

# O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: MECANISMO DE ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA A DEMOCRATIZAÇÃO HÍDRICA BRASILEIRA

## THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS: THE FEDERAL SUPREME COURT'S MECHANISM FOR THE DEMOCRATIZATION OF BRAZILIAN WATER

Matheus Cavalcante Lima 

Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Gran Centro Universitário (2024). Doutorando e Mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Email: cavalcante987@hotmail.com

William Paiva Marques Júnior 

Especialista em Direito Processual Penal pela ESMEC/UFC (2003). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2009). Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2016). Professor Adjunto Nível 3 do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do Ceará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Editor-Chefe da Revista dos Estudantes da Faculdade de Direito da UFC.

Email: williamarques.jr@gmail.com

**RESUMO:** Analisa-se o fenômeno do estado de coisas inconstitucional e seu possível reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal no contexto brasileiro, aplicado à gestão dos recursos hídricos, propiciando maior acesso à água, em conformidade com a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. A inacessibilidade hídrica é um problema histórico brasileiro associado a dificuldades de gestão dos recursos hídricos que, no cenário de mudanças climáticas, agravará as condições para o acesso à água, demandando dos aplicadores do direito uma nova abordagem para a pacificação dos conflitos relacionados a democratização hídrica. Nesse sentido, perquire-se recomendações e diretrizes para uma atuação mais eficaz do Poder Judiciário na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas relacionadas à gestão hídrica, com o intuito de proteger os direitos humanos da população brasileira diante das mudanças climáticas e de eventos extremos. Para isso, faz-se uma análise das raízes históricas desse modelo de processo estrutural e suas possíveis repercussões para o ordenamento jurídico brasileiro, considerando o contexto dos compromissos internacionais assumidos pelo País na gestão hídrica e nas mudanças climáticas. Assim, busca-se problematizar a efetividade das políticas públicas brasileiras que visam democratizar o acesso à água. Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos nacionais e internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pós-crítica, de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui-se que a referida técnica decisória pode funcionar como um importante mecanismo de democratização hídrica no Brasil.

**Palavras-chave:** Estado de coisas inconstitucional; gestão hídrica; ordenamento jurídico; democratização da água; processo estrutural.

**ABSTRACT:** This article analyzes the phenomenon of the unconstitutional state of affairs and its possible recognition by the Supreme Federal Court in the Brazilian context, applied to water resource management, providing greater access to water, in accordance with the immediate applicability of fundamental rights. Water inaccessibility is a historical Brazilian problem associated with difficulties in water resource management. In the context of climate change, it will worsen water access conditions, demanding a new approach from law enforcement to pacify conflicts related to water democratization. In this sense, we seek recommendations and guidelines for more effective action by the Judiciary in formulating, implementing, and monitoring public policies related to water management, aiming to protect the human rights of the Brazilian population in the face of climate change and extreme events. To this end, we analyze the historical roots of this structural process model and its potential repercussions for the Brazilian legal system, considering the context of the country's international commitments regarding water management and climate change. Thus, we seek to problematize the effectiveness of Brazilian public policies that aim to democratize access to water. The methodology used is bibliographic research, analyzing books, legal articles, national and international documents, legislation, and case law. The research is purely post-critical, of a qualitative and quantitative nature, with a descriptive and exploratory purpose. The conclusion is that this decision-making technique can serve as an important mechanism for water democratization in Brazil.

**Keywords:** Unconstitutional state of affairs; water management; legal system; democratization of water; structural process.

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO. 2 O RECONHECIMENTO JURÍDICO DAS ÁGUAS. 2.1 O DOMÍNIO PÚBLICO DAS ÁGUAS PARA O ACESSO UNIVERSAL. 2.2 A GOVERNANÇA HÍDRICA BRASILEIRA. 3 A APLICAÇÃO DA TÉCNICA DECISÓRIA DO ESTADO DE

**COISAS INCONSTITUCIONAL NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA. 3.1 A POSSIBILIDADE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO TÉCNICA DECISÓRIA APLICADA AO BRASIL NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. 3.2 A APLICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA. 3.3 A IMPORTÂNCIA DA TÉCNICA DECISÓRIA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA FRENTE AO CENÁRIO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. 4 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.**

## 1 INTRODUÇÃO

O progresso humano está intimamente relacionado à forma como a sociedade utiliza os recursos naturais dentro dos processos produtivos de bens e serviços. Nessa perspectiva, o século XXI é marcado pelas mudanças climáticas e pelo aumento da temperatura global, provocados pela ação humana, revelando a exaustão do meio ambiente que, ainda que possua alta resiliência, não consegue se livrar dos efeitos nefastos das ações predatórias humanas, entre elas, a escassez de água.

O crescimento populacional mundial aliado ao uso indiscriminado da água pela indústria, pela agricultura e pelo próprio consumo humano contribui para o cenário de escassez hídrica relatado. Nesse sentido, o século XXI é marcado pelo contexto da evolução da legislação em prol do meio ambiente, favorecendo a proteção hídrica das comunidades, tendo em vista a essencialidade da água não apenas para o consumo humano, mas também para a cadeia produtiva de bens e serviços.

Dessa maneira, a relevância da temática justifica-se pela necessidade premente de se evitar conflitos relacionados à água, além de compreender a posição brasileira no cenário internacional como detentor das maiores reservas hídricas do mundo, em um contexto de crescente importância desse recurso, reforçando o seu papel geopolítico estratégico e exigindo a atuação do Estado brasileiro para criar condições que favoreçam o uso racional da água por meio da democratização.

Não obstante, o objetivo deste artigo científico é analisar a possibilidade de aplicação da técnica decisória do estado de coisas inconstitucional, adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 437, no contexto da governança hídrica brasileira, buscando compreender os pressupostos para o desenvolvimento dessa técnica a partir da experiência colombiana, bem como analisar os impactos jurídicos do papel do Poder Judiciário ao reconhecer um contexto fático-estrutural excludente que acarreta a violação sistemática dos direitos fundamentais, especialmente pela inacessibilidade à água.

Dessa forma, salienta-se que o ponto de partida deste trabalho acadêmico é de que as mudanças climáticas serão um ponto inflexão ao proporcionar grandes mutações sociais com novas lides, gerando uma indispensável atuação do Direito para que possa se amoldar às necessidades de pacificação social. Assim, o problema de pesquisa a ser abordado será se a técnica decisória do estado de coisas inconstitucional, aplicada pelo Supremo Tribunal Federal

na ADPF nº 437, pode ser utilizada no contexto da governança hídrica brasileira para enfrentar situações estruturais de violação de direitos humanos a partir da ausência de democratização do acesso aos recursos hídricos brasileiros.

Nessa perspectiva, o objetivo geral da pesquisa é investigar os efeitos sociais, econômicos e jurídicos da adoção da técnica do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº437, aplicando os pressupostos estabelecidos na possibilidade de adoção da referida técnica decisória ao acesso à água no Brasil como ferramenta judicial que pode contribuir para a efetivação jurídico-política dos direitos humanos da população brasileira em um contexto de eventos climáticos extremos, repensando o papel do Poder Judiciário na formulação, na implementação e no monitoramento de políticas públicas hídricas a partir das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

Para isso, os objetivos específicos a serem perseguidos envolvem investigar a aplicação da técnica decisória do estado de coisas inconstitucional adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº437, entendendo os pressupostos para o desenvolvimento da referida técnica, a partir da experiência colombiana, buscando compreender os impactos jurídicos no papel do Poder Judiciário ao reconhecer um contexto fático estrutural excludente que gera violação sistemática dos direitos fundamentais pela inacessibilidade da água. Além disso, busca-se examinar os possíveis impactos sociais, econômicos e jurídicos da utilização dessa abordagem judicial para a promoção do acesso à água, incluindo a identificação de eventuais obstáculos e desafios, compreendendo a necessidade de adoção de medidas complementares de políticas públicas para uma solução estrutural que (re)ordena o desenho institucional a partir dos compromissos e diretrizes traçadas pela Constituição Federal brasileira.

