



GOVERNANÇA AMBIENTAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANALISADAS PELA ÓPTICA NEOLIBERAL NO USO INDISCRIMINADO DE RECURSOS HÍDRICOS

Úrsula Eustórgio Oliveira de Azevedo¹

Resumo:

O presente artigo tem como objeto o estudo da governança ambiental sobre a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), empresa de economia mista, sobre o caso de contaminação das águas da estação e tratamento do sistema Guandu fornecidas por essa companhia referente ao ano de 2021. Análise da gestão pública e implementação de políticas públicas de proteção ambiental para recursos hídricos. Pesquisa sobre o alto índice de poluição e o uso indiscriminado de recursos hídricos no Brasil, através da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, instituída pela Lei n. 9.433 de 08/01/1997, que passou a considerar a água como um bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico. Pondera-se, ainda, sobre a precaução e a prevenção da utilização de recursos naturais, bem como o consequencialismo desse uso. Através da observação da óptica neoliberal sobre o uso econômico de recursos hídricos, além de analisar o estudo sobre a construção de uma nova ordem social voltada a coletividade, aos interesses gerais visando a sustentação de uma economia para o Estado nacional. Estudo do ciclo de políticas públicas por diversos autores e teorias. Observando-se a governança pública e os elementos que conferem a eficiência estatal conforme a discussão sobre a privatização e suas consequências

¹ Advogada. Mestranda em Direito Constitucional e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Especialista em Direito Público pela Faculdade Legale- SP. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Legale- SP. Especialista em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/ PUC-MG.* Orcid <https://orcid.org/0000-0002-1109-7042> ** Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3353066784769175>





com enfoque na administração pública direta federal. A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, de caráter descritivo e natureza qualitativa, através da revisão de literatura composta de livros e artigos científicos, além de decisões judiciais.

Palavras-chave: Direito humano à água; Uso de recursos hídricos; Políticas públicas para uso da água; Neoliberalismo e uso de recursos naturais; Governança ambiental e instituições.

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES ANALYZED FROM A NEOLIBERAL PERSPECTIVE IN THE INDISCRIMINATE USE OF WATER RESOURCES

Abstract:

The purpose of this article is to study the environmental governance of the Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), a mixed-economy company, on the case of contamination of water from the station and treatment of the Guandu system supplied by this company, referring to the year 2021. Analysis of public management and implementation of public environmental protection policies for water resources. Research on the high level of pollution and the indiscriminate use of water resources in Brazil, through the National Water Resources Policy – PNRH, established by Law no. 9,433 of 01/08/1997, which started to consider water as a public domain asset, a limited natural resource with economic value. It also considers the precaution and prevention of the use of natural resources, as well as the consequentialism of this use. Through observation of the neoliberal perspective on the economic use of water resources, in addition to analyzing the study on the construction of a new social order focused on the collective, general interests aimed at sustaining an economy for the national State. Study of the public policy cycle by different authors and theories. Observing public governance and the elements that promote state efficiency according to the discussion on privatization and its consequences with a focus on direct federal public administration. The methodology used was bibliographical research, of a descriptive and qualitative nature, through a literature review consisting of books and scientific articles, in addition to judicial decisions.





Keywords: Human right to water; Use of water resources; Public policies for water use; Neoliberalism and use of natural resources; Environmental governance and institutions

1. INTRODUÇÃO

Em 2021, o episódio de alta poluição no fornecimento de águas comprometeu a qualidade da água fornecida pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), empresa de economia mista, pelo sistema Guandu, onde moradores de diversos bairros da capital e de várias outras cidades do estado do Rio de Janeiro relataram problemas referentes à coloração, odor e sabor da água que chegava nas torneiras das suas residências. Isso foi suficiente para instaurar uma verdadeira crise de água em todo o Rio de Janeiro, com direito à escassez da substância no estado mineral em supermercados, e pessoas passando mal após consumo de água em suas casas.

