

Quem cuida da água?



© anyalvanova/istock.com



Governança da água doce: a moldura jurídico-institucional nacional, 2016

Ficha técnica

QUEM CUIDA DA ÁGUA?

Governança da água doce: a moldura jurídico-institucional nacional, 2016

ORGANIZAÇÃO Marussia Whately

EDIÇÃO Estela Maria S. C. Neves

TEXTOS Estela Maria S. C. Neves; Marussia Whately (Apresentação); Adriana Bocaiuva (coautoria seções 2.1, 2.2, 2.5 e anexo 3)

REVISÃO DE TEXTO Livia Chede Almendary

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO Ana Cristina Silveira/Anacê Design

Ficha técnica da pesquisa

CONCEPÇÃO E PROJETO EDITORIAL Marussia Whately

COORDENAÇÃO Estela Maria S. C. Neves

EQUIPE Estela Maria S. C. Neves (PPED/IE-UFRJ) e Adriana Bocaiuva (PPED/IE-UFRJ)

TEXTOS BASE Estela Maria S. C. Neves (PPED/IE-UFRJ) e Adriana Bocaiuva (PPED/IE-UFRJ)

COLABORADORES (REUNIÕES DE TRABALHO EM 2016): *Equipe do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS):* Guilherme Checco, Juliana Cibim, Leandro Santos; *Equipe do secretariado da Aliança pela Água:* Maria Cecília Wey de Brito; Rafael Poço; Tais Lara; Thais Almeida da Costa.



aliança
pela água

A Aliança pela Água é uma articulação da sociedade civil criada em outubro de 2014 para enfrentamento da crise hídrica de São Paulo. Em dezembro de 2016 contava com

mais de 70 integrantes. Entre suas iniciativas, estão: Manual de Sobrevivência na Crise Hídrica, Audiência Pública com o relator da ONU para o direito humano à água e saneamento, Sr. Leo Heller; “Relatório sobre Violação de Direitos Humanos durante a crise hídrica em São Paulo”; aplicativo “Tá Faltando Água” e produção de relatório/denúncia sobre locais com maior incidência de falta de água; campanha “Cadê meu Bônus”; “Lições Aprendidas com a Crise Hídrica na Austrália”; campanha #VotePelaAgua.

Conselho gestor: Associação Bem Te Vi Diversidade; IDEC; Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS); Instituto Socioambiental; WWF Brasil.

Equipe executiva: Marussia Whately; Maria Cecília Wey de Brito (até fev/2017); Mariana Belmont (desde mar/2017); Tais Lara (até nov/2016).

APOIO





Sumário

Acrônimos	4
Apresentação Aliança pela Água	7
Introdução	12
SEÇÃO 1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A GOVERNANÇA DA ÁGUA	14
1.1 Água, bem de domínio público	14
1.2 Distribuição de competências: acesso, proteção, exploração e governança da água	15
1.3 Água para consumo humano	18
1.4 Água e segurança hídrica	21
1.5 Água, bem ambiental	22
1.6 Água, insumo para atividades e serviços	23
1.7 Água, objeto de direitos	24
SEÇÃO 2 MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL NACIONAL DE INTERESSE PARA A GOVERNANÇA DA ÁGUA	28
Introdução	28
2.1 Água, bem ambiental	29
2.2 Água, Insumo para Atividades Produtivas e Serviços: a gestão dos recursos hídricos	44
2.3 Água para Consumo Humano	58
2.4 Água e segurança hídrica	77
2.5 Água e direitos	92
SEÇÃO 3 COMENTÁRIOS FINAIS	105
3.1 A Constituição Federal e a natureza multidimensional da água	105
3.2 Governança das águas: um complexo arranjo ainda pouco conhecido	106
3.3 Destaques finais	107
ANEXOS	
ANEXO 1 Bibliografia citada	108
ANEXO 2 Legislação citada	116
ANEXO 3 Notas sobre a doutrina estabelecida acerca da titularidade dos serviços de saneamento em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões ..	119



Acrônimos

ABRH	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAMMA	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
ARIE	Áreas de Relevante Interesse Ecológico
AU	Aglomeração Urbana
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CEMADEN	Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais
CENAD	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo
CF88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIPAM	Comitê de Integração de Políticas Ambientais
CNBS	Conselho Nacional de Biossegurança
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNIA	Centro Nacional de Informação Ambiental
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
CONABIO	Comissão Nacional da Biodiversidade
CONAFLO	Comissão Nacional de Florestas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONFEMA	Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CRA	Cota de Reserva Ambiental
CRF	Cota de Reserva Florestal
CSMA	Conselho Superior do Meio Ambiente
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CVS	Centros de Vigilância Sanitária
DAS	Serviço de Defesa Ambiental /Gerências de Controle e Fiscalização do IBAMA
DIVISA	Divisão de Vigilância Sanitária
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DNSB	Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico
ETA	Estação de tratamento de água
ETE	Estação de tratamento de esgotos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FLONA	Floresta Nacional
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INQS	Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde/Fiocruz
Interaguas	Programa de Desenvolvimento do Setor Água
LAI	Lei de Acesso à Informação
MC	Ministério das Cidades
MCTI	Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
MI	Ministério da Integração Nacional



Quem cuida da água?

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
NUDEC	Núcleos Comunitários de Defesa Civil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
ONU	Organização das Nações Unidas
P2R2	Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais
PERH	Plano Estadual de Recursos Hídricos
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico (1975)
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento básico
PMSB	Planos Municipal de Saneamento Básico
PMSF	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNB	Plano Nacional de Biossegurança
PNLM	Portal Nacional de Licenciamento Ambiental
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Segurança de Barragens
PNSB / IBGE	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNSH	Plano Nacional de Segurança Hídrica
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PORTALBio	Portal Brasileiro sobre Biodiversidade
PP Cerrado	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
PPP	Parceria público-privada
PPP	Princípio poluidor-pagador
PRODES	Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas
PSA	Plano de Segurança da Água
PSB	Plano de Saneamento Básico
PUP	Princípios do usuário-pagador
Rede Clima	Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais
REDEC	Regional de Defesa Civil
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RL	Área de Reserva Legal
RM	Região Metropolitana
RSS	Resíduos de serviços de saúde
SAIC	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental
SEDEC	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIB	Sistema de Informação em Biossegurança
SIBEA	Sistema Brasileiro de Informação em Educação Ambiental
SIGAM	Sistema Integrado de Gestão Ambiental
SIGMA-I	Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente
SIH	Secretaria de Infraestrutura Hídrica
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SINIMA	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SINISA	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico
SINMETRO	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SINVAS	Sistema Nacional de Vigilância Ambiental em Saúde
SISAGUA	Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNIRH	Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos
SNIS	Sistema Nacional de Informações em Saneamento
SNISB	Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SNVSA	Subsistema de Vigilância em Saúde Ambiental
SRHU	Secretaria de Recursos Hídricos e Urbanismo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
UC	Unidade de Conservação
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos
Vigiagua	Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano
VISA	Vigilância Sanitária
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