Nesse sentido, como último objetivo específico, procura-se avaliar a importância do estado de coisas inconstitucional no acesso à água pela aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, propondo recomendações e diretrizes para uma atuação mais eficaz do Poder Judiciário na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas relacionadas à gestão hídrica, visando à proteção dos direitos humanos da população brasileira em face das mudanças climáticas e eventos climáticos extremos. Para tanto, a metodologia adotada é qualitativa e exploratória, com uma abordagem pós-crítica, bibliográfica e documental, fundamentado na análise de doutrina, legislação, decisões judiciais e estudos já produzidos sobre a matéria. Por conseguinte, a pesquisa se delimita à discussão jurídico-constitucional da técnica do estado de coisas inconstitucional e à sua possível aplicação à realidade brasileira em matéria de acesso à água.

O esforço civilizatório para combater as mudanças climáticas, que marcarão o século XXI, demanda mudanças paradigmáticas na relação entre a humanidade e o meio ambiente, sobretudo no que diz respeito à proteção e à preservação hídrica. Assim, à luz do transconstitucionalismo latino-americano, investiga-se em que medida a técnica do estado de coisas inconstitucional

contribui para a efetivação jurídico-política dos direitos humanos da população brasileira no acesso à água em um contexto de eventos climáticos extremos, bem como o papel do Poder Judiciário na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas de acesso à água, em consonância com os compromissos e as diretrizes estabelecidos pelo Texto Constitucional de 1988.

## 2 O RECONHECIMENTO JURÍDICO DAS ÁGUAS

### 2.1 O DOMÍNIO PÚBLICO DAS ÁGUAS PARA O ACESSO UNIVERSAL

A disposição da água deve ser avaliada na proporção do desenvolvimento da própria sociedade, pois, além da manutenção da vida e dos ecossistemas terrestres, exerce papel fundamental nas indústrias, agricultura, pecuária e, principalmente, na expansão e no abastecimento das cidades. Quanto maior o grau de desenvolvimento social, maior tende a ser o consumo de água pelas novas necessidades, novos anseios e novas buscas de padrão de vida que impactam significativamente o meio ambiente. Por essa razão, países que apresentam deficiências graves na qualidade do serviço de distribuição de água ofertado a população padecem de altas taxas de mortalidade com sistemas de saneamento precários ou inexistentes.

Sob uma perspectiva inclusive existencial, na lição de Machado (2002, p.13), a existência do ser humano por si só é capaz de lhe garantir o direito a consumir ar e água, negar-lhe isso seria condená-lo a morte. No entanto, a distribuição hidroecológica no planeta não é equânime e nem vinculada a determinações políticas, visto que muitos países ricos sofrem com problemas relacionados à disponibilidade dos recursos hídricos. Por outro lado, a análise da preservação da água também requer uma análise multisetorial relacionada ao seu ciclo natural que envolve um conjunto de fatores climáticos, geológicos e ambientais.

Segundo Ribeiro (2008, p. 26), o uso da água aumenta conforme a urbanização e a renda da população avançam, veiculando a quantidade de água empregada dentro dos processos produtivos de mercadorias. Já a problemática da qualidade da água está associada intrinsecamente ao grau de agressão ao meio ambiente, sendo sua disponibilidade reflexo do recurso já limitado na natureza pela ausência de poluentes, substância tóxicas, bactérias ou outros agentes que venham a inviabilizar o seu consumo, criando à possibilidade de motivação para conflitos civis futuros pela viabilidade de acesso e de disposição da água.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, as águas assumiam, algumas circunstâncias, o caráter de bens particulares, permitindo a discussão no campo do direito privado de seu uso. Entretanto, esses tais debates perderam força com a estipulação pelo Código de Águas dos rios como águas públicas. Ordinariamente, a água como vocábulo refere-se ao elemento natural apartado do sentido econômico, embora se deva reconhecer a utilização e a

necessidade desse bem pelo potencial econômico nos processos produtivos (Sarreta, 2013). Enquanto bem corpóreo, a água é um dos elementos que compõem o meio ambiente, entendendo-se que merece proteção, ainda que se trate de uma concepção genérica de defesa do meio ambiente estabelecida no artigo 225 da Constituição Federal, por integrar a biota natural e ser de grande relevância para a sobrevivência humana (Silva; Melo, 2016).

Essa proteção se justifica pela essencialidade do serviço de distribuição hídrica, que faz fundamenta o domínio público das águas na gestão de um bem de interesse de toda a coletividade (Machado, 2002, p. 25). Tal perspectiva ganha contornos mais claros com a distribuição de competências estabelecidas constitucionalmente nos artigos 20 e 26, bem como subsidiada pelo fundamento da nova ordem trazida pelo artigo 1º, I, da Lei nº9.433/97 (Lei de Recursos Hídricos), que expressamente considera a água um bem de domínio público.

Nesse contexto, a expressão “domínio público” deve ser entendida em sentido amplo, como um poder de denominação ou de regulamentação que o Estado é capaz de exercer sob os bens do seu próprio patrimônio (bens públicos), ou em face dos bens de titularidade privada que sejam importantes para a sociedade, isto é, bens particulares de interesse público, podendo atingir coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (Marinela, 2014, p. 855). À luz dessa conceituação, as águas merecem tutela jurídica do Poder Público por configurarem um bem de titularidade coletiva que pressupõe proteção estatal, o que se aplica não apenas às águas, mas também às jazidas, à fauna, à flora e ao espaço aéreo, entre outros.

O Brasil detém cerca de 12% do potencial de água doce existente no planeta, distribuído de forma irregular pelo território nacional (Carli, 2015). No cenário sul-americano, o Brasil representa 53% da disponibilidade hídrica, por isso esses dados projetam um cenário de abundância de água doce, servindo ao suporte de uma cultura de desperdício da água disponível e a uma pequena valorização econômica, considerando-a como de uso livre (Rebouças; Braga; Tundisi, 2006). As bacias hidrográficas possuem ecossistemas próprios que alimentam as cinco regiões brasileiras com distintos ritmos hidrológicos, estando cerca de 68% dos recursos hídricos na região Norte; 3% na região Nordeste e 6% na região Sul (Sarreta, 2013). Além das diferenças geográficas, a dificuldade no acesso à água também está calcada na problemática da desigualdade existente nas relações econômicas e de poder. Isso se torna ainda mais necessário a partir do reconhecimento pela ONU, por meio da Agenda 21, que reconhece o consumo de água por indivíduo pode variar de país para país, mas, em parâmetros gerais, um ser humano residente na zona urbana consome aproximadamente 40 litros de água por dia (ONU, 1992).