Segundo especialistas², as alterações foram provocadas pela presença de geosmina na água. Trata-se de uma substância natural produzida por algas, muito alimentada por matéria orgânica, como esgotos. Além disso, sofre uma grande incidência na sua proliferação por altas temperaturas, justamente a situação que o Rio de Janeiro está vivendo devido ao verão. A Companhia Estadual de Água e Esgoto– CEDAE vinha afirmando reiteradas vezes que não havia relações entre a presença da geosmina e a saúde pública. No entanto, foi

² D. C. Kligerman Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. -Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil. 2 Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Resumo Em janeiro de 2020, a população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil, foi submetida a uma deterioração da qualidade da água, causada pela presença de geosmina, que comprometeu o processo de tratamento de água da Estação de Tratamento de Água do Guandu, único manancial desta região. Esse fenômeno é consequência da falta de investimento em esgotamento sanitário ao longo da bacia do Rio Guandu, que antes afetava apenas a população predominantemente de baixa renda. Este artigo objetiva identificar o papel e a atuação dos diferentes atores sociais, por meio da adoção da metodologia de Integração Sistêmica, para viabilizar a convergência de interesses destes atores no sentido de priorizar e concretizar a despoluição do Rio Guandu. Foram segregados dois grupos: aqueles que devem trabalhar articuladamente.





constatado que grande parte da população carioca procurou unidades de saúde relatando náuseas, enjoos e diarreias.

A crise de água atingiu sessenta e nove bairros da capital do Rio de Janeiro e outras 6 cidades da Baixada Fluminense. São elas: Belford Roxo, Duque de Caxias, Queimados, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti.

As autoridades do Rio de Janeiro demoraram para se posicionar sobre o problema e explicar as possíveis causas e soluções. Diversos mercados da Zona Sul e da Zona Norte da cidade registraram prateleiras de água mineral completamente vazias. Até mesmo depósitos de água ficaram sem estoque devido à alta demanda por água tratada de qualidade. Pesquisadores alertavam que, enquanto as substâncias causadoras do problema não fossem descartadas era necessário tomar alguns cuidados, tais como: a água deveria ser filtrada e fervida em todas as situações, sendo que a melhor filtragem deveria ser feita com carvão ativado.

Além disso, em 2021, a pandemia da Covid-19 escancarou a urgência da garantia do direito ao saneamento, especialmente o acesso à água potável. As violações e privações e o consequente empobrecimento das populações é um fator de preocupação ainda maior diante da associação com a crise climática e a escassez hídrica. No contexto atual, portanto, o acesso adequado e universal à água, ao saneamento e às instalações de higiene é ainda mais urgente.

A crise de água no Rio de Janeiro no ano de 2021 demonstrou o quanto é necessário despertar para governança ambiental de empresas que utilizam recursos naturais, bem como os problemas ambientais, analisando políticas públicas que coloquem em prática um trabalho de preservação ambiental, com educação para a população entender os malefícios do descarte incorreto, inclusive denunciando empresas pelos descartes ilegais de materiais industriais, assim penalizando esses atos.

A água é o recurso vital de uma sociedade. A necessidade de água é real para todos os seres vivos. Se faz necessário a proteção ao uso da água para apoiar a produção de bens e serviços, tanto na agricultura quanto na indústria.

Deve-se observar ainda que os serviços de saneamento dependem da disponibilidade de água limpa e segura. A ausência de água limpa e a ausência de instalações





sanitárias têm enormes consequências para a saúde humana, para a segurança, para o meio ambiente e para o nosso desenvolvimento socioeconômico. Isso se aplica especialmente às cidades onde milhares de pessoas vivem juntas, enquanto ao mesmo tempo o número de pessoas que realmente vivem e trabalham nas cidades ainda está aumentando. Isso implica que a gestão da água e a gestão de políticas públicas urbanas são questões intimamente relacionadas.

A partir da declaração do direito humano à água pela Organização das Nações Unidas, em 2010, por meio da Resolução A/RES/64/292 e da inclusão do objetivo nº 6 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos –, novas perspectivas se apresentam como forma de atuação dos poderes públicos nas ações de conservação desse recurso.

As medidas preventivas e repressivas, como o estabelecimento de padrões ambientais para utilização dos recursos hídricos, por si só não afastam os riscos ambientais e a sua concretização. Com esse pensamento, faz-se necessário outros mecanismos capazes de mitigar a degradação ambiental e privilegiar atitudes voltadas à conservação da água como forma de garantir sustentabilidade hídrica e, conseqüentemente, melhorar as condições de atendimento às demandas do abastecimento público.

A proteção jurídica das águas brasileiras sofreu grande mudança com a aprovação e sanção da Lei no 9.433/97 (Brasil, 1997), que passou a considerar a água como um bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico.

