em 2000, acendem o debate sobre a necessidade da prática da governança para o melhor exercício da gestão.

Faz-se necessário pensar articulação dos representantes comunitários, professores da rede pública dos municípios, mulheres, jovens, entidades de representação de classe, sindicatos, entre outros atores, envolvidos com esse debate, para trabalhar seus talentos e os envolverem na construção de uma agenda local para cumprimento de metas socioambientais, tomando como espaço de exercício democrático de participação os espaços colegiados, como aos comitês gestores de bacias hidrográficas. Os representantes locais e os atores sociais que ocupam espaços de representatividade podem ser mediadores de conhecimentos e precisam também se envolverem com relação às discussões sobre as temáticas socioambientais, para darem respostas aos problemas contemporâneos que enfrentam nos seus locais de (re)produção socioeconômica, assim como de contribuir para implementação das metas propostas nos 17 objetivos do Desenvolvimento Sustentável no âmbito local.

Ao se pensar em governança ambiental é preciso, antes de tudo pensar na importância da participação da sociedade na tomada de decisão acerca do uso dos recursos naturais. A inserção de diferentes seguimentos da sociedade na agenda global de compromissos com o meio ambiente, bem como de proporcionar a sua participação em espaços de discussão de gestão dos recursos naturais, como os comitês gestores podem lhes oportunizar atividades capazes de contribuir para o entendimento mais amplo da crise ecológica planetária e despertá-los para o compromisso com transformação social e os cuidados ambientais, primordiais para o cumprimento de uma agenda, local, regional e global em relação às questões socioambientais.

Essa discussão de ampliação da participação popular deve ser uma prioridade para as autoridades governamentais, pesquisadores, professores, especialistas em direitos humanos, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entre outros, debaterem e criarem possibilidades de ocupação, inclusão e cuidados com toda a sociedade, sobretudo, aqueles em situação conflito com a lei de vulnerabilidade, sob a perspectiva de raça/etnia, entre outros temas.

Portanto, o envolvimento dos cidadãos é fundamental no cumprimento da Agenda 2030, que nos seus objetivos 6, 8 e 9 destacam a importância dos recursos hídricos, visando buscar a disponibilidade do acesso à água e ao saneamento; e direcionam os seus esforços para a

promoção de um crescimento econômico sustentável, sem descuidar da resiliência da infraestrutura e industrialização, inclusiva e comprometida com a responsabilidade socioambiental, com a inclusão da população local no debate e na tomada de decisão sobre o uso e a gestão dos recursos hídricos locais.

### O direito a água potável e o futuro do Planeta

A ameaça ao futuro do nosso planeta está cada vez mais clara, com as alterações climáticas, com a degradação da camada de ozônio, com a perda da biodiversidade, com a poluição marítima, com o comércio de resíduos perigosos, entre outros problemas. Estes fatores são cada vez mais perceptíveis, sendo então, necessário mobilizar setores da sociedade para efetivar a implementação dos instrumentos internacionais de proteção ambiental sejam eles governos locais, instituições da ONU, organizações financeiras, organizações da sociedade civil em prol da conservação ambiental, do desenvolvimento sustentável, da qualidade de vida, da democracia e da justiça (REZENDE; NASCIMENTO, 2020).

O atual sistema proteção ambiental vem sofrendo com a falta de coerência, de informação disponível e de financiamento adequado. As instituições, por meio de seus tratados e convenções não conseguem ultrapassar os problemas ambientais globais atuais. Essa questão tem sido observada fortemente no âmbito dos fóruns de discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento, podendo ser também observada na Agenda 2030, por meio do ODS 16, que aponta para necessidade de instituições fortes, capazes de contribuir para minimizar a complexa fragmentação em matéria ambiental no âmbito global; a falta de clareza dos acordos ambientais que impossibilita a implementação de medidas efetivas; por último, os recursos financeiros atribuídos às instituições existentes são diminutos e, conseqüentemente, não permitem a realização dos seus objetivos (ONU, 2015).

Ao se pensar em uma gestão participativa dos recursos hídricos, por exemplo, é preciso compreender o sistema da governança global, que se caracteriza pela participação de diferentes atores. A noção de governança global parte inicialmente do conceito tradicional de estado-centrista e avança para um conceito que abarca atores não estatais enquanto novos atores nas relações transnacionais. Dentro dos atores que fazem parte do conceito evoluído de governança, temos as organizações internacionais governamentais e não governamentais da política ambiental; grupos ativistas; associações de empresários; institutos de pesquisas, grupos da sociedade civil, rede de cientistas, entre outros. A influência das organizações intergovernamentais é uma das marcas da governança global no campo da política ambiental, havendo mais de duzentas organizações em forma de secretariados presentes nos tratados ambientais concluídos nas últimas duas décadas.