Vista aérea da marginal Tietê.
Foto: © Adriano Fagundes, 2014





Apresentação

Contribuições da Aliança pela Água para segurança hídrica e governança da água doce

A Aliança pela Água é uma articulação da sociedade civil criada em outubro de 2014 para enfrentamento da crise hídrica em São Paulo. Composta por mais de 70 organizações e movimentos das áreas de meio ambiente, direitos do consumidor, direitos humanos, educação, ativismo e inovação, a Aliança tem 3 princípios norteadores (figura 1): água não é mercadoria, mas um bem essencial à vida cujo acesso é um direito humano; todos os níveis de governo têm responsabilidades sobre a água e devem estar a serviço da população; recuperação e proteção dos ecossistemas responsáveis para renovação das águas doces.

FIGURA 1
Princípios norteadores

1 Água não é mercadoria, mas um bem essencial à vida cujo acesso é um direito humano.



2 Todos os níveis de governo têm responsabilidades sobre a água e devem estar a serviço da população.

3 Recuperação e proteção dos ecossistemas responsáveis pela renovação da água doce.

No primeiro ano de atuação da Aliança pela Água, que coincide com momento agudo da crise hídrica, nossos esforços se concentraram em disseminar e promover acesso à informação sobre a situação em geral, e especificamente, em dar visibilidade à falta de água e identificar potenciais violações do direito humano à água e saneamento.

Em 2016, quando as represas voltaram a encher - uma combinação entre as ações emergenciais adotadas pelo governo e o retorno das chuvas - nos dedicamos ao processo de reflexão sobre lições aprendidas com enfrentamento de situações de emergência e à mobilização da sociedade para incluir o tema “água” nas eleições municipais.

Reconhecendo seu papel entre os protagonistas para a transição para uma “nova cultura de cuidado com a água”, a Aliança vem promovendo o debate e reflexão sobre lições aprendidas e desafios para a construção de “boa governança” e de “segurança hídrica” em nível local, regional, nacional e global.

1 A Aliança pela Água vem adotando o termo “nova cultura de cuidado com a água”, que deriva do processo de discussão e aprendizado vivido pela rede desde o lançamento da “agenda mínima para enfrentamento da crise”, no final de 2014. Para a Aliança, essa nova cultura tem três princípios norteadores: água e saneamento como direitos humanos, e não mercadoria; responsabilidade compartilhada entre diferentes níveis de governo; a recuperação e manutenção dos ecossistemas que suportam os processos de renovação da água doce. A transição do modelo de gestão atual para uma nova cultura prevê que avanços em políticas públicas e governança sejam feitos em cinco áreas: cuidar das fontes de água em áreas rurais e urbanas; diminuir desperdício e perdas de água; tratar e reutilizar a água sempre que possível; rever instrumentos econômicos, como tarifas de serviços de saneamento e outorga de uso dos recursos hídricos; e finalmente, ampliar participação e controle social.



1. Lições aprendidas e desafios

A estiagem 2013/2014 no Sudeste do Brasil foi um momento agudo de um problema estrutural de governança das águas e o seu enfrentamento depende da ação das três esferas de governo, setores produtivos e sociedade.

A **situação vivenciada no estado de São Paulo** foi resultado de uma combinação de fatores. De um lado, uma estiagem extrema – situação que tende a se repetir no futuro – que foi menosprezada pelos órgãos de gestão de recursos hídricos. De outro lado, uma política estadual de saneamento que prioriza aumentar o consumo e o lucro da empresa prestadora de serviço e despreza tratamento de esgotos, eficiência e transparência na prestação de serviços.

O resultado foi uma **crise de abastecimento de água** sem precedentes: escassez do “produto”, problemas técnicos para sua distribuição, impactos financeiros na receita da empresa prestadora de serviços.

FIGURA 2
Crise de abastecimento de água em São Paulo
foi resultado de combinação de fatores



As ações de enfrentamento da crise foram, portanto, praticamente todas feitas pela SABESP,² com destaque para: programa Bônus e Tarifa de Contingência; redução de pressão nas redes; transferência de água entre sistemas produtores; obras emergenciais para ampliar a capacidade de produção de água.

A redução de pressão nas redes de distribuição de água foi a medida que mais contribuiu para redução de consumo, porém, com impactos desiguais no território e prejudicando de forma mais intensa regiões de periferia e as populações que vivem nessas áreas.

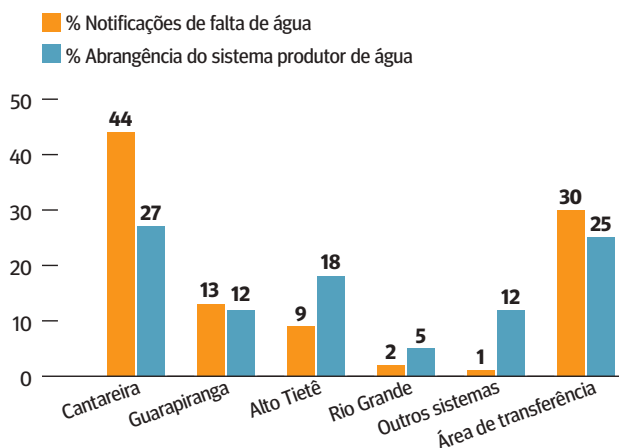
² Empresa mista, que tem o Governo do Estado de São Paulo como seu acionista majoritário, e que presta serviços de abastecimento de água e esgoto para mais de 360 municípios paulistas.



FIGURA 3
Medidas adotadas pela SABESP/Governo do Estado

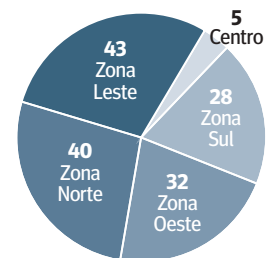


FIGURA 4
Medidas para redução de consumo impactaram de forma diferente o território e seus moradores



Fonte: 1º Relatório "Tá faltando água", Aliança pela Água, 2015.