A Política Nacional de Recursos Hídricos- PNRH, instituída pela Lei n. 9.433 de 08/01/1997, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentou o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, onde refere-se a água como um bem de domínio público, um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; além de prever que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; onde a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e que a gestão dos recursos hídricos deve ser



descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (Brasil, 1997).

No reconhecimento constitucional sobre o direito humano à água, o Brasil assume a responsabilidade legal de cumprir esse direito. Em um país de dimensões continentais e marcado por desigualdades, garantir o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico sempre é desafiador.

No que diz respeito a água, o Brasil é o país no mundo que possui o maior volume de água doce disponível, porém o recurso está distribuído de maneira desigual pelo território. Há mais água na região Norte e Centro-Oeste do país do que nas regiões Sudeste e Nordeste, que concentram a maioria da população, fazendo disso um grande problema em relação ao fator do crescimento populacional e o uso indiscriminado dos recursos hídricos.

O enfoque do neoliberalismo na utilização de recursos naturais visando a coletividade pela óptica do poder simbólico e os elementos construtivos ou não para uma sociedade.

A pesquisa é direcionada pelo método de abordagem hipotético-dedutivo (FINCATO, GILLET, 2018, p. 43). A proposta está referenciada pelo método de interpretação sociológico de natureza qualitativa. O tipo de pesquisa quanto aos objetivos, de acordo com o estudo do caso visando a pesquisa bibliográfica, mediante estudo de doutrinas, teorias, princípios e fenômenos que tratam do assunto. A proposta desse estudo de caso é realizada por meio de determinado fenômeno complexo e contemporâneo, inserido num contexto de vida para a sociedade, cumprindo o papel ativista do pensamento acadêmico. No contexto geral, a pesquisa terá relevantes procedimentos dos quais são gerados a partir do setor legislativo, seja no nível federal quanto nos estaduais, pesquisa documental oriundas de ampla pesquisa bibliográfica internacional.

1. PRINCÍPIOS DE PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO, CONSEQUENCIALISMO E DISCRICIONARIEDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS





No caso exposto, a violação do princípio da precaução e da prevenção é inerente sobre os impactos ambientais desse objeto de estudo.

“O princípio da prevenção se aplica aos impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade suficiente para identificar os impactos futuros mais prováveis”. (ANTUNES, 2023.p.22). O autor ainda convida a uma reflexão sobre a diferença entre prevenção de danos e eliminação de danos, pois conforme cada caso concreto deve-se ponderar sobre as condicionantes estabelecidas para a implementação dos projetos analisados.

Caroline Foster (2011, p. 3-31), cita três recomendações em relação a como o princípio da precaução deve ser acomodado nos processos internacionais. A autora argumenta que a influência cautelar exercida por meio de evidências científicas periciais devem ser acolhidas. E ainda que os tribunais internacionais devem ponderar a possibilidade de alterar a forma como aplicam as regras relativas ao ônus da prova, a fim de ter em conta o princípio da precaução em casos excepcionais. E por último a autora argumenta que os tribunais internacionais devem prever nas decisões a reavaliação dos casos em que afirmam que desenvolvimentos científicos posteriores podem afetar a base de uma decisão.

O caput do artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988)³ determina que o poder público e a coletividade têm a obrigação de defender e preservar o meio ambiente, tendo em vista o direito das gerações presentes e futuras, constituindo-se, portanto, o núcleo do Direito Ambiental brasileiro. Entretanto, mais do que uma previsão genérica, impende dizer que a função de controlar as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras está expressamente estabelecida pelo inciso V do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal, que assegura a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbindo ao poder público o controle da produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Ainda considerando o consequencialismo no uso indiscriminado dos recursos hídricos, pode-se abordar o art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Brasil, 1942) ³(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), acrescentado pela Lei nº 13.655/2018,

³ Art. 225 CRFB < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em 01/03/2024.



imputa ao órgão julgador, seja ele jurisdicional, administrativo ou de controle, como os tribunais de contas, o dever de observar todas as consequências práticas da sua decisão.

Na Lei de introdução às normas do direito brasileiro⁴, em seu art. 20, consta que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Além de inferir em seu parágrafo único, que a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. O propósito desse é a garantia da segurança jurídica por decisões de apreciação de entendimento tecnológico que legitimem as necessidades de justiça transcendente.