O conceito de água difere do de recurso hídrico, embora seja comum pareçam como sinônimos em leis, atos administrativos e manifestações doutrinárias e técnicas. Água é o elemento natural em si, descomprometido com qualquer uso ou utilização, sendo gênero e recursos hídricos é a água como bem econômico passível de utilização para tal fim, inclusive para fins de geração de energia, nos termos do artigo 20, inciso VIII, da Constituição Federal de

1988 (Pompeu, 1999). A partir dessa distinção, evidencia-se um complexo sistema de regras e princípios que orientam a gestão dos recursos hídricos, especialmente no que se refere aos mananciais de água doce, que podem receber tratamento jurídico diferenciado conforme suas características e formas de uso (Carli, 2014).

É notório que a nova ordem constitucional de 1988 trouxe uma mudança paradigmática em um processo de publicização das águas com a completa transferência do seu domínio ao patrimônio público, confirmando as águas como bem comum de todos para o ser indispensável à vida (Silva, 2013, p. 88). De modo mais enfático, Freitas (2001, p. 20), afirma que não há mais no ordenamento jurídico brasileiro o direito de propriedade privada sobre os recursos hídricos, cabendo aos antigos proprietários de poços, lagos ou qualquer outro corpo de água se adequar ao novo regramento constitucional e legislativo na condição de meros detentores dos direitos de uso dos recursos hídricos, necessitando a devida outorga prevista em Lei.

Como marco civilizatório, o direito deve instituir regras e princípios norteadores que disciplinam as ações humanas em relação à utilização das águas, considerando o papel fundamental do Estado como delineador desse arcabouço normativo e as especificidades de cada região na gestão hídrica pela relevância sociojurídica e a necessidade de concretização do direito fundamental de acesso à água (Carli, 2017). Com a crescente urbanização nacional e mundial junto com esse regime público de águas no Brasil, é necessário compreender a falta de acesso à água potável como um problema também de gestão.

## 2.2 A GOVERNANÇA HÍDRICA BRASILEIRA

Após o reconhecimento da necessidade de gestão hídrica efetiva pelo domínio público dos recursos hídricos estabelecido constitucionalmente, faz-se necessário compreender as bases que formulam a gestão hídrica brasileira para a democratização dos recursos hídricos. Logo, a gestão dos recursos hídricos constitui um componente estratégico de fator essencial para o desenvolvimento territorial e econômico em que os usos múltiplos e competitivos acentuam e colocam pressões adicionais sobre a quantidade e a qualidade das águas.

Na medida em que se desenvolvem as economias e se diversificam, maior é a necessidade de uma gestão eficiente e participativa para contribuir com o gerenciamento para a regular demanda dos usos múltiplos, evitando escassez ou estresse hídrico. Não é por acaso que em algumas regiões do Brasil, os usos competitivos demandam gestão de alto nível, integrada e com participação de usuários. No Fórum Mundial da Água, em 2000, declarou-se que a crise da água é essencialmente uma crise de gestão, formulando, consequentemente, a governança hídrica como uma das grandes prioridades de ação para superação da escassez (Tundisi, 2013).

A evolução do processo de governança passou de uma gestão de bacia hidrográfica, integrando-se ações para usos múltiplos de forma integrada e não setorial, com a finalidade de

antecipar processos e fenômenos. Isso ocorre pelo relevante processo de descentralização que estrutura a publicização dos recursos hídricos determinado constitucionalmente que foi explicitado anteriormente (Tundisi, 2013). Além da essencialidade da água, seu papel econômico é de grande relevância, vez que os usos múltiplos, como abastecimento público, produção de alimentos, geração de hidroeletricidade e o desenvolvimento industrial promovem as economias locais, regionais e nacionais (Braga et al., 2008).

O conceito de governança da água é inaugurado quando à água deixa de ser percebida como um mero recurso natural apropriável a ser utilizado de qualquer forma e sem limites pelos seres humanos, gerida por um viés estritamente econômico de consumo por pessoas ou organizações conjuntamente ou isoladamente consideradas. A governança aplicada a água pressupõe repensar das formas inovadoras de gestão, reconhecendo o elemento político existente, balanceando os vários interesses e as realidades históricas como fator de credibilidade, com intuito de que as decisões tomadas no processo sirvam como instrumentos de apoio a confiabilidade social para que as pessoas acreditem nelas e viabilizem uma preservação dos mananciais hídricos (Cibim; Jacobi, 2015).

A governança hídrica implica o estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e as visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos à jurisdição do referido marco normativo, consubstanciando, também, uma relação do ser humano com a natureza sob um determinado momento histórico. Logo, esse mecanismo de gestão se realiza por meio da participação popular, do envolvimento e da negociação de multiatores, da descentralização que transfere poder para o governo local, da unidade de gestão das bacias hidrográficas e dos mecanismos de resolução dos conflitos (Bolson; Haonat, 2016). Nota-se que o processo de governança é marcado por múltiplas categorias de instituições para os mais variados temas para fomentar a criação de arranjos institucionais específicos de acordo com as peculiaridades locais que de modo compartimentalizar os interesses em jogo e as possibilidades de negociação.

Sendo assim, percebe-se que a Lei nº 9.433/97 incorporou, em nível nacional, a concepção de que a água deve deixar de ser uma questão meramente técnica, quase externa à sociedade e a cargo dos peritos, para propor um repensar sobre a abordagem da governança capaz de criar um processo decisório aberto aos diferentes agentes sociais vinculados aos seus múltiplos usos, dentro de um contexto de globalização de mercados, de revisão das atribuições do Estado, do papel dos usuários e das prioridades de destinação dos usos das águas (Jacobi; Sinisgalli, 2009). Por essa razão, houve a adoção de diretrizes e princípios orientadores que tratam da água em um processo de esverdeamento, reconhecendo como bem jurídico público e recurso natural limitado. Consequentemente, foi capaz de estabelecer a adoção de práticas de gestão nas bacias hidrográficas como unidades territoriais de planejamento e a implementação do Sistema

Nacional de Gerenciamento Hídrico (arts. 32 e 33 da Lei nº 9.433/97) com gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

A institucionalidade foi interseccionada aos interesses daqueles que, na prática, compõem o Estado, bem como pelo setor privado e a sociedade civil, a fim de viabilizar uma participação democrática que possibilita que todos os atores sociais sejam ouvidos para a tomada de decisões, especialmente diante de uma vulnerabilidade hídrica como preocupação central das discussões. Entre os instrumentos da gestão das águas estão o Plano de Recursos Hídricos, o qual deve englobar os Planos Estaduais e os Planos de Bacias; o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso; a cobrança pelo uso e o sistema de informações (Bolson; Haonat, 2016).

Os múltiplos usos das águas, reconhecendo o seu valor econômico, significa o pagamento pela utilização, refletindo um uso racional sem uma expressão meramente econômica-utilitarista, em verdade é um meio-termo pelo caráter público deste recurso natural que apresenta um sistema de gestão a ser financiado pelo pagamento da utilização. Esses usos múltiplos não podem legitimar riscos à segurança hídrica das comunidades, entretanto, hoje, eles persistem com o aumento progressivo da produção de alimentos em razão da demanda mundial e do uso intensivo da água na agricultura, gerando degradação da qualidade da água superficial e subterrânea. Ademais, a eutrofização de lagos, represas e rios é uma das consequências severas dos usos excessivos de fertilizantes na agricultura combinados com as alterações de drenagem, podendo aumentar excessivamente os índices de estado trófico (Bolson; Haonat, 2016).