Percentual de moradores que citam interrupção de 5 ou mais dias
Por região da cidade, em %



Fonte: Datafolha, novembro de 2015.

O governo do estado de São Paulo centralizou a gestão da crise e perdeu a oportunidade de trabalhar de forma integrada com municípios e sociedade para construção de outras alternativas como reuso, captação de água de chuva, equipamentos e práticas redutoras de consumo, recuperação de nascentes.



QUADRO 1

Crise de abastecimento de água na RMSP: aprendizados e desafios

“Superação da crise de abastecimento” pela SABESP/Governo do Estado

- Ampliação da oferta (“buscar água cada vez mais longe”)
- Desprezo pela gestão da demanda (fim do bônus e aumento da tarifa)
- Baixa prioridade para tratamento de esgotos e recuperação de fontes de água

Crise estrutural de gestão e governança

- Desarticulação e falta de regulamentação de políticas públicas
- Ausência de debate e enfraquecimento dos fóruns de participação
- Atribuições e responsabilidades pouco disseminadas e reconhecidas
- Fator agravante: ausência de visão estratégica sobre mudança climática e água

Oportunidades

- Promover debate sobre lições aprendidas e sobre “segurança hídrica”
- Engajamento para inovação e corresponsabilidade (cisternas, plantio, recuperação de nascentes)
- Agenda municipal da água com foco na transição para nova cultura de cuidado com a água

A situação vivida por São Paulo, infelizmente, não é exceção. Nos últimos três anos, milhões de habitantes de grandes cidades brasileiras sofreram e sofrem com crises de abastecimento público de água: São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Recife, Vitória, Distrito Federal.

O tema “água” vem sendo tratado de forma fragmentada nas políticas públicas e níveis de governo, gerando muitos prejuízos e impedindo avanços estruturantes:

- dificuldade de definir responsabilidades e exigir responsabilização;
- dificuldade de integrar esforços na defesa de direitos;
- incapacidade de inserir o tema nos debates políticos de forma central e com a devida importância/urgência que de fato tem;
- possibilita centralização, de um lado, e omissão, de outro

O arranjo legal e institucional para lidar com água potável é extremamente complexo – especialmente em situações de emergência – não havendo clareza, muitas vezes, sobre qual o ente federativo ou qual órgão da administração pública deve fazer o quê.

As atribuições e responsabilidades para a garantia de água potável, em especial aquela destinada ao abastecimento humano, estão distribuídas em leis, políticas e respectivos atores das áreas de: meio ambiente; recursos hídricos; saneamento; concessão de serviços públicos; saúde (epidemiológica e sanitária); defesa civil; mudanças climáticas; transparência e controle social.



2. Segurança hídrica e governança da água doce: um debate necessário

3 Em 2017, eventos climáticos extremos – a grande maioria relacionada à água, como enchentes e secas – figuram entre os principais riscos apontados pelo Fórum Econômico Mundial: <http://www.circleofblue.org/2017/water-management/water-climate-dominate-world-economic-forum-risk-report/>

4 A jornalista Maude Barlow, importante ativista da causa, em seu livro “Água: futuro azul”, define um conjunto de quatro princípios para uma “nova ética de cuidado com água: água é um direito humano; a água é um patrimônio comum; a água tem direitos também; a água pode nos ensinar a viver juntos”. Na Espanha, a *Fundación Nueva Cultura del Agua* promove processos de produção de conhecimento sobre a importância de rios saudáveis e de uma “nova ética para água”. Na América Latina, é crescente o processo de mobilização social em defesa do acesso à água e sua relação com manutenção culturas e territórios.

5 Durante a elaboração da pesquisa, em 2016, a Aliança promoveu reuniões de trabalho que contaram com a colaboração de integrantes do Instituto Democracia e Sustentabilidade - IDS (Juliana Cibim, Guilherme Checco, Leandro Santos); de integrantes do secretariado da Aliança pela Água (Maria Cecília Wey de Brito; Thais Almeida da Costa; Rafael Poço; Tais Lara); e equipe de pesquisa composta por Estela Maria S. C. Neves (PPED/IE-UFRJ) e Adriana Bocaiuva (PPED/IE-UFRJ).

Nos últimos anos as “crises hídricas” têm ganhado papel de destaque e atingem diferentes regiões do Planeta,³ inclusive países ricos em água como os EUA e Brasil. Os impactos das crises hídricas são diversos, sendo a escassez de água para consumo humano em áreas urbanas e rurais o mais perverso deles, porque na grande maioria dos casos é resultado de gestão equivocada e governança ineficiente. Ou seja, as pessoas ficam sem água por problemas de gestão e governança.

À medida que aumentam as ameaças, o debate sobre segurança hídrica – que considere as múltiplas dimensões e funcionalidades da água para além de um insumo para processos produtivos – vem ganhando força em diferentes locais.⁴ Mais do que um conjunto de obras de transposição de bacias e ampliação da oferta de água para comercialização por empresas de saneamento mistas e privadas, a segurança hídrica deve contemplar enfrentamento das causas, a integração entre diferentes políticas e a garantia do direito humano à água e saneamento.

O Brasil ainda não tem uma legislação específica sobre “segurança hídrica”, mas existem menções no campo da saúde, da defesa civil, de meio ambiente, do saneamento e dos recursos hídricos.

O uso do termo “segurança hídrica” vem crescendo nos últimos anos, impulsionado, entre outros fatores, pela declaração, em 2010, do acesso à água e ao saneamento como direito humano pela ONU. No campo das políticas públicas, a definição mais difundida na literatura internacional compreende de forma integrada (i) a capacidade de garantir à população acesso sustentável a quantidade adequadas de água de qualidade aceitável; (ii) evitar que as pessoas sofram com poluição e com desastres relacionados à água, como enchentes e estiagens; (iii) e preservar os ecossistemas responsáveis pela renovação da água; (iv) garantir clima de paz e estabilidade política. (UN-WATER, 2013).

A construção de segurança hídrica depende, portanto, de avanços na governança, controle social e participação. Motivada por estes aprendizados, a Aliança pela Água, com apoio da Associação Bem-Te-Vi Diversidade, Fundação Ford e Instituto Socioambiental, promoveu, ao longo de 2016, a elaboração da pesquisa sobre “Governança da água doce e o papel dos municípios”, coordenada pela Prof^a Estela Maria S. C. Neves (PPED/IE-UFRJ). A primeira parte da pesquisa – governança da água doce – é apresentada na presente publicação.⁵ O relatório da segunda parte da pesquisa – o papel dos municípios – será objeto de outra publicação da Aliança pela Água que abordará a “agenda municipal de segurança hídrica” e apresentará os resultados da campanha #VotePelaÁgua, lançada em 2016 e que contou com adesão de mais de 100 candidatos e candidatas de 47 municípios brasileiros.