Vale ressaltar que os casos de conflitos no uso de recursos hídricos no Brasil ainda não alcançaram tamanha relevância como em alguns países da Europa. Destaca-se a Itália, onde há órgãos jurisdicionais especializados para decidir conflitos envolvendo a utilização e domínio das águas, divididos em oito Tribunais das Águas Públicas e um Tribunal Superior das Águas Públicas, este com sede em Roma, para julgar os recursos oriundos dos Tribunais Regionais (Freitas *et al.*, 1998).

No caso do tratamento de águas e abastecimento de concessionária, a Administração Pública deve buscar utilizar-se da ponderação para superar as regras de preferência estáticas, atuando situativa e estrategicamente com vistas à formulação de certos *standards* de decisão. Tais formas de atuação permitem a flexibilização das decisões administrativas de acordo com as peculiaridades do caso concreto. Compete precipuamente à Administração Pública implementar projetos de políticas públicas nos quais situações diversas demandam por tomada de decisões investidas discricionariamente visando o melhor interesse público (BINENBOJM, 2005. p. 180)

Os Direitos Humanos à Água potável e ao Saneamento são derivados do direito ao adequado padrão de vida, bem como ao direito à vida e à dignidade humana (Resolução

⁴ Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm Acesso em 10/03/2024



ONU-15/9)⁵. Sua origem encontra-se no Tratado Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e possuem princípios e critérios normativos específicos.

Os princípios fundamentais dos direitos humanos aplicados ao contexto da água e do saneamento, comuns aos dois serviços, são: igualdade e não-discriminação, responsabilização, participação e acesso à informação e transparência. Conforme seus ditames, a água e o saneamento devem ser fornecidos sem qualquer discriminação. Prestadores de serviços devem garantir que os seus sistemas não excluam indivíduos e grupos marginalizados ou em risco de marginalização, independentemente dos níveis de rendimento.

As concessionárias e Estados estão obrigados a respeitar, proteger e cumprir os direitos à água para consumo humano e saneamento, para as pessoas sob a sua governança, e devem ser responsabilizados pelo cumprimento destas obrigações. A responsabilização inclui monitorização, mecanismos de reclamação, resolução de conflitos e transparência. Em relação aos prestadores de serviços, estes devem assegurar que os seus sistemas de monitorização e os níveis de acessibilidade econômica estejam em conformidade com as metas do governo e instruções das autoridades públicas.

Nesse sentido, a participação popular se torna fundamental, especialmente de grupos que geralmente são sub-representados. Mulheres, minorias étnicas e raciais, e grupos marginalizados devem ter a oportunidade de participar de maneira significativa na tomada de decisões. Isso se revela particularmente importante quando se trata de questões como o acesso à água potável e saneamento básico. As autoridades públicas e os prestadores de serviços têm a responsabilidade de garantir que os utilizadores, e quem mais for afetado pelas decisões tomadas sobre o tipo de serviço, sejam informados e possam participar, de uma forma significativa, neste processo de tomada de decisão. Todo esse acesso à informação e transparência é essencial para que haja uma participação substancial. O acesso

⁵ ONU 15/9 - https://www.undp.org/sustainable-development-goals/responsible-consumption-and-production?gclid=Cj0KCCQiAr8eqBhD3ARIsAIE-buMGN4wmb0_9zn5Q3sx4YfXRf35uihw7ncO5akmJOXGwAYfjoxo6p-waAvLREALw_wcB Acesso em 03/03/2024.



à informação diz respeito a dados sobre a qualidade da água, preço e tarifas, possibilidade de subsídios para indivíduos e grupos específicos da população, sistemas de pagamento, além de informações mais amplas como orçamentos de programas. A transparência também está relacionada ao processo de monitoramento do orçamento, das despesas, da definição das áreas ou grupos populacionais que devem ser priorizados na prestação de serviços.

O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como direitos humanos abrangem ainda as dimensões da disponibilidade, acessibilidade física, aceitabilidade, acessibilidade econômica e qualidade.