Em relação ao direito de acesso à água, no ano de 2010, a Assembleia Geral da ONU declarou que o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico são direitos humanos fundamentais ao aprovar uma resolução na sede das Nações Unidas, em Nova York. No Brasil é possível aferir que Código das Águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934), foi a primeira norma legal que disciplinou, em linhas gerais, o aproveitamento industrial das águas e, de modo especial, o aproveitamento e exploração da energia hidráulica. Em 1997, com a publicação da Lei n.º 9.433, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH), tornou-se a mais importante norma legal relativa à proteção dos recursos hídricos.

É possível constar que um dos objetivos da PNRH é assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos,

o que justifica a regulamentação de procedimentos para controle da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Mas, esse marco legal teve como documento basilar a Constituição Federal (CF), que definiu os princípios gerais para a regulamentação dos recursos hídricos, dedicando o Capítulo 225 ao meio ambiente (BRASIL, 1988). Todavia, a CF/1988, não inclui a água como Direito Fundamental (Direitos Sociais), embora a coloque no status constitucional, deslocando-a para outro Título, que a considera como bem da União e dos Estados.

Nesse caso, a Constituição brasileira, por meio do art. 6º estabelece a saúde, a educação, a segurança, a moradia, entre outros, como direitos sociais, mas não cita o acesso à água e ao saneamento. Assim, a maior parcela da população desassistida por esse direito se concentra nas regiões Norte e Nordeste do país e nas periferias das grandes cidades, nos morros, nas favelas, nas vilas e nas palafitas. Ao considerar os artigos 20 e 26 da CF (BRASIL, 1988), interpreta-se, em face da escassez de água e da relevância que ela possui no cenário nacional para sobrevivência de todos os seres humanos, seres vivos e o desenvolvimento sustentável, a imprescindibilidade de a água compor o rol dos direitos fundamentais garantidos aos cidadãos, como um bem jurídico tutelado pela carta magna (MAIA, 2017).

É importante ressaltar que o não acesso à água põe em risco o direito fundamental à integridade física, à saúde e à vida. De outra forma, ainda como justificativa, reconhecer a água como um direito fundamental implica que o Estado deva ser responsabilizado pelo seu provimento para toda a população. E implica, também, que o acesso à água não pode estar sujeito a outras estritas regras de mercado, mas à lógica do direito à vida (MAIA, 2017, p.307).

No contexto internacional, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) define o acesso à água potável e ao saneamento, sobretudo, como um direito subordinado ou derivado de uma série de direitos humanos, como o direito à vida, à saúde e a moradia. Existem poucas decisões da CIDH quanto aos direitos à água e ao saneamento, todavia os reconhece como direitos humanos derivados do direito à vida, nos termos do art. 4º da Convenção Americana de Direitos Humanos e consagrado em diversos outros instrumentos. Para Silva (2021), a água e o saneamento são temas sensíveis aos direitos humanos, demandando esforço estatal para normatizá-los e efetivá-los como um bem acessível a todos os cidadãos, com destaque para os mais vulneráveis:

[...] o acesso universal à água e ao saneamento deve ser uma das prioridades nas discussões atuais em torno dos Direitos Humanos e demanda esforços internacionais e científicos, pois, mesmo com reconhecidos avanços obtidos nos planos normativo e estrutural, o acesso à água e esgotamento sanitário não se tornaram uma realidade universal. No entanto, o não reconhecimento do direito autônomo de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, a insuficiência ou ausência de mecanismos de gestão participativa dos recursos hídricos, as vulnerabilidades hídrica e social, as desigualdades do abastecimento de água e saneamento e a falta de transparência das atividades dos gestores são desafios para a implementação desse direito. Por outro lado, os principais desafios no processo contencioso internacional são a dificuldade de esclarecimentos da relação entre atos praticados pelo Estado e violação das obrigações internacionais relativas ao direito à água, a falta de resposta estatal adequada e efetiva às populações em condições de extrema vulnerabilidade, bem como a falta de resposta estatal efetiva e suficiente frente aos atos estatais arbitrários (SILVA, 2021, p.08).

Desse modo, diante do cenário de violação e restrição do direito de acesso à água, torna-se necessário discutir o papel da governança ambiental a nível global para as questões ligadas ao uso sustentável da água, ao saneamento, a degradação ambiental e as dificuldades de se

implementar uma agenda comum e efetiva de proteção ao meio ambiente. É perceptível, a necessidade de mobilizar setores da sociedade para efetivar a implementação dos instrumentos internacionais de proteção ambiental, sejam eles governos locais, instituições da ONU, organizações financeiras, organizações da sociedade civil em prol da conservação, do desenvolvimento sustentável, da qualidade de vida, da democracia e da justiça.