Esperamos que estas publicações contribuam para ampliar o conhecimento e envolvimento de gestores públicos, universidade, setores econômicos e sociedade civil na construção de uma “nova cultura de cuidado com a água” no Brasil.



Introdução

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa “Governança das águas doces e os municípios no Brasil”, elaborada para a Aliança pela Água com o objetivo de analisar o quadro jurídico-institucional que baliza a governança das águas doces e contribuir para a identificação de responsabilidades e possibilidades de ação dos municípios em relação ao cuidado das águas doces.

Na primeira fase da pesquisa, a governança das águas foi investigada à luz da atual moldura jurídico-institucional nacional, por meio da análise das atribuições governamentais direta e indiretamente interferentes na governança da água. Na segunda fase, o tema da governança das águas foi explorado desde a perspectiva municipal, com a análise das atribuições municipais direta e indiretamente interferentes na governança da água no marco institucional nacional delineado na fase anterior.¹

O trabalho abrange normas e organizações relacionadas à governança das águas interiores, com foco nas águas doces. Estão fora do seu escopo as águas costeiras e as águas minerais. Foram selecionados dois recortes para a análise exploratória: o plano constitucional e o plano dos marcos regulatórios, estabelecidos por legislação federal, de políticas nacionais diretamente interferentes na governança da água. O trabalho se apoiou exclusivamente em dados secundários, obtidos por meio de pesquisa bibliográfica sobre a produção acadêmica, análises institucionais, documentos de política e, essencialmente, análise exploratória da legislação pertinente.

Os resultados da primeira fase são apresentados em três seções. Na primeira, são revistas as referências constitucionais sobre as águas em sete recortes ou dimensões de abordagem: dominialidade, distribuição de competências sobre gestão e uso das águas, água para consumo humano, segurança hídrica, água como bem ambiental, água como insumo de atividades e serviços e água como objeto de direitos.

Na segunda seção, são analisadas as normas federais de abrangência regional e nacional relacionadas às águas, incluindo normas que regulamentam atribuições constitucionais, instituem políticas e instrumentos de política. As normas estão organizadas em cinco recortes: água na institucionalidade ambiental, água como insumo de atividades econômicas e serviços públicos, água para consumo humano, segurança hídrica e prevenção de desastres relacionados à água, e a água como objeto de direitos. Os resultados da segunda fase serão apresentados em relatório dedicado ao tema.

Nesta versão, foram incorporados os comentários e sugestões feitos em encontros promovidos pela Aliança pela Água ao longo de 2016.

¹ A segunda fase da pesquisa forneceu os subsídios para a elaboração de projeto de lei para a criação da “política municipal de segurança hídrica”, lançado em 2016 pela Aliança pela Água no âmbito da campanha #VotePelaÁgua. Os resultados da segunda fase serão apresentados em publicação dedicada ao tema.

Foto: © Choque2/imagem cedida pelo artista Mundano.





1

A constituição federal e a governança da água

A análise da Constituição Federal (Brasil, 1988 – doravante aqui denominada CF88) visou identificar disposições relacionadas ao tema da água que enquadram as ações do poder público. Organizada em nove títulos, por sua vez subdivididos em capítulos, a CF88 não dedica tratamento sistemático ao tema água. Não obstante, o tema está presente na Carta Magna por meio de disposições inscritas em artigos afetos a temas diversos. Direitos e obrigações sobre a água são definidos por meio de diversas “perspectivas”, tais como as menções sob títulos dedicados a definir direitos e garantias fundamentais, a organização do Estado, a tributação e o orçamento, a organização econômica e financeira, e a ordem social.

Foram utilizadas duas aproximações para desenvolver o trabalho analítico. Em uma primeira leitura, foram identificadas as referências explícitas à água doce (estando portanto excluídas as disposições sobre águas marítimas e águas minerais¹). Em uma segunda leitura, foram identificadas disposições conexas àquelas, assim consideradas as que estabelecem condicionantes, qualificações ou meios para o cumprimento de deveres e a garantia de direitos relacionados às águas.

Para fins de exposição, os resultados foram organizados em sete perspectivas, ou dimensões, apresentadas a seguir: água enquanto bem de domínio público, água enquanto objeto de competências distribuídas entre os entes federados, água para consumo humano, água enquanto objeto de serviço público, água e segurança hídrica, água como bem ambiental, água como insumo para atividades e serviços públicos e água como objeto de direitos individuais e coletivos.

1.1 Água, bem de domínio público²

As águas são bens pertencentes à União e aos estados. Esta definição da CF88 rompe com normas anteriores ao extinguir os conceitos de *águas particulares*, *comuns* e de *uso comum* presentes no Código de Águas (1934) e no antigo Código Civil³ (1917).

Para fins de dominialidade, a CF88 faz distinção entre águas superficiais (ora pertencentes à União e ora aos estados) e águas subterrâneas (estas pertencentes aos estados, observada a ressalva das águas decorrentes de obras da União, conforme art. 26, I) e entre águas doces e águas minerais (estas últimas pertencentes à União,

¹ As disposições constitucionais aplicáveis ao tema das águas minerais são as que tratam de “recursos minerais”, sem nomeação explícita das águas minerais (Freitas, 2011, p.44).

² Esta expressão foi consagrada pela lei n. 9433/1997, art. 1º, I.

³ Substituído pela Lei n. 10406, de 10 de janeiro de 2002.



pois são consideradas recurso mineral, disciplinadas pelas disposições referentes a recursos minerais e atividades de mineração).

São bens da União:

(...) os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (...) (art. 20, III).

(...) os recursos minerais, inclusive os do subsolo (art.20, IX).

(...) Incluem-se entre os bens dos estados: (...) as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas na forma da lei as decorrentes de obras da União (art. 26, I).

Em 1946⁴, os municípios foram excluídos da dominialidade sobre águas. Até então, estavam entre os detentores de domínio: em sua versão original, o Código de Águas determinava que as concessões ou autorizações para derivação (exceto para produção de energia hidroelétrica) seriam dadas pelos estados ou municípios, conforme o seu domínio sobre as águas (art. 29, III)⁵.