2. O NEOLIBERALISMO E SEU ENFRENTAMENTO NO USO DE RECURSOS HÍDRICOS E EFETIVIDADE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A regulação do Estado, sua atuação como formulador das regras e políticas na condução da esfera pública, tem sua origem no processo de internacionalização do capital (CHESNAIS, 1996) com a presença de um chamado relógio universal despótico. Tais processos, típicos da globalização, caracterizam o período atual fazendo com que o Estado se torne ausente das preocupações sociais. Assim, o território passa a ser regulado segundo o interesse de grupo seletivo de empresas privadas, que inserem lógicas específicas e particulares impingindo um caráter neoliberalista ao governo, tal qual ocorre no Estado brasileiro, principalmente após o retorno do regime democrático. A regulação, implementação de normas e políticas pelo Estado, é muitas vezes endereçada ao interesse e às ações das empresas privadas, que assumem nesta virada de século um papel de extrema importância na tarefa de gestão do território.

Apesar do Estado continuar atuante e a política ter se tornado elemento essencial ao funcionamento e regulação do território e do trabalho nele realizado, ainda assim é o próprio Estado o principal agente orientador, garantidor e formulador das regras e normas que balizam as utilizações de recursos naturais, por exemplo. Os interesses das grandes empresas e as políticas promovidas pelo poder público, nos seus diferentes níveis sempre ficam destinadas a facilitar a ação econômica hegemônica no conjunto regionalizado,



principalmente quando se trata dos territórios nacionais dos países pobres e política e financeiramente dependentes.

As políticas públicas atendem aos interesses das grandes empresas, dos agentes privados que hoje possuem estratégias e propostas muito mais direcionadas de uso do território do que o próprio poder público. Nesse trabalho de agentes privados selecionados, notadamente amparado e legitimado por políticas e normas públicas permissivas, ganha destaque a condução das ações e uma verdadeira gestão do território que é praticada como a gestão de um grande negócio, consideradas, assim, práticas neoliberalistas.

Nas garantias de políticas de interesse social, aquelas que garantem as condições mínimas de dignidade da sociedade, na maioria das vezes, são vistas como inviáveis e irrealizáveis na esfera de ação do Estado. O neoliberalismo acaba por ativar a política pública como ideologia da privatização das relações sociais, entendendo essa gestão neoliberal e tornando a sociedade, mesmo nas atividades e necessidades mais comuns, vulnerável ao interesse de grandes empresas, prestando um papel em metas de crescimento e acumulação.

Refletindo sobre o neoliberalismo caminhante à direção da utopia de um mercado puro e perfeito transversalmente da ação catalizadora, através de atividades públicas relacionadas a economia, há de se analisar o risco todas as estruturas coletivas de resistência à lógica do mercado puro (BOURDIEU, 1998). Verifica-se que na estratégia neoliberal existe a extração de uma força social, da força político-econômica daqueles cujos interesses ele exprime, de quem detém o poder, como os que conservam sua forma de poder, impondo uma política de interesses para propagação do poderio entre gerações (BOURDIEU, 1998).

Esse programa neoliberal favorece globalmente a ruptura entre a economia e as realidades sociais, e a construir desse mundo, na realidade, um sistema econômico ajustado à descrição teórica, isto é, uma espécie de máquina lógica, que se apresenta como uma cadeia de constrangimentos enredando os agentes econômicos.

No exame desses interesses há a ineficiência do poder estatal em colaborar com a continuidade de poderio de grupos de interesses, visando a permanência de estruturas políticas.





Os direitos fundamentais de quarta geração ou dimensão poderiam ser os resultantes da globalização como direito à democracia, à informação, ao pluralismo. (BONAVIDES,2017) Ainda na seara das dimensões de fundamentais, confirma-se o direito à água potável, no que concerne entre todos os doutrinadores um direito sem a necessidade de classificação pois estaria suficientemente abarcada pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado na terceira geração e ampliado por uma possível sexta geração de direitos.

Não há como preterir o enorme e impactante direito fundamental à água para a dignidade da vida humana.

No caso concreto aqui analisado, sobre a alta poluição no fornecimento de águas comprometendo a qualidade da água fornecida pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), pelo sistema Guandu, esta flexibilidade da gestão, ou seja, o repasse de atividades que historicamente couberam a regulação do Estado, e que agora são entregues às empresas privadas, é legitimado por um discurso neoliberal que difunde uma ideia de ingovernabilidade e inviabilidade do poder público para os serviços endereçados à sociedade no território.