A vulnerabilidade hídrica pode ser analisada sob dois ângulos: o qualitativo e o quantitativo. Segundo a Organização Mundial da Saúde, a quantidade de água, qualitativamente aproveitável que seja suficiente para a vida e para os usos domésticos é de 50 litros ao dia por pessoa, admitindo-se, excepcionalmente, que em países pobres, 25 litros sejam suficientes (Bolson; Haonat, 2016). Esse contexto fático expressa a necessidade água potável para o ser humano viver com dignidade, sendo a governança hídrica o processo necessário para a redução das fontes de contaminação e para a diminuição das possibilidades de estresse hídrico em diversas regiões do planeta.

No aspecto da qualidade, a regulação do Poder Público, aliada a uma fiscalização robusta realizada por meio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, produz uma governança ativa na qualidade da água potável, mediante propostas e ações com um banco de dados e um sistema de informações que visam à disseminação dessas informações para à interação entre os setores acadêmicos, público e privado, aos comitês de bacia, figurando como o futuro do processo de gestão. A articulação é federativa entres os órgãos gestores, repousando sob a égide de uma sociedade com interesses comuns e planejamento voltado à gestão e à execução em um contexto sistêmico, funcional e operacional (Tundisi; Matsumura Tundisi, 2010. p. 179-197).

A gestão integrada de gerenciamento de recursos hídricos pressupõe uma unidade de gestão em três níveis: o nível organizacional, o constitucional e o operacional. O nível organizacional coordena e reduz os conflitos decorrentes dos usos competitivos e os diferentes interesses; o nível constitucional agrega as gestões referentes a legislação, enquadrando o uso dos recursos hídricos ao planejamento territorial; e o nível operacional tem foco na variedade de sistemas existentes, como hidroeletricidade, proteção de mananciais, gerenciamento ambiental, suprimento e abastecimento de água aos municípios, atividades sob a responsabilidade pública ou privada (Rogers, 2006. p. 3-35).

No Brasil, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento da Água no Mundo, da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a distribuição desse recurso natural no País é marcada pela desigualdade, estando 75% dos mananciais na Região Norte que conta com apenas 10% da população; já a Região Nordeste com quase um terço da população do País apresenta apenas 3,3% das disponibilidades hídricas. Outro aspecto relevante é de que o consumo de água *per capita* no Brasil dobrou nos últimos vinte anos, permanecendo no total, cerca de 40 milhões, de pessoas vivendo em domicílios sem rede de esgoto ou, mesmo servido pela rede de abastecimento público, possuem abastecimento intermitente (Urban, 2004, p. 107). Diante dessa realidade, percebe-se uma situação paradoxal no Brasil, existindo uma grande disponibilidade de água doce, porém com milhares pessoas sem acesso à água potável, tendo algumas regiões do Brasil um índice de vulnerabilidade hídrica maior pelas circunstâncias climáticas inerentes.

Esses dados refletem desafios a serem enfrentados, agravados por uma realidade territorial brasileira, em que se percebe uma grande disponibilidade de água que já pode se apresentar como uma quantidade insuficiente para o atendimento da demanda, devido à distribuição espacial irregular dos recursos hídricos, a baixa produção hídrica de mananciais utilizados em períodos de estiagem e a deficiência de investimentos para o aproveitamento de novos mananciais, revelando uma radiografia da situação das águas e do abastecimento no Brasil (Bolson e Haonat, 2016). Além desses aspectos fáticos, as mudanças climáticas causadas pelas ações humanas já produzem implicações diretas na vida cotidiana das pessoas, exigindo que o Direito se aproxime de outras áreas do conhecimento, em um movimento transdisciplinar, para mitigar os efeitos nocivos dessas transformações, que geram múltiplas situações de risco e demandam a busca por alternativas sustentáveis em face de suas consequências adversas.

De maneira geral, o enfoque das mudanças climáticas está relacionado ao aquecimento global, fenômeno que exige um tratamento diferenciado dos operadores jurídicos (Bolson, 2011). Se antes a percepção era de que a gravidade das consequências climáticas estava fluida e distante do cotidiano, hoje seus efeitos e seu potencial de destrutivo se manifestam com maior frequência do que no passado recente. Isso porque essas consequências, além de adquirirem maior proximidade, afetam o regime de chuvas e o regime de secas, contribuindo para o aparecimento

de doenças novas ou de doenças que já estavam controladas. Enfim, revelando estados climáticos imprevisíveis e potencialmente catastróficos com surgimento inclusive de ondas de calor ou de frio que causam mortes em pessoas.

Para além de assumir um discurso ambientalista conservacionista radical, atribuindo o ser humano a culpa pelo estágio das mudanças climáticas e, conseqüentemente, um processo de sacralização da natureza como a melhor resposta à crise ambiental, é necessário que o combate às mudanças climáticas esteja inserido na agenda política dos processos produtivos para evitar os efeitos nocivos das mudanças climáticas e buscar alternativas sustentáveis (Bolson, 2011), principalmente, relacionados aos recursos hídricos. Pensar a segurança hídrica é também pensar a governança da água como pressuposto para evitar o caos hídrico, como desabastecimento ou abastecimento hídrico deficitário. Nesse ponto, a segurança hídrica é definida pela capacidade de oferecer água em quantidade e qualidade suficientes para toda a população.

O Poder Público em todos os seus níveis e pela coletividade é capaz de prever as ameaças à segurança hídrica e instituir medidas de prevenção, de adaptação e de mitigação a nova realidade climática, implementando ações para o estabelecimento da governança hídrica e políticas públicas que garantam eixos de integração de natureza estratégica e relevância regional, além das medidas regulatórias de restrição aos usos dos recursos hídricos em bacias hidrográficas e reservatórios. É imperioso que a população das áreas atingidas pelos impactos das mudanças climáticas seja ouvida com atenção sobre as medidas a serem tomadas para combater a deficiência hídrica, configurando uma verdadeira participação democrática na gestão das águas, sendo vital para boa governança dos recursos hídricos atualizações nos panoramas de disponibilidade hídrica, da qualidade da água, os usos, a gestão, as mudanças climáticas e os cenários de demandas para o balanço hídrico.

Desse modo, a governança hídrica, à luz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da agenda 2030, em especial ao ODS 6 – Água Limpa e Saneamento (ONUBR, 2015) perpassa em fomentar e aperfeiçoar a implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos, estabelecendo diretrizes gerais que possibilitem uma maior inserção da descentralização na gestão de modo a ter uma visão de previsões, ecossistêmica e integrada pela percepção dos usos múltiplos da água e os ciclos atmosféricos, superficiais e subterrâneos. As articulações devem ser embasadas em componentes estratégicos e científicos na gestão das bacias hidrográficas para apoiar e legitimar as decisões, propostas e ações em fatos e bancos de dados que refletem a realidade com informações confiáveis (Tundisi, 2013). As bacias hidrográficas devem ser avaliadas em seus processos ecossistêmicos a partir da análise dos dados científicos, tecnológicos e econômicos levantados para promover as novas perspectivas na governança das águas para concretizar as metas estabelecidas (Periotto; Tundisi, 2013).

Nesse sentido, as instituições apresentam papel importante desenvolvendo organizações objetivas que integram pesquisa, desenvolvimento tecnológico e gerenciamento, facilitando os

processos de participação popular que se estendem em um ciclo de desenvolvimento da sociedade com implantação de mecanismos regionais, sendo as tecnologias utilizadas para permitir uma intervenção humana técnica que console desenvolvimento sustentável e os sistemas de informações seguros para a proteção das bacias hidrográficas (Tundisi, 2013). Uma gestão integrada possui o pressuposto do levantamento de bancos de dados, sistemas de informações, monitoramento e fundamentação científica para que os comitês responsáveis pelas bacias hidrográficas tomem as melhores decisões com base na realidade fática.