1.2 Distribuição de competências: acesso, proteção, exploração e governança da água

Entende-se por competência “(...) a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões” (Silva, 2005, p.477). Segundo este autor, competências compreendem “(...) as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (Silva, 2009, p.72).

O sistema de distribuição de competências entre as entidades federativas utilizado na CF88 é complexo: enumera os poderes da União, dá poderes remanescentes aos estados e poderes definidos indicativamente para os municípios. Além desta “reserva de campos específicos”, no dizer de Silva (2009), a CF88 combina áreas de atuação comum e áreas de legislação concorrente entre União e estados, cabendo neste último caso, respectivamente a estados e municípios, a competência suplementar.⁶ Ademais, a CF88 distingue competências materiais, ou executivas, de competências legislativas. Competências materiais podem ser exclusivas ou comuns, competências legislativas podem ser privativas, concorrentes ou suplementares.

São encontradas menções de interesse para a governança da água referidas à titularidade, exploração para atividades e serviços, prestação de serviços públicos, defesa ambiental e saúde. Estas disposições estão sintetizadas a seguir, em dois grupos conforme apresentados na CF88: competências materiais e competências legislativas.

⁴ Desde o primeiro texto constitucional republicano, entendeu-se que o município já estaria assenhoreado dos assuntos municipais segundo seu “peculiar interesse”, aí incluída a dominialidade das águas locais. A decisão de excluir os municípios foi incorporada à Constituição de 1946, em favor dos estados.

⁵ Decreto n. 24643/1934, art. 62. Na primeira década do século XX, a Light recebeu para seu funcionamento outorga municipal em São Paulo em 1904 (Barth, 1999).

⁶ Silva, 2009, p.72.



7 Lei n. 9433/1997

1.2.1 COMPETÊNCIAS MATERIAIS SOBRE ÁGUA

Cabe exclusivamente à União dispor sobre o uso da água para energia e transporte aquaviário, instituir sistema de gestão dos recursos hídricos⁷ e estabelecer diretrizes para saneamento básico, nos termos a seguir.

Compete à União (...) explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (art. 21, XII b);

os serviços de transporte aquaviário entre portos nacionais (...) (art. 21, XII d);

instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX);

instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação e saneamento básico (...) (art. 21, XX).

Cabe às três esferas governamentais empreender ações em regime cooperativo para proteger a água, em decorrência da inclusão pela CF88 de quatro temas⁸ (saúde, meio ambiente, saneamento básico e exploração de recursos hídricos) como competências materiais comuns, nos termos de seu art. 23.

No caso da saúde, a CF88 explicita ademais que o acesso à água potável é elemento essencial à saúde pública. No caso do meio ambiente, tem-se como óbvio que a água é um de seus componentes essenciais. No caso do saneamento básico, a água é um dos objetos do serviço por excelência e, finalmente, a água é objeto de registro, acompanhamento e fiscalização da exploração/ utilização de recursos hídricos por atividades econômicas tais como irrigação, insumo industrial e geração de energia.

(...) É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

saúde e assistência pública (art. 23, II), (...)

proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer forma (art. 23, VI), preservar florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII), (...)

promover (...) a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX); (...)

registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI).

Quanto aos estados, além do exercício das competências residuais (art. 25, §1º), cabe-lhes promover o exercício da responsabilidade compartilhada em regiões me-

8 Lembrar que a competência comum requer lei complementar regulando as formas de cooperação.



tropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sobre quaisquer assuntos relacionados à água considerados de interesse comum (tais como saneamento, proteção de recursos hídricos e de mananciais), nos seguintes termos:

(...) Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (...) para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (art. 25, §3º).

Aos municípios, cabem os serviços de interesse local, sendo explicitamente mencionados o ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano – que têm significativa capacidade de interferir com a demanda de água para consumo –, assim como a saúde, sendo reiterado o compromisso solidário entre municípios, Estado e União federal nos seguintes termos, conforme art. 30:

Compete aos Municípios:

(...) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V);

(...) prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VI);

(...) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Entre os serviços de interesse local, merecem destaque os serviços de saneamento, cuja titularidade é municipal. A titularidade municipal sobre estes serviços foi questionada, especialmente ao longo dos anos 1990-2000, por setores interessados em caracterizá-los como estaduais, aproveitando-se da não explicitação da questão no texto da CF88 – ainda que os serviços atualmente nomeados de saneamento tenham sido historicamente tratados como de interesse local e prestados pelos municípios. Em 2013, foi consagrado o papel titular dos municípios sobre os serviços de saneamento por meio do Acórdão do Supremo Tribunal Federal da ADI n. 1842-RJ (*ver nota no Anexo 3*).

1.2.2 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS SOBRE ÁGUA

As competências legislativas podem ser privativas, concorrentes, suplementares e de interesse local. No que diz respeito às atribuições da União, cabe-lhe legislar sobre águas, águas minerais, geração de energia e desastres causados por enchentes ou falta de água para consumo humano, nos seguintes termos:

Compete privativamente à União: (...)

águas, energia (...) (art. 22, IV);

outros recursos minerais (art. 22, XII);



planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas especialmente as secas e inundações (art. 22, XVIII) ; (...)

defesa civil (art. 22, XXVIII).

União, estados e Distrito Federal legislam concorrentemente sobre temas indissociáveis da proteção e produção de água: defesa ambiental (considerando-se que a água é parte integrante indissociável do meio ambiente), florestas, responsabilidades por dano ambiental, responsabilidade por dano ao consumidor e saúde, nos seguintes termos:

Compete à União, estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI);

responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor (...) (art. 24, VII);

previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24, XII).

Cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II). Assim, todos os assuntos relativos à água considerados de interesse local inscrevem-se como competência municipal.

1.3 Água para consumo humano

Os dispositivos constitucionais de interesse para o tema da água para consumo humano podem ser agrupados em quatro aspectos: (i) distribuição de competências quanto a serviços de saneamento básico, (ii) distribuição de competências no tema desenvolvimento urbano, (iii) distribuição de competências no tema saúde e (iv) prestação de serviço público. Estas disposições constitucionais são a seguir sucintamente comentadas.