Ao esclarecer as políticas públicas sobre o uso de recursos hídricos por agentes privados, estamos reconhecendo que, na atualidade, há uma tendência predominante de delegar a gestão desses recursos a entidades privadas. Isso envolve a implementação de normas territoriais específicas para permitir que o modelo neoliberal de gestão se estabeleça e se consolide na sociedade.

No caso analisado, a CEDAE instalou uma filtragem aplicando carvão ativado para tratar a água. Apesar da adição de carvão ativado no sistema de tratamento de água, a crise que circunda o abastecimento de água potável no Rio de Janeiro é reflexo da intensa poluição de corpos hídricos.

Sem o tratamento adequado de esgoto, as bacias dos rios Poços, Ipiranga e Queimados continuarão desaguando no Guandu com alta carga de poluentes, favorecendo o desenvolvimento das cianobactérias. Vale ressaltar que esse crescimento é intensificado pela alta taxa de luminosidade, característica do verão, intensificando o problema nessa estação



do ano⁶. Além disso, as Estações de Tratamento de Água são muito antiquadas e não dispõem de tecnologias que eliminem novos contaminantes produzidos pelos diversos tipos de poluentes gerados.

Não houve, nesse caso estudado sobre a alta poluição no fornecimento de águas comprometendo a qualidade da água fornecida pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), em 2021, em plena pandemia da COVID-19, pelo sistema Guandu, uma implementação de estudos de governança de políticas públicas para organizar os interesses da população no atendimento a utilização de água como um bem de domínio público e recurso natural limitado (NEVES-SILVA, 2016).

3. TEORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS

Nos estudos sobre o conceito de política pública em direito, Bucci argumenta que a implementação dos direitos sociais – também conhecidos como direitos fundamentais de segunda dimensão no contexto do estado liberal – incentivou o desenvolvimento políticas públicas com objetivos práticos (BUCCI, 2017). A crescente complexidade dos direitos humanos demandou um aumento do aparato estatal. Aumento este que, nos países desenvolvidos, causou uma certa diminuição da competitividade econômica em relação aos países em desenvolvimento, especialmente no que se refere à mão de obra menos qualificada.

Portanto, surge a ideia consequente de que não pode existir um estado social que não seja também um estado intervencionista nos assuntos econômicos do país.

⁶ DESMA- Depto. de Eng. Sanitária e Meio Ambiente - Criado em 1993, o Departamento de Engenharia Ambiental (DESMA) é uma das unidades de educação da Faculdade de Engenharia da UERJ. Suas principais atribuições são fornecer educação científica, realizar pesquisas científicas, transferir conhecimento para a sociedade e promover o senso de responsabilidade social. A universidade é classificada como uma instituição de utilidade pública



As políticas públicas implementadas mediante instrumentos normativos, tais como os planos diretores e os planos de saneamento básico, e aqui na discussão a política nacional de recursos hídricos, deve ser considerada na qualidade e na efetividade da política discutida.

A organização e o funcionamento da sociedade em rede têm implicações importantes para o papel da política e para nossos processos políticos (BEKKERS, 2017).

A sociedade em rede nos mostra que o papel de liderança que atribuímos à política para governar nossa sociedade de maneira eficaz, é limitado. A política é organizada principalmente em relação a uma comunidade política específica que está enraizada em uma área geográfica. É principalmente baseada na localização e demarcada geograficamente, considerando-se as fronteiras de um estado, as fronteiras de uma região ou de um município.

A globalização da nossa vida econômica, social e cultural, criou fluxos que atravessam as fronteiras. Ao fazer isso, esses fluxos desafiam a capacidade de governança dos governos, bem como a capacidade da política de lidar com essas questões.

Pierre Muller relata a origem das políticas públicas e a relação intrínseca que se estabelece com o Estado, instituição que, de uma forma ou de outra, é responsável por gerir os interesses contraditórios de uma sociedade, envolve a disputa de interesses e valores para a inclusão de determinada pauta na agenda pública. Assim analisa as ideias centrais das três grandes escolas de pensamento, a da burocracia, a da teoria organizacional e a da gestão pública.

Muller analisa que as políticas públicas devem constituir um elemento de participação política, no que se pode observar: importância do Estado e das administrações, legado de uma tradição da ciência administrativa; uma dimensão global da ação pública, devido, em particular, para a importância da teoria marxista que se aproxima até a década de 1980; o desejo de enfatizar a dimensão cognitiva da ação pública.