#### Política Nacional de Recursos Hídricos: instrumento de governança ambiental no Brasil

As questões relativas à governabilidade e à governança das águas no Brasil têm apresentado importância estratégica, ao considerar que a quantidade e magnitude dos rios brasileiros não encontram paralelo no mundo. A vazão média anual (esse conceito inclui a quantidade de água doce que escoia superficialmente, excluindo as águas subterrâneas) de todos os rios do Brasil, é aproximadamente de 270 mil m<sup>3</sup>/s, o que corresponde em média de 18% da disponibilidade mundial de água, estimada em 1,5 milhão de m<sup>3</sup>/s. Apenas a água produzida em território brasileiro atinge cerca de 180 mil m<sup>3</sup>/s, o equivalente a 12% da disponibilidade mundial de água (PAGNOCCHESCHI, 2016).

Mesmo com toda essa disponibilidade de água, o Brasil enfrenta problema relevante de distribuição de forma desigual no país, uma vez que a Região Norte fica com a maior parte e a Região Nordeste (o semiárido) acumula água em seus rios apenas em época chuvosa. A estruturação federativa do Estado brasileiro, associada a um acervo hídrico com essas características, impõe a necessidade de se contar com processos de governabilidade e governança abrangentes e plurais para disciplinar o acesso e a alocação de água de forma adequada nos diferentes contextos geográficos e climáticos (PAGNOCCHESCHI, 2016).

O referido autor destaca que, os recursos hídricos no Brasil possuem políticas e sistemas próprios, isso se deve ao fato de que o poder legislativo se refere aos recursos hídricos, não apenas aos aspectos ecossistêmicos da água, mas ao seu potencial uso como insumo dos principais processos produtivos do país. Mediante tal questão, percebe-se a necessidade de não apenas racionar o uso da água e não poluir o ambiente aquático, como também fazer uma partição adequada da água entre os diferentes setores, observando os limites possíveis desta utilização.

Nessa direção, em termos de instrumentos legais para governança ambiental no Brasil, é possível mencionar a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei n.º 9.433 de 8 de janeiro de 1997, conhecida como Lei das Águas. A PNRH estabeleceu instrumentos para a gestão dos recursos hídricos de domínio federal, ou seja, aqueles que atravessam mais de um estado ou fazem fronteira, criando ainda o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). A Lei tem questão ficou conhecida por seu caráter descentralizador, criando um sistema nacional que integra a União e os estados de forma participativa. Outra característica foi a inovação para a discussão da gestão dos recursos hídricos com a instalação de comitês de bacias hidrográficas que unem poderes públicos nas três instâncias, usuários e sociedade civil na gestão de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

A PNRH é considerada uma Lei moderna que fomentou condições para identificar conflitos relacionados ao uso das águas por meio dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas, e arbitrar conflitos no âmbito administrativo. A Lei n.º 9.433/97 deu maior abrangência ao Código de Águas de 1934, que centralizava as decisões sobre gestão de recursos hídricos no setor elétrico. Ao estabelecer como fundamento o respeito aos usos múltiplos e como prioridade o abastecimento humano e dessedentação animal em casos de escassez, a Lei

das Águas deu outro passo importante tornando a gestão dos recursos hídricos democrática (BRASIL, 1997).

O acompanhamento da evolução da gestão dos recursos hídricos em escala nacional é feito por meio da publicação do Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos, que a cada quatro anos realiza um balanço da implementação dos instrumentos de gestão, dos avanços institucionais do Sistema e da conjuntura dos recursos hídricos no País.

A Lei nº 9.433/97, estabeleceu também o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que se trata de um dos instrumentos que orienta a gestão das águas no Brasil. O conjunto de diretrizes, metas e programas que constituem o PNRH foi construído em amplo processo de mobilização e participação social (BRASIL, 1997). O documento final foi aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) em 30 de janeiro de 2006. O objetivo geral do Plano é estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em quantidade e qualidade, gerenciando as demandas e considerando ser a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social.

Assim, a ideia é contribuir para melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade; a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos e a percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante, como pode ser observado nos seus objetivos específicos. Cabe ressaltar que o PNRH se encontra no final de sua vigência e, em parceria entre a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), vem sendo elaborado o PNRH para o período de 2022 – 2040

### **Considerações finais**

Os problemas ambientais são de difíceis e complexas soluções. A definição do caminho a ser adotado pela sociedade global está diretamente ligada aos anseios dos seres humanos, uma vez que, os recursos naturais garantem a existência dos próprios seres humanos, com a necessidade de estabelecimento das normas de uso e manejo desses recursos.