1.3.1 ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E SANEAMENTO

A oferta de água potável é parte integrante dos serviços de saneamento. À União, cabe instituir diretrizes para saneamento básico (art. 21, XX). Em conjunto, estados, União e municípios devem promover a melhoria das condições de saneamento (art. 30, V). Além desta responsabilidade, aos estados cabem mais responsabilidades referidas à instituição de regiões metropolitanas. Aos estados que incluam em lei o abastecimento de água entre as funções públicas de interesse comum metropolitano, cabem as responsabilidades de organização, planejamento e execução do abastecimento na qualidade de funções públicas de interesse comum nos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 24, §3º).



Para além da competência comum de promover melhoria das condições de saneamento, as competências municipais em saneamento são plenas, por serem os municípios titulares deste serviço (CF88 e acórdão STF n. 1842-RJ/2013), mandato reforçado por todas as atividades relacionadas à oferta de água para consumo passíveis de enquadramento na categoria de interesse local (CF88 art. 30, V).

1.3.2 ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E DESENVOLVIMENTO URBANO

As disposições constitucionais referidas ao desenvolvimento urbano são encontradas em artigos sobre o tema e também na distribuição de competências relativas ao uso do solo, particularmente o solo urbano.

Cabe aos municípios a responsabilidade de disciplinar o solo, nos termos seguintes:

Compete aos Municípios:

(...) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Plano Diretor [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana. (art. 182, caput e §1º).

No que diz respeito ao desenvolvimento urbano, cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX), a serem implementadas pelos municípios por meio do Plano Diretor.

Este dever constitucional cria mais vínculos entre municípios – e nas situações metropolitanas entre municípios e estados – para fins de oferta de água para consumo humano. Em primeiro lugar, para além de bem-estar e qualidade de vida, as condições mínimas de habitabilidade de assentamentos urbanos dependem de abastecimento de água potável. O ordenamento urbano, matéria por excelência de interesse municipal, tem imediato impacto sobre a demanda de água para consumo e de esgotamento sanitário, pois afeta a demanda de abastecimento de água, de tratamento e destino final do esgotamento sanitário, e de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes. Áreas urbanas – reconhecidas formalmente como regiões metropolitanas, aglomerações ou microrregiões –, estados e municípios compartilham responsabilidade comum nos serviços considerados de interesse metropolitano, entre os quais é frequente ser assim considerada a disciplina do solo urbano.



1.3.3 ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E SAÚDE

A saúde é considerada constitucionalmente direito de todos e dever do Estado (CF88, art. 196), cabendo ao poder público, nos termos da lei, dispor sobre regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde (CF88, art. 197). As três esferas governamentais têm responsabilidade na matéria, nos termos dos arts. 196 e 197. Quanto aos municípios, sua competência é expressamente mencionada também na distribuição de competências entre as esferas governamentais:

Compete aos Municípios:

(...) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30. VI).

A água para consumo humano está inscrita no escopo dos serviços de saúde, por meio de disposições constitucionais sobre serviço de saneamento básico e potabilidade da água para consumo humano. Quanto ao primeiro, além de tratar da provisão de saneamento básico como atribuição do poder público (como exposto no item anterior), a CF88 dá status à qualidade da água para consumo humano enquanto poder-dever a ser cumprido pelo Sistema Único de Saúde/ SUS, nos seguintes termos:

Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)

participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV); (...)

fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano (art. 200, VI).

Desta forma, a oferta de água potável é tema que envolve explicitamente os setores de saneamento básico e saúde, demandando articulação intergovernamental horizontal e vertical.

1.3.4 ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A prestação de serviços públicos é responsabilidade do poder público (art. 175, caput), podendo ser realizada diretamente ou mediante concessão ou permissão (art. 175, § único). A concessão de serviço público envolve uma complexa rede de relações entre poder público e empresas responsáveis por uma cadeia de atividades, além da entidade concessionária do serviço stricto sensu, pois demanda mobilização de atividades econômicas de pesquisa, desenho, projeto e instalação de infraestrutura, produção de equipamentos e logística, além da operação de serviços propriamente dita.

Balizadas por princípios tais como a defesa do consumidor e do meio ambiente (art. 170, I a IX), as atividades econômicas contam com disposições constitucionais que garantem a livre concorrência:



Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173, caput) (...)

No caso de empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, deve ser estabelecido por lei seu estatuto jurídico, dispondo sobre:

sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedades; (art. 173, §1º, I);

licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (art. 173, § 3º);

[repressão ao] o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º).

Deve ser estabelecido por meio de lei o regime das empresas concessionárias, direitos dos usuários, política tarifária e obrigação de manter o serviço adequado (art. 175, I, II e III).⁹

Na qualidade de responsáveis pela prestação de serviço público, a União, os estados e os municípios poderão instituir “(...) *taxas, em razão de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição*” (art. 145, II) para financiar a provisão de saneamento.

1.4 Água e segurança hídrica

O tema da segurança hídrica abrange relevantes questões, tais como a garantia de oferta de água em condições de escassez hídrica, o estabelecimento de regimes de contingência e de emergência, figurando entre os pontos-chave das agendas nacional e internacional da água. O termo “segurança hídrica” está ausente da CF88. Entretanto, há disposições no texto constitucional sobre questões intrínsecas ao tema, tais como atribuições do poder público em caso de calamidades públicas relacionadas à água, incentivos econômicos a áreas de escassez de água e controle da qualidade da água potável, nos termos expostos sucintamente a seguir.

O poder-dever relacionado a situações de calamidade está atribuído à União, compartilhando parte deles com os estados (defesa civil):

Compete à União:

planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas:

⁹ Ver também Meirelles, 2014, p.385 e seq.



secas, inundações (art. 21, XVIII); (...)

legislar privativamente sobre (...) defesa civil (...) (art. 22, XXVIII); (...)

No que diz respeito à atuação da defesa civil no contexto da segurança pública, aos estados é atribuída a seguinte responsabilidade:

(...) A segurança pública, dever do estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...); aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução das atividades de defesa civil. (art. 144, §5º.)

A CF88 também destaca o dever de atuação do poder público em áreas nas quais o déficit de acesso à água agrava as disparidades regionais e as condições de vida das populações de baixa renda:

Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução de desigualdades regionais. (...) Os incentivos regionais compreendem, além de outros, na forma da lei, (...) prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis de baixa renda, sujeitas a secas periódicas (art. 43, §2º, IV).

Também, à luz da abordagem atual do tema da segurança hídrica, é pertinente incluir como baliza constitucional ao tema da segurança a disposição constitucional já mencionada que atribui ao SUS o controle das condições de potabilidade para consumo humano:

Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:
(...) fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano (art. 200, VI).