Por fim, as informações devem ser constantemente aprofundadas em suas fontes de conhecimento para o necessário e contínuo processo de avaliação, diagnóstico e prognóstico realizados de modo que os estudos científicos e as pesquisas acadêmicas disseminem seus resultados para acelerar os mecanismos de controle e de resposta social, alocando os recursos necessários nessas pesquisas para o melhor desenho institucional de monitoramento, informação e gestão para obter as melhores políticas públicas de longo prazo no gerenciamento integrado das bacias hidrográficas e dos recursos hídricos.

### **3 A APLICAÇÃO DA TÉCNICA DECISÓRIA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA**

#### **3.1 A POSSIBILIDADE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO TÉCNICA DECISÓRIA APLICADA AO BRASIL NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

A partir do reconhecimento do sistema público hídrico brasileiro junto com as práticas de gestão desses recursos para combater a inacessibilidade hídrica histórica que afeta o povo brasileiro, e ciente de que a escassez de água é um dos principais desafios do século XXI, esse contexto exigirá a readequação das estruturas jurídicas clássicas, que precisam se adaptar a um cenário de mudanças climáticas imprevisíveis e eventos extremos. Nesse sentido, emerge no cenário internacional a aplicação da técnica do estado de coisas inconstitucional, instituto criado e desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia com o intuito de lidar com casos estruturais que envolvem a omissão do Poder Público, resultando em uma afronta substancial e sistemática aos direitos humanos.

Essa proposta de técnica de julgamento implica uma atuação do Poder Judiciário, que reavalie a natureza de suas decisões, considerando a articulação entre todas as instituições envolvidas no caso. No Brasil, essa técnica foi introduzida por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 437, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com o objetivo de reconhecer a inconstitucionalidade do “estado de coisas” nos estabelecimentos prisionais brasileiros. Em 2015, uma decisão cautelar foi proferida,

adotando o referido método colombiano e destacando o transconstitucionalismo latino-americano.

A partir desse reconhecimento e aplicando os pressupostos utilizados para fundamentar o estado de coisas inconstitucional nos estabelecimentos prisionais brasileiros, é possível analisar a possibilidade de utilização dessa técnica decisória para garantir o acesso à água no Brasil. Isso porque a inacessibilidade hídrica é um problema histórico e estrutural que gera vulnerabilidades sociais e tende a se agravar com o aumento de eventos climáticos extremos causados pelo aquecimento global.

Do ponto de vista fático, toda a humanidade apresenta o mesmo pressuposto existencial, dito de outro modo, de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o consumo diário mínimo de água por ser humano deve ser de 40 litros (Carli, 2015). Esse contexto evidencia a necessidade de que os Estados garantam políticas públicas que assegurem o acesso à água limpa por preço razoável ou de forma gratuita às populações vulneráveis, uma vez que a falta desse acesso perpetua obstáculos à superação da pobreza e impõe limitações ao pleno desenvolvimento do potencial humano (Sen, 2010).

Em 2023, um estudo lançado pela Unesco marcou abertura da Conferência da ONU sobre Água e Dia Mundial da Água e revelou que mais de um quarto da população mundial sofre com a falta de água potável, projetando um número de até 2,4 bilhões até 2050 (Unesco, 2023). Esse é um problema global, que ganha contornos próprios em virtude de aspectos históricos e geográficos no Brasil.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), para cada dólar investido em água e saneamento resulta em uma economia de 4,3 dólares em custos de saúde no mundo. Além disso, estima-se que, cada dólar investido em saneamento básico, contribua para o aumento de 1,5% do PIB global (ONUBR, 2014). Logo, os investimentos do Estado Brasileiro na garantia do acesso à água para a população podem ser um mecanismo eficaz para uma alocação mais eficiente dos recursos públicos destinados às políticas Públicas, resultando em uma redução significativa dos custos anuais com saúde, entendida a saúde como a garantia do bem-estar físico, psicológico e social de todos os indivíduos (Mont'alverne; Andrade, 2013), ou seja, o investimento em água reverbera na efetividade dos direitos humanos, em especial, a saúde.

Além disso, por meio da Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/nº64/292, a partir de 2010, o direito humano à água passou a ser expressamente reconhecido. Essa resolução faz um apelo aos Estados e às organizações internacionais para que forneçam os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento de capacidades e transferências de tecnologias, a fim de auxiliar os países na garantia do acesso a saneamento e água potável segura, limpa, acessível e a preços razoáveis para todos (Marques Júnior e Oliveira, 2017). No cenário internacional, o acesso à água ganha ainda mais importância pela adoção da Nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável com a Agenda 2030 (ONUBR, 2015) que inclui, como uma de

suas metas, garantir o acesso à água e ao saneamento no mundo por meio de uma gestão sustentável para o bem-estar físico e mental de todos, reduzindo a vulnerabilidade social com enfoque central na erradicação da pobreza.

A utilização da técnica decisória para declarar o estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal foi inspirada na Corte Constitucional Colombiana, que serviu de base para a definição dos pressupostos necessários à sua declaração. São eles: a presença de um quadro de violação grave, massiva e sistemática de direitos fundamentais, que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas; a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas na tutela desses direitos, podendo se manifestar em omissões legislativas, na falta de priorização política do enfrentamento de circunstâncias relevantes para tal estado, em políticas públicas inexistentes ou ineficazes, ou mesmo na ausência de coordenação eficaz de ações voltadas à eliminação do quadro de violação dos referidos direitos; a necessidade de atuação conjunta e coordenada de órgãos e entidades públicas para a superação do estado de inconstitucionalidade; e o provável congestionamento do Judiciário, provocado pelo ajuizamento isolado de ações voltadas à preservação dos direitos fundamentais violados de forma individualizada (Mamede; Neto; Rodrigues, 2021).

Com essa realidade fática explicitada e o reconhecimento internacional da importância estratégica da água, é necessário refletir sobre como essa técnica decisória pode auxiliar o Poder Judiciário a redefinir o seu papel no contexto da gestão hídrica brasileira a partir de uma abordagem transconstitucional latino-americano, contribuindo para efetivação jurídico-política dos direitos humanos da população brasileira no acesso à água em um contexto de eventos climáticos extremos. Logo, se faz necessário analisar a possibilidade de aplicação dos pressupostos da referida técnica decisória ao contexto brasileiro de governança hídrica para a formulação, a implementação e o monitoramento das políticas de acesso à água, que visam ao cumprimento dos compromissos e das diretrizes estabelecidos pelo Texto Constitucional de 1988.

### 3.2 A APLICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA

Pela inacessibilidade hídrica histórica que marca a construção da sociedade brasileira, percebe-se que a institucionalidade criada ainda não conseguiu oferecer respostas civilizatórias eficazes para os problemas relacionados à falta de água potável que tende a se agravar com os eventos climáticos extremos. A nova realidade climática exigirá esforço civilizatório para conter os seus efeitos sobre o ciclo hidrológico; para o diagnóstico das regiões mais afetadas e consideradas em estresse hídrico; para o planejamento pela avaliação e seleção das técnicas viáveis para prevenir e mitigar a futura oferta diminuída de água com aumento da demanda por

recursos hídricos e para traçar as melhores estratégias possíveis na implementação de políticas públicas com efetiva participação popular, resultando em um suporte social em que os impactos das mudanças climáticas sejam mitigados no presente e no futuro do País.