Pelo olhar de Dye, o institucionalismo, identifica-se com a capacidade do governo de cobrar lealdade de todos os seus cidadãos, de adotar políticas que governam toda a sociedade e de monopolizar o uso legítimo da força, que estimula os indivíduos e os grupos a se empenharem para que as políticas traduzam suas preferências. Na verdade, as instituições ocupam o centro da atenção dos estudiosos de políticas públicas, pois as atividades políticas



gravitam em torno das instituições governamentais específicas, que definem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas.

A teoria da opção pública, *the public choice*, está alicerçada pelo estudo econômico da tomada de decisão fora do espaço do mercado. A ideia apresenta elementos que explicam que os interesses dos indivíduos não diferem, seja quando estão atuando no mercado ou na arena política. A política é considerada como uma deliberação coletiva de indivíduos movidos por seus próprios interesses. Nesse ciclo de políticas, temos o "*Homo economicus*", que busca maximizar seus benefícios pessoais, em contraste com o "*Homo politicus*", que é movido pelo espírito público.

No caso em análise sobre o uso da água, podemos suscitar uma aproximação com o modelo da teoria sistêmica, pois preconiza as políticas públicas como um produto do sistema político, como resposta às forças geradas no meio ambiente e que se revelam importantes fatores de influência nos dilemas sociais. A definição de meio ambiente, sob tal prisma, é qualquer condição ou circunstância externa que afete de algum modo o núcleo do sistema político, que se define como um conjunto identificável de instituições e atividades sociais capazes de transformar as demandas ocorridas em decisões oficiais.

O estudioso Juarez Freitas, precursor no tema do desenvolvimento sustentável no âmbito jurídico, já o conceituava como a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância com o bem de todos (FREITAS, 2014)

A preservação do meio ambiente constitui interesse comum da humanidade que, ao evocar a solidariedade, sinaliza a possibilidade de transformação da autocompreensão do indivíduo e da sua relação com o outro.

4. GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA ESTATAL.





O conceito de campo surgiu nos estudos de Bourdieu como uma chamada estenografia conceitual, que conduziria todas as opções práticas de pesquisa do sociólogo, sobremaneira a sua recusa à alternativa da interpretação interna da explicação externa, perante as quais entendia o sociólogo, estavam colocados todos os produtos culturais. (BUSETTO, 2006, p.114)

A origem do termo sobre política de governança tem como base os pilares como a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

Para o estabelecimento de uma sociedade ordenada, onde a eficiência de suas instituições consolida resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades, através de políticas públicas condizentes.

Para estratégias de atividades, a governança pública deve estabelecer seus parâmetros através da coerência e coordenação de suas atividades calcadas na legislação vigente. Os atores dessas ações devem desempenhar um papel estabelecimento patamares de execução de políticas com entregas eficazes de resultados.

Os avanços institucionais prevalecem quando há estratégia determinante de procedimentos. Tecnicamente, a governança impacta estruturalmente na gestão pública. Vale ressaltar a importância da realização de diagnósticos próprios na busca de soluções inovadoras, específicas e contextualizadas, mesmo com criação de indicadores de medição de ciclos de políticas implementadas.

Em alusão a proteção de políticas públicas de proteção ambiental referenciadas pelo uso de recursos hídricos, o impacto da governança é gigante. A água, bem coletivo de direitos humanos fundamentais, primordial para a constância da vida digna, necessita de governança ambiental para conclusão de uma eficácia protetiva de direitos.

A aplicação dos princípios e diretrizes de governança tem como enfoque consolidar a eficácia do conteúdo normativo dos princípios constitucionais, expandindo seus respectivos campos de interpretação. Essa ponderação é o fenômeno de promover o verdadeiro estado de direito.





A eficácia das respostas da governança tem como fonte normativa basilar o Decreto no n.9.203 de 2017 que prevê, nos incisos I e II do art. 4o, os principais elementos necessários para implementar esse princípio da eficácia onde refere-se ao direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, no encontro de soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades além da promoção da simplificação administrativa, na modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.

5. CONCLUSÃO

Na tentativa de implementar planos, gerar conhecimento, analisar alterações naturais através de informação são importantes estratégias para entender melhor as causas e os efeitos do aumento dos níveis de água no mar ou nos rios e a utilização de recursos hídricos.