1.5 Água, bem ambiental

Um dos elementos constitutivos do meio ambiente, a água é indispensável à vida humana, animal e vegetal.¹⁰ São portanto aplicáveis à água, aos cursos d'água e demais corpos hídricos todas as disposições constitucionais relativas à defesa do meio ambiente, sintetizadas a seguir.

As três esferas governamentais são responsáveis por proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (arts. 23 e 225). A defesa ambiental é tema sob responsabilidade do poder público, nos seguintes termos:

¹⁰ Ver Machado 2014, p.499, e Silva, 2009.



Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput).

Além das três esferas governamentais, são destacados na CF88 o SUS, que tem entre seus objetivos a proteção ambiental (art. 200, VIII), e o Ministério Público, na qualidade de responsável pelos interesses difusos:

São funções institucionais do Ministério Público (...) promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção (...) do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

A defesa do meio ambiente é um dos princípios diretores das atividades econômicas:

A ordem econômica (...) tem por fim assegurar a todos existência digna (...) observados os seguintes princípios: (...) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, III).

Já afirmada no Título sobre a Organização do Estado, a propósito de dominialidade, a condição da água como bem público é reafirmada aqui com a qualificação do meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, uma vez que a água é parte indissociável do meio ambiente.

São aplicáveis à água princípios e instrumentos de defesa ambiental, entre os quais: preservar e restaurar processos ecológicos essenciais (art. 225, I), definir espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos (art. 225, III), exigir estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, IV), sendo qualificados como patrimônio ambiental nacional a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira (art. 225, §4º).

1.6 Água, insumo para atividades e serviços

São encontradas diversas disposições sobre a água na qualidade de insumo para atividades e serviços, cujo uso deve ser regulado. Destaca-se o poder de decisão dado à União na alocação de recursos hídricos para fins de geração de energia (art. 21, XII, b), a atribuição de competência da União para instituir um sistema de gestão de recursos hídricos (art. 21, XIX), e a responsabilidade dada ao Congresso Nacional em decisões de aproveitamento de águas em terras indígenas, nos seguintes termos:

Cabe à União (...) explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveita-



mento energético dos cursos de água em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (art. 21, XII; (...)) instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX).

As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou de aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (art. 176, caput).

Compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizar em terra indígenas a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais (art. 49, XVI) (...) ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra na forma da lei (art. 231, §3º).

Além do disposto no art. 21, XIX, a CF88 dedica à água mais disposições enquanto insumo essencial à geração de hidroeletricidade, resguardando que

(...) As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou de aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (art. 176, caput).

Por fim, são estabelecidas disposições para regiões de baixa renda sujeitas a secas periódicas: nelas a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, promover incentivos regionais para priorizar o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis (art. 43, §2º, IV) e incentivar a recuperação das terras áridas e cooperar com pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento em suas propriedades de fontes de água e pequena irrigação (art. 43, §3º).

1.7 Água, objeto de direitos

Na função de estabelecer direitos, a CF88 institui direitos relacionados à água, sucintamente expostos a seguir, que podem ser agrupados segundo três perspectivas: ambiental, serviço público e direitos humanos fundamentais.

Na qualidade de integrante do meio ambiente, a água está sob proteção das disposições pertinentes aos interesses difusos, cujos titulares são todos os cidadãos brasileiros. Cabe ao Ministério Público (MP) promover o inquérito civil e a ação civil pública (ACP) para a proteção [como parte integrante, n. autor] do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129). Além do inquérito civil e da ACP, a



CF88 reafirma a ação popular como instrumento disponível aos cidadãos para anular atos lesivos ao meio ambiente:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...) (art. 5º, LXXIII).

Quanto à perspectiva da água como objeto de serviço público, nas situações em que o poder público institui tributos na forma de taxas relativos a serviços tais como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e drenagem urbana (ver art. 145, II), a contraprestação dos serviços cria direitos relacionados à adequada prestação do serviço, a serem cobrados da entidade pública responsável. O titular destes direitos é o consumidor, ou seja, aquele que responde pelo ônus da contraprestação.

Quanto aos chamados direitos e garantias fundamentais (CF88, Título II), são distinguíveis aqui direitos relacionados a três temas: informação, saúde e vida em relação à água – e cujos titulares são todos os cidadãos brasileiros.

Está a todos assegurado o acesso à informação (art. 5º, XIV), resguardado o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional. Estão aqui inscritas as informações sobre água para consumo e produção, tais como diagnóstico e medidas relacionadas a gestão de oferta, demanda, escassez e situações de contingência. Está assegurado a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral (art. 5º, inciso XXXIII); acessar registros administrativos e informações sobre atos de governo (art. 37, §3º, inciso II), sendo destacado o acesso à consulta de documentação governamental sobre o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §2º).

No que concerne à saúde, pode-se inferir que saneamento e o controle da água potável são responsabilidades constitucionais do setor saúde, e sendo a saúde um dos direitos de todos.

No que concerne à saúde, o entendimento de que o controle da água potável e o acesso ao saneamento é um direito de todos decorre de sua inscrição como atividades do setor saúde que, por sua vez, é

(...) um dos direitos sociais (...), direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 6º., caput; art. 196).

Já os vínculos explícitos entre acesso à água e direito à vida estão ausentes da CF88, não obstante têm sido objeto de diversas convenções internacionais, que têm avançado o conteúdo e os termos deste direitos. Especialmente a partir dos anos 2000,



11 Em 28/07/2010.

o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU dedicou-se ao tema do direito humano à água.

Em 2010, a Resolução A/64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas¹¹ afirma o direito à água potável limpa e ao saneamento, tendo sido aprovada por 122 votos a favor e 41 abstenções (Brzezinski, 2012), nos seguintes termos:

O direito à água é nomeado como um direito fundamental, com a seguinte redação: “[A Assembleia Geral] (...) reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial ao pleno aproveitamento da vida e de todos os direitos humanos (...)” (p.2, tradução nossa).

No mesmo ano, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou a Resolução n. 15/9, asseverando que o direito humano à água potável e ao saneamento é derivado do direito ao adequado padrão de vida, bem como ao direito à vida e à dignidade humana.

As disposições dessas duas resoluções são reforçadas pela interpretação extensiva do direito à vida contida na Declaração dos Direitos Humanos, na Resolução 18/1, de 12 outubro 2011, e pela nota do Secretário Geral das Nações Unidas em 2014 sobre o direito humano à água e saneamento.