Na utilização da técnica decisória para declarar o estado de coisas inconstitucional em relação ao acesso à água, é possível verificar o pressuposto da violação grave, massiva e sistemática de direitos fundamentais, pela comprovação da gama de direitos humanos que só podem ser concretizados à partir do acesso aos recursos hídricos. A inacessibilidade em razão de condições estruturais, como no caso brasileiro, viola o princípio da dignidade da pessoa humana — fundamento ético de todos os direitos fundamentais —, e revela um quadro crônico de má gestão, mesmo diante da abundância de recursos hídricos disponíveis, o que contribui para o aumento dos conflitos sociais, em um contexto fático que tende a se agravar devido aos eventos climáticos extremos decorrentes do aumento da temperatura global.

Já quanto ao segundo pressuposto, relativo à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas na tutela dos direitos fundamentais, manifestando-se, dentre tantas outras formas, em políticas públicas inexistentes ou ineficazes, ou até mesmo na ausência de uma coordenação eficaz de ações tendentes a eliminar o quadro de insegurança hídrica que causa a violação dos direitos assegurados com o acesso à água, restando evidenciado que referida temática apesar de sua extrema importância não é priorizada pela agenda política brasileira.

No tocante ao terceiro pressuposto, percebe-se que, para a superação da inacessibilidade hídrica, é necessária uma atuação conjunta e coordenada de órgãos e de entidades públicas para superar o quadro de inconstitucionalidades. A constatação da complexidade da questão requer esforços conjuntos, articulados e contínuos por parte dos órgãos e poderes públicos de forma eficaz. Por fim, o quarto pressuposto, referente ao provável congestionamento judicial provocado pelo ajuizamento isolado de ações tendentes à preservação dos direitos fundamentais violados, mostra-se factível, considerando o número de pessoas que padecem das consequências severas da falta de acesso à água, especificamente, conforme estudo do Instituto Trata Brasil sobre os avanços do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil de 2025 com os dados mais recentes ofertados pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), cerca de 16% da população brasileira permanece sem acesso à rede de abastecimento de água e quase 45% ainda não possui coleta e tratamento de esgoto, o que representa aproximadamente 34 milhões de pessoas sem água potável e mais de 90 milhões sem serviços adequados de esgotamento sanitário (Instituto Trata Brasil, 2025), sendo submetidas muitas vezes a condições degradantes de sobrevivência.

Portanto, pela própria determinação constitucional de que o Poder Judiciário não pode excluir de sua apreciação lesão ou ameaça a direito, é perfeitamente possível, no modelo de jurisdição constitucional brasileiro adotado, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, §1º da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº

9.882/99, como instrumento adequado a pretensão de se evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público. Ademais, em seu art. 10, a referida lei autoriza ao STF a fixação das condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental para garantir maior efetividade, reconhecendo a plena possibilidade de declarar o estado de coisas inconstitucional no Brasil em sede de ADPF, configurando, sua aplicação na gestão dos recursos hídricos brasileiros a possibilidade de um precedente histórico para a acessibilidade da água frente ao cenário inóspito de mudanças climáticas que, cada vez mais, se aproxima da realidade cotidiana brasileira.

Para tanto, é necessário reavaliar o marco teórico da revisão do sistema de freios e contrapesos, nos limites da jurisdição constitucional e do Estado Democrático de Direito, refletindo sobre a pertinência da técnica decisória e o compromisso efetivo com a institucionalidade brasileira. Apesar do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional quanto ao acesso à água no Brasil, há a possibilidade de uma reestruturação administrativa e de políticas públicas, bem como a designação de um acompanhamento específico por parte de instituições de controle do Poder Executivo, a fim de garantir a eficácia da decisão em sua integralidade. Isso se dá a partir de um quadro inegável de violação de direitos fundamentais, exigindo a reformulação das políticas públicas de abastecimento hídrico, com foco no controle de sua execução.

A experiência colombiana ensina que as dificuldades na concretização de direitos fundamentais podem ser superadas com uma jurisdição constitucional que monitore e assegure o cumprimento das decisões em sua integralidade, por meio do acompanhamento e da supervisão dentro dos parâmetros constitucionais. Particularmente em relação ao acesso à água, a inconstitucionalidade, nesse sentido, não está na lei, mas no fato. Ressalta-se a dissincronia entre o fato e a norma, razão que fundamenta esse método decisório. Tem-se um determinado “estado de coisas” decorrente de uma realidade estruturalmente relevante, que exige um conjunto de providências materiais e jurídicas para enfrentar a violação de direitos humanos.

Para a preservação dos valores constitucionais, a natureza complexa do problema desafia uma atuação judicial diferenciada, que não pode ser limitada às medidas decisórias tradicionais, por serem insuficientes. Isso exige a adoção de medidas complementares de políticas públicas, em decisões judiciais que busquem uma solução estrutural capaz de (re)organizar o desenho institucional e assegurar a efetividade das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos humanos, envolvendo diversas entidades demandadas pela declaração do estado de coisas inconstitucional.

Dessa forma, a jurisdição constitucional, longe de representar uma ameaça à democracia, pode atuar no sentido de fortalecer a participação social de todos os atores envolvidos, promovendo políticas públicas hídricas consistentes como um valor social voltado à construção

de padrões de consumo potencialmente inclusivos e ambientalmente sustentáveis para o desenvolvimento humano.

### 3.3 A IMPORTÂNCIA DA TÉCNICA DECISÓRIA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA GESTÃO HÍDRICA BRASILEIRA FRENTE AO CENÁRIO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O Brasil detém cerca de 12% do potencial de água doce existente no mundo (Carli, 2015) e, mesmo assim, enfrenta crises hídricas históricas, seja devido à má distribuição dos recursos hídricos em todo o seu território, seja devido ao ciclo hidrológico que muitas vezes não é respeitado pelas ações humanas. Na construção teórica da água, é necessário entender sua multifuncionalidade como um bem jurídico humano enquadrado nas dimensões dos direitos fundamentais. Para superar os obstáculos à sua inacessibilidade, é urgente compreender suas dimensões como direito individual, social e ambiental. Dessa compreensão, surge a necessidade de proteção hídrica por parte do Poder Público em suas várias acepções, seja por meio de políticas públicas oriundas dos Poderes Executivo e Legislativo ou até a posição dos Tribunais superiores, seja pelo envolvimento das comunidades para garantir esse bem público pelo serviço também público de abastecimento de forma acessível e a preços justos de forma contínua e ininterrupta, dado o seu caráter essencial à Dignidade da Pessoa Humana.

No Fórum Mundial da Água, em 2000, declarou-se que a crise da água é, essencialmente, uma crise de governança (Tundisi, 2013), destacando a importância da governança hídrica como uma das prioridades de ação para superação da escassez causada pelas mudanças climáticas. A partir dos anos 2000, a governança da água passou a ser percebida de modo compartilhado e cooperativo de gestão pela trajetória trilhada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, da Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1977 (Política Nacional dos Recursos Hídricos) e da Lei nº. 9.984/00 (Estrutura da Agência Nacional das Águas - ANA), atual arcabouço legal no qual estão incluídas outras leis, como a Lei nº 1.445/07 - Política Federal de Saneamento Básico.