Ressalta-se que a natureza da formulação de políticas tem caráter fundamentalmente político. Os valores vinculativos implicam que políticas e processos políticos são processos normativos. Os elementos essenciais de valores como eficiência, eficácia, segurança, no alcance de um equilíbrio entre o uso seguro da água, deve ser aparelhado para ter políticas vinculativas, com transparência do processo de tomada de decisão ou o grau em que todos os interesses possam participar.

Cabe ao poder público garantir o acesso à água potável e ao saneamento básico, sem distinção de raça, gênero ou condição financeira, sendo responsabilidade dos Estados avaliar a promoção e a proteção de todos os direitos humanos, que são universais, indivisíveis e interdependentes, conforme os princípios das resoluções da ONU e na prestação de serviços públicos que deem efetividade às normas editadas.

O direito humano à água e a perspectiva econômica para a sustentabilidade hídrica requer também uma mudança na mentalidade da população, estabelecendo uma nova maneira de se relacionar com os recursos naturais, a partir de programas de governança de conscientização, de modo que percebam os reais benefícios dos serviços ambientais. A



participação das populações locais se revela de suma importância para proteger as nascentes, manter áreas de vegetação natural, ampliar as áreas florestadas e conservar a biodiversidade bem como todos os recursos hídricos.

Definir um papel desempenhado pelo Poder Público na instituição e funcionamento dessas políticas públicas relacionadas a instrumentos regulatórios e instrumentos econômicos, além de um programa de monitoramento constante de seus resultados.

Conforme o conceito de políticas públicas para trabalhos jurídicos (BUCCI, 2013), o objeto da abordagem DPP é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos.

O maior objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governança pública e como se promovem transformações jurídico institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva (BUCCI, 2018). Esse papel do estudo é relevante para concretude de governança pública.

No caso em tela, houve a ausência de debates, discussões, pesquisas aplicáveis sobre melhores políticas públicas para o fornecimento conforme direito fundamental do acesso à água potável e recursos hídricos, bem como estudos de preservação desse bem público para a população do Estado do Rio de Janeiro.

Compreender a lógica das estruturas e o papel do contrapoder é caminho para identificar as possibilidades de mudanças. Os conflitos de interesses são lançados na demanda orçamentária, cabe identificar os atores que desempenham cada função e como será o desempenho de seus papéis. A avaliação das políticas públicas é percebida como um mecanismo de retroalimentação na medida em que é a partir de seus resultados que novos problemas são incluídos na agenda pública.

A demanda é clara sobre a necessidade da capacidade de governança ambiental e o papel central da política em lidar com os desafios sociais em uma sociedade na qual não há um debate político e público real sobre os riscos imperativos originados pela atual vida moderna.





REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23 ed Barueri-SP: Atlas, 2023.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. A formação da política nacional do meio ambiente. **Revista de Direito e Políticas Públicas**: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 2019.
- BARROSO, Luis R. Público, privado e o futuro no Brasil. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, V. 3, Curitiba, 2003.
- BEKKERS, Victor, Menno Fenger, Peter Scholten **Public policy in action: perspectives on the policy process**. Massachussets: Edward Elgar Publishing, 2017
- BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 8, n^o. 31, Rio de Janeiro, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32 ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2017.
- BORDIEU, Pierre. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neo-liberal. Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1998.
- BOYD, David R. **The rights of nature: a legal revolution that could save the world**. Toronto: ECW Press, 2017
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUSETTO, A. **A Sociologia de Pierre Bourdieu e sua análise sobre a escola** In: CARVALHO, A. (org) .Sociologia e Educação São Paulo, Avercamp, 2006.
- COMEST, World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology. **The precautionary principle**. Paris: UNESCO, 2005.
- FOSTER, Caroline. **Science and the precautionary principle in international courts and tribunals: expert evidence, burden of proof and finality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p.3-31.
- FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.



NEVES-SILVA, Priscila e HELLER, Léo. **O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis.** Centro de Pesquisas René-Rachou, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016 (p. 1862).

NEVES, Estela. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016/2022)** Quem cuida da água. Governança da água doce: a moldura jurídico-institucional nacional, Brasília: IPEA, 2016.

PAULANI, L.M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W., org. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006, pp. 67-107.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009