É preciso pensar que, qual será a forma a qual sociedade pode contribuir para pensar soluções viáveis e coletivas para o uso equilibrado dos recursos, de forma particular, a água, a qual tem sido utilizada sem o entendimento individual e coletivo que todos os seres vivos devem ter o acesso ao uso sustentável.

O acesso à água é considerado um bem universal e um direito humano a ser garantido a todos os cidadãos, partir desse entendimento organismos internacionais incluem o direito à água potável e ao saneamento, como objetivo a ser atingido em agenda ambiental global, a exemplo da Agenda 2030.

Independente de qual caminho seguir, a sociedade global, tem percebido que a ação coletiva é que trará algum resultado positivo na gestão dos recursos naturais. Porém, há que se consignar que as ações coletivas internacionais não têm sido suficientemente eficazes na proteção do meio ambiente, sendo necessária a reflexão sobre novas formas de atuação e instrumentos mais eficazes que garantam a preservação e os usos responsáveis dos recursos naturais.

A partir da análise realizada neste artigo acerca da governança do meio ambiente, do número de instituições envolvidas, das iniciativas já tomadas, da falta de uma autoridade que faça valer a matéria ambiental, da ausência de cooperação que envolve a vontade dos Estados, entre muitas outras questões, são problemas que refletem a necessidade urgente de reforma do sistema atual. Apesar dos desafios destacados, é perceptível que o Brasil conta hoje com um acervo expressivo de iniciativas exitosas referentes à governança e à governabilidade das águas, no âmbito do governo federal e dos estados.

Portanto, os maiores desafios a serem enfrentados nos próximos anos no que se refere à governança dos recursos hídricos dizem respeito às articulações que se farão necessárias com os setores usuários de recursos hídricos, em geral, os sujeitos as políticas públicas específicas. É notório que houve um fortalecimento nos processos de governança e que tem sido fundamental nos avanços registrados, sendo decisivos para a construção de um futuro sustentável.

### Referências

ARTURI, C. S. Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional. **Revista Indicadores FEE**, v.31, n.1, p.75-94, 2003.

Disponível em:

<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/194>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Ética, educação, cidadania e direitos humanos**: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e reponsabilidade social. Barueri: Manole, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL, **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a forma de usos dos recursos hídricos e sobre ações que possam afetar a quantidade e qualidade da água. Brasília/DF.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 15. mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 13 nov. 2021.

FRANCESCHINA, A. O. M. M.; MOZETIC, V. A. O direito à água e sua afirmação jurisprudencial partindo do sentido de um direito humano fundamental. **Em Tempo**, Marília, v. 14, p. 205-223, 2015.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEERDT, Mauri Luiz; LEONEL, Vilson. **Metodologia científica e da pesquisa**: livro didático. 5. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

MAIA, I. L. B. O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro, **Revista do CEPEJ**, Salvador, vol. 20, pp 301-338, jul./dez., 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/27165>. Acesso: 13 dez. 2021.

MARMELSTEIN, G. **Curso de Direitos Fundamentais**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOURA, A. M. M. A trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. 352 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos da Água**. 1992. Disponível em: <https://www.demae.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-da-agua.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda 21**: Conferência das nações unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. 2.ed. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Agenda21/port/se/agen21/perg.html>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**. Documento Final (Nossa Visão Comum), ONU, 2012. Disponível em: [www.rio20.gov.br](http://www.rio20.gov.br). Acesso em: 18 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: [www.onu.org.br](http://www.onu.org.br). Acesso em: 23 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Orientações para organizações políticas e a cidadania. Brasil: ONU Brasil, 2018. Disponível em: [https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/articulando\\_programas\\_de\\_governos\\_com\\_agenda\\_2030.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/articulando_programas_de_governos_com_agenda_2030.pdf). Acesso em: 11 dez. 2021.

PAGNOCCHESCHIS, B. Governabilidade e governança das águas no Brasil. *In*: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p.175-199.

PINSKY, Jaime. Introdução. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassenizi (Orgs.) **História da cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003.

REZENDE, G.S.; NASCIMENTO, N.E. Governança Global: o desafio ecológico e sua aplicabilidade no Sistema Internacional. **Revista Mosaico**, v.11, n.1, p. 02-09, 2020. Disponível em: <https://sumarios.org/artigo/governan%C3%A7a-global-o-desafio-ecol%C3%B3gico-e-sua-aplicabilidade-no-sistema-internacional>. Acesso em: 11 dez.2021.

SILVA, T. V. G. **O direito humano de acesso à água potável e ao saneamento básico** - análise da posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/13-o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso: 10 dez. 2021.

Submissão: 01/2022

Aceite: 01/2022