A governança hídrica deverá ser cada vez mais efetiva para evitar ciclos de desperdício com as mudanças climáticas, tendo em vista que, conforme estimativas do Instituto Trata Brasil (2020), um acréscimo até 2040 de 1° C na temperatura máxima ao longo do ano no Brasil elevaria o consumo de água em 2,4%. Isso resultaria em uma demanda adicional próxima a 343 milhões m<sup>3</sup> por ano e uma quantidade produzida adicional de 556 milhões m<sup>3</sup> por ano (mantendo o nível atual de perdas na distribuição). Esse volume corresponde a uma demanda incremental maior que a exercida na cidade do Rio de Janeiro em 2017. Além do aumento de demanda, deve-se observar que o aquecimento de 1° C poderia levar várias regiões do País à desertificação e ampliar a área do semiárido brasileiro, que reúne municípios mais secos e com maior dificuldade de suprir a demanda hídrica.

Além disso, já em 2020, a ANA alerta que, em todo o território nacional, a Comissão Pastoral da Terra (2020) registrou 489 conflitos pela água com o envolvimento de 69.793 famílias ao longo de 2019. Isso significa um crescimento dos conflitos na ordem de 77% com relação a 2018. De 2002 a 2014, a média era de 65 conflitos por ano, já de 2015 a 2019, esse número chega a 254. O número de conflitos aumenta e se concentra nas regiões com baixa disponibilidade hídrica, visto que, no tocante à espacialização dos conflitos pelas regiões brasileiras, a região Nordeste foi a que mais sofreu os impactos, com 47,85% do número total de conflitos (234) e 46,02% das famílias envolvidas (32.119). Apenas três Unidades da Federação, Minas Gerais, Bahia e Sergipe, com 128, 101 e 69 conflitos cada, respectivamente, somam juntas 61% (298) do total geral dos conflitos (Ana, 2020).

Além desses fatores que tendem a se agravar com as mudanças climáticas, a questão do sistema de abastecimento também deve ser uma pauta prioritária. Isso porque um estudo recente do Instituto Trata Brasil revelou que o Brasil apresenta problemas de eficiência no setor de saneamento básico, com perdas que comprometem a prestação dos serviços e a sustentabilidade financeira dos operadores. Segundo o Instituto Trata Brasil, a média de perda de água na distribuição no País foi de 38,5% em 2018, isto é, para cada 100 litros de água captada e tratada, 38,5 litros não chegaram à população. Essa água é perdida em vazamentos, roubos, fraudes, erros de leitura dos hidrômetros etc. Ao todo, representou uma perda de faturamento para os operadores de R\$ 12 bilhões em 2018 (Instituto Trata Brasil, 2020), configurando, possivelmente, a verdadeira cultura do desperdício dos recursos hídricos a ser combatida na realidade brasileira.

Nessa perspectiva, a gestão hídrica brasileira apresenta obstáculos históricos que podem ser superados pela adoção da técnica decisória do estado de coisas inconstitucional, aplicada a essa gestão compartilhada. A Corte Constitucional Colombiana, ao adotar o estado de coisas inconstitucional, desenvolveu um papel ativo na notificação das autoridades públicas acerca de situações patentes de violações constitucionais estruturais, sem, contudo, aceitar imiscuir-se diretamente na problemática financeira-orçamentária apresentada. Estabeleceu, assim, um prazo razoável — à luz do caso concreto, por se tratar de um conceito jurídico indeterminado — para que as autoridades públicas competentes sanassem as violações, ora sem estabelecer qualquer obrigatoriedade aos órgãos de controle para que acompanhassem a decisão judicial, ora requerendo um esforço coordenado entre distintos ramos e órgãos do Poder Público. Ao reconhecer que a matéria apresentada estava complementarmente alheia à agenda política, a Corte Colombiana entendeu que o juiz constitucional estaria obrigado a assumir o clamor das minorias esquecidas, ou seja, dos grupos que dificilmente têm acesso aos organismos políticos (Campos, 2016, p. 131) para viabilizar uma tutela dos direitos fundamentais em sua acepção objetiva.

Por isso, em meio à progressividade da tutela dos direitos fundamentais, como

compromisso do Estado brasileiro, mesmo diante de quaisquer mudanças no cenário econômico, social e cultural voltadas à diminuição das desigualdades, a abordagem da distribuição das águas deve ser única, sistemática, evolutiva, interdependente e inter-relacionada para a democratização do acesso, compreendendo seu caráter tríplice de direito individual, social e ambiental a ser implementado, além de constituir uma das condições mínimas de sobrevivência.

Assim, considerando os dados apresentados, a realidade hídrica brasileira leva a crer, portanto, em um descaso por parte das instâncias primariamente competentes para a concepção e a implementação de políticas públicas voltadas a solucionar, ou mesmo minimizar, a precariedade do sistema de gestão dos recursos hídricos no País. Os eventos climáticos extremos tendem a agravar uma realidade fática já significativamente precária de acesso à água, devido à má distribuição, refutando qualquer tentativa de camuflar a inoperância das instituições estatais na gestão hídrica sob a aparência de um suposto estado de segurança e disponibilidade hídrica universal. Em verdade, há um sistema de distribuição que precisa ser aperfeiçoado e fiscalizado para uma operação mais eficiente, evitando conflitos relacionados à água e a violação sistemática de direitos fundamentais.

Diante desses aspectos, percebe-se a importância da questão em virtude de seus reflexos sociais e do afrontamento a preceitos constitucionais fundamentais. Busca-se, com a técnica decisória do estado de coisas inconstitucional, a construção de alternativas viáveis para a superação de uma crise estrutural de abastecimento hídrico, no contexto de um constitucionalismo sul-americano dialógico, que oferece uma saída concreta para a declaração de um compromisso significativo com a mudança. A superação é voltada para desafios comuns institucionais na construção de consensos para reconfigurar uma dada ordem social no sentido de ajustar suas complexidades aos ditames constitucionais, reconhecendo o papel da jurisdição constitucional em um litígio estrutural, visando a tutela dos direitos fundamentais em sua acepção objetiva (Campos, 2016, p. 121). Com efeito, a tarefa é identificar as falhas estruturais sem intervir na formulação do conteúdo das políticas públicas, incumbindo às instâncias governamentais o dever de concebê-las e executá-las, preservando um caráter de patamar mínimo civilizatório como garantia do Estado Democrático de Direito.

## 4 CONCLUSÃO

O presente artigo científico buscou demonstrar como o fenômeno do estado de coisas inconstitucional e seu possível reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal no contexto brasileiro, aplicado à gestão dos recursos hídricos, é capaz de propiciar maior acesso à água, contribuindo para sua democratização. O cenário de mudanças climáticas em curso apresenta uma perspectiva devastadora e incompatível com a maturidade constitucional alcançada no Brasil. Nesse contexto, em conformidade com a aplicabilidade imediata dos direitos

fundamentais, a multifuncionalidade e a essencialidade da água abrem espaço para um cenário de conflito decorrente da escassez de recursos hídricos — não por sua indisponibilidade natural, mas pela má gestão hídrica, fruto de um processo histórico irresponsável que contribui para ciclos de desperdício.

Diante dessa realidade, a declaração do estado de coisas inconstitucional na gestão hídrica brasileira permite a instauração de um processo de monitoramento, voltado ao acompanhamento da eficácia das decisões estruturais decorrentes dessa declaração, por meio de decisões sequenciais que viabilizem a transparência das informações e ações concretas de atores específicos. Isso possibilita maior adequação e efetividade dessas decisões, diante da complexidade e dinamicidade das questões estruturais tratadas.

O papel do Poder Judiciário, nesse cenário, consistiria em auxiliar, por meio de intervenções judiciais estruturais, readequações orçamentárias e iniciativas voltadas à modificação de instituições governamentais em mau funcionamento, rompendo a inércia das autoridades públicas — sem, contudo, invadir a esfera de competência das demais instâncias.

Nesse ínterim, a referida técnica decisória pode funcionar como verdadeiro fato propulsor de responsabilidade pelo meio ambiente e pela água, frutos de um processo para uma consciência social resultado de uma cultura de coexistência pacífica que estimule o pertencimento das comunidades, fortalecendo a segurança alimentar pelo gerenciamento sustentável dos recursos hídricos em uma solidariedade decorrente da experiência amadurecida de um Estado Democrático de Direito. Isso porque o direito como base civilizatória moderna deve antever possíveis conflitos e buscar oferecer respostas pacificadoras, logo as mudanças climáticas desafiam os operadores do direito a repensar a tutela dos direitos fundamentais em uma jurisdição constitucional moderna que assegure respostas efetivas aos problemas ambientais que podem surgir com o cenário de mudanças climáticas e crises ambientais extremas.

Dessa forma, em um cenário repleto de desafios e de tentativas de enfrentar a escassez dos recursos hídricos provocada pelas mudanças climáticas, será por meio da participação social, em suas diversas esferas, que se encontrarão mecanismos eficazes de respostas democráticas e inclusivas no acesso à água. Dentre esses mecanismos, a técnica decisória do estado de coisas inconstitucional tem o potencial de atuar como um importante instrumento de redefinição do papel do Poder Judiciário e da jurisdição constitucional na gestão dos recursos hídricos brasileiros, funcionando como fator de estabilidade para o progresso de toda a sociedade, por meio do aproveitamento pleno de todo o potencial humano existente, com a democratização dos recursos hídricos, na construção de uma democracia ambiental atenta aos clamores dos direitos humanos oriundos das violações relativas ao acesso à água potável, especialmente, em torno das populações vulneráveis e institucionalmente invisibilizadas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2020: informe anual**. Brasília: ANA, 2020. Disponível em: <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conjuntura-2020>. Acesso em: 27 jul. 2023.

BOLSON, Simone Hegele. As mudanças climáticas, o princípio da prevenção e as medidas de uma política de adaptação proativa: um novo desafio à sociedade brasileira. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 20., 2011, Vitória (ES). **Anais...** [...] Vitória: CONPEDI, 2011. p. 1587-1610.

BOLSON, Simone Hegele; HAONAT, Ângela Issa. A governança da água, a vulnerabilidade hídrica e os impactos das mudanças climáticas no Brasil. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 223-248, jan./abr. 2016.

BRAGA, Benedito P. F. et al. Pacto federativo e gestão das águas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 17-42, 2008.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

CARLI, Ana Alice de. **Água é vida: eu cuido, eu poupo – para um futuro sem crise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. (Coleção FGV de Bolso. Série Direito e Sociedade, n. 39).

CARLI, Ana Alice de. Água, um líquido vital em busca de reconhecimento como sujeito de direitos e titular de dignidade. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 39, n. 2, p. 73-92, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://zonacultural.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Revista-PGDF-39-v-2-Completa-1.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2023.

CARLI, Ana Alice de. As dimensões dos direitos das águas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 77-107, set./dez. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72993>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CIBIM, Juliana Cassano; JACOBI, Pedro Roberto. A governança hídrica e o Direito Internacional do Meio Ambiente: articulação entre os atores e a paradiplomacia. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 1, n. 3, p. 913-931, 2015.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no campo Brasil 2019**. Goiânia: CPT Nacional, 2020. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/wp-content/uploads/2025/03/conflitos-no-campo-brasil-2019-web.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá, 2001.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Demanda futura por água tratada nas cidades brasileiras (2017–2040)**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp->

content/uploads/2022/09/Demanda\_futura\_por\_agua\_-\_Instituto\_Trata\_Brasil\_-\_26-08-2020a.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Estudo sobre os avanços do marco legal do saneamento básico no Brasil até 2025 (SINISA, 2023)**. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/avancos-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-no-brasil-2025-sinisa-2023/>. Acesso em: 1 dez. 2025.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (org.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAMEDE, Juliana Maria Borges; LEITÃO NETO, Hélio das Chagas; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 307-335, set./dez. 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; OLIVEIRA, Rosita Maria Ferreira de. Reaproveitamento de águas pluviais: desperdício de ouro azul em uma terra de secas. **Revista da Faculdade de Direito da UFC**, Fortaleza, v. 38, n. 2, p. 85-108, jul./dez. 2017.

MONT'ALVERNE, Tarin Frota; ANDRADE, Denise Almeida de. O acesso justo e equitativo à biodiversidade brasileira como direito fundamental à saúde. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 4, n. 1, p. 1-14, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4350/3549>. Acesso em: 3 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONUBR). **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONUBR). OMS: para cada dólar investido em água e saneamento economiza-se 4,3 dólares em saúde global. Brasília, 2014. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/55290-oms-para-cada-d%C3%B3lar-investido-em-%C3%A1gua-e-saneamento-economiza-se-43-d%C3%B3lares-em-sa%C3%BAde-global>. Acesso em: 22 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). 46% da população global vive sem acesso a saneamento básico. 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/03/1811712>. Acesso em: 3 set. 2023.

PERIOTTO, N. A.; TUNDISI, José Galizia. Ecosystem services of UHE Carlos Botelho (Lobo/Broa): a new approach for management and planning of dams multiple uses. **Brazilian Journal of Biology**, v. 73, n. 3, p. 471-482, 2013.

PETRELLA, Ricardo. A água: o desafio do bem comum. In: NEUTZLING, Inácio (org.). **Água: bem público universal**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004.

POMPEU, Cid Tomanik. Águas doces no direito brasileiro. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (org.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999. p. 601-635.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. **Águas doces do Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 2006.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia política da água**. São Paulo: Annablume, 2008.

ROGERS, Peter P. Water governance, water security and sustainability. In: ROGERS, P. P.; LLANAS, R.; MARTINEZ-CORTINA, L. **Water crisis: myth or reality?** London: Taylor & Francis, 2006.

SARRETA, Catia Rejane Liczbinski. **Sociologia do direito à água: percepções sociais, ambientais e culturais diante do direito universal à água e do processo de privatização**. 2013. 266 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/ClXsg7>. Acesso em: jul. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, T. S.; MELO, L. C. F. Direito fundamental de acesso à água potável: o fornecimento de água e a hipótese de suspensão por inadimplemento do usuário. **Revista IDEA**, Uberlândia, v. 7, p. 1-15, 2016. Disponível em: <https://www.revistaidea.oldsitesamc.york.digital/index.php/idea/article/view/92/70>. Acesso em: jul. 2023.

TUNDISI, José Galizia. Governança da água. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 222-235, jul./dez. 2013.

TUNDISI, José Galizia. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, 2008.

TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. Ciência, tecnologia, inovação e recursos hídricos: oportunidades para o futuro. In: BICUDO, Carlos E. M.; TUNDISI, José Galizia; SCHEUENTSEL, M. C. (org.). **Águas do Brasil: análises estratégicas**. São Paulo: Academia Brasileira de Ciências; Instituto de Botânica, 2010. p. 179-197.

URBAN, Teresa. Quem vai falar pela Terra? In: NEUTZLING, Inácio (org.). **Água: bem público universal**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004. p. 107.

Artigo recebido em: 27/08/2025.

Aprovado em: 03/12/2025.