Represa de Três Marias, primeira barragem
construída ao longo do Rio São Francisco, sofre os
impactos de estiagem (2014).
Foto: © Comunicação Social Prefeitura Três Marias





2

Marco jurídico-institucional de interesse para a governança da água

Introdução

Nesta seção, são analisadas as normas federais de abrangência nacional relacionadas à regulamentação das atribuições constitucionais, à instituição de arranjos institucionais, às políticas e seus instrumentos referentes à governança das águas.

São adotados cinco recortes de análise: água como bem ambiental, água como insumo de atividades econômicas e serviços públicos, água para consumo humano, segurança hídrica e água como objeto de direitos.

Na subseção sobre a água enquanto bem ambiental, são discutidas as normas relacionadas à política nacional de meio ambiente, à regulamentação do exercício da competência ambiental comum por meio de normas nacionais e ao controle do desmatamento e defesa de florestas, sistema de Unidades de Conservação (UC) e biomas protegidos.

Na subseção que trata da água como insumo para atividades produtivas e serviços, são discutidas as normas relacionadas à política nacional de gestão de recursos hídricos, ao arranjo institucional instituído pela União federal para a gestão de recursos hídricos e normas pertinentes a direitos, deveres e instrumentos de política de gestão de recursos hídricos.

Na subseção sobre água para consumo humano, são discutidas as normas relacionadas à política nacional de saneamento básico e aos instrumentos de regulação desse serviço, e as especificidades de cada um dos serviços, concluindo-se com a discussão sobre a contribuição do setor de vigilância sanitária. O tema da titularidade dos serviços é tratado em nota anexa a este relatório (*ver Anexo 3*).

Na subseção sobre segurança hídrica, são apresentadas as normas e arranjos institucionais relacionados à garantia de acesso à água no contexto das políticas públicas de defesa civil, saúde, saneamento básico e gestão de recursos hídricos. É importante antecipar ao leitor que este tema de políticas públicas tem sido apenas recentemente integrado à agenda governamental federal: trata-se um campo de políticas ainda incipiente, em construção.

Quanto à última subseção, água e direitos, foram priorizados na pesquisa os recortes dos direitos relacionados à água como bem ambiental sob proteção e sistemas de informação ambiental, direito fundamental à água para consumo, direito da infor-



mação sobre a água, direito ao saneamento, direitos do consumidor dos serviços de saneamento e instrumentos de defesa de direitos. Entretanto, é importante advertir o leitor desde logo que os resultados aqui apresentados não pretendem esgotar o assunto: o recorte dos direitos delinea um campo amplo e desafiador, apenas vislumbrado no contexto do presente trabalho, aberto portanto à exploração analítica.

2.1 Água, bem ambiental

2.1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No presente trabalho, a definição do meio ambiente como objeto da tutela estatal guia a identificação das normas de interesse para a tutela das águas no campo ambiental. O fator relações é qualificado como essencial na constituição do conceito jurídico de meio ambiente segundo Silva. O objeto das regras ambientais é menos o ambiente em seus elementos constitutivos que as relações entre eles:

O que o direito visa proteger é a qualidade do ambiente em função da qualidade de vida [...], distinguindo dois objetos de tutela: [...] o imediato, a qualidade ambiental, e um mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão qualidade de vida (Silva 2009, p.81).

No que toca à água, ela é um elemento estruturante do conjunto de “condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹ determinante na manutenção dos ciclos biológicos, geológicos e químicos de que dependem os ecossistemas, vital para a qualidade ambiental, a saúde e o bem-estar da população. Identificada aos fatores essenciais do meio ambiente, a água também é um bem difuso de titularidade transindividual (Granziera, 2014, p.61).

A partir da CF88, à União, aos estados, Distrito Federal e municípios é dado o poder-dever de atuar para garantir a proteção do meio ambiente e o controle da poluição através dos seus órgãos ambientais, com a sociedade como corresponsável. Portanto, cabe às três esferas o exercício do poder de polícia ambiental,² por meio de “ordens e proibições, por meio de normas limitadoras ou sancionadoras, ou pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia” (Machado, 2014, p.384).

A inserção da água na agenda ambiental não se dá apenas por relações identificadas de maneira implícita: a proteção da água é expressamente mencionada em algumas normas estruturantes, tal como a racionalização do uso da água, expressamente mencionada como objetivo da política nacional de meio ambiente desde a década de 1980 (lei n. 6938/1981, art. 2º, II).

¹ Lei n. 6938/1981, art. 3º, I

² Segundo Machado (2014, p.384), o poder de polícia ambiental é a atividade da administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão do interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do poder público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.



No Código Civil Brasileiro (Lei 10406/2002, livro II, Capítulo II, sobre os bens públicos e particulares, art. 99), a água é mencionada entre os bens públicos: *São bens públicos: I. Os de uso comum do povo tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.* Adota-se nesta pesquisa a interpretação segundo a qual a dominialidade pública da água não transforma o poder público federal e estadual em proprietários da água, mas em gestores desse bem no interesse de todos: “(...) *O legislador brasileiro agiu bem ao considerar todas as águas de domínio público no sentido de bem de uso comum do povo*” (Machado, 2014, p.500).

Neste trabalho, foram selecionadas as políticas nacionais diretamente relacionadas à proteção da água, tais como normas nacionais sobre defesa ambiental (por exemplo a lei nacional de política ambiental), disciplina da atribuição comum de defesa ambiental prevista no art. 23 da CF88, criação de áreas protegidas, proteção da água e controle de poluição hídrica, proteção de florestas e do Patrimônio Natural, controle do desmatamento, mudanças climáticas e desenvolvimento urbano. As normas relativas à gestão de recursos hídricos são tratadas na subseção seguinte.

Nesta perspectiva, para os fins desta pesquisa, a legislação de interesse³ inclui: a Lei Complementar n. 140/2011, Lei n. 4504/1964 - Estatuto da Terra, Lei n. 4717/1965, Lei n. 6766/1979, Lei n. 6803/1980, Lei n. 6938/1981, Lei n. 7347/1985, Lei n. 9985/2000, Lei no 10257/2001, Lei n. 11428/2006, Lei n. 12187/2009, Lei n. 12651/2012, Lei n. 13089/2015, Decreto n. 24643/1934, Decreto n. 7841/1945, Decreto n. 4340/2002, Decreto n. 6660/2008, Decreto s.n de 15 de setembro de 2010; Resoluções CONAMA n. 01/1986 e n.237/1997; Portarias MMA n. 189/2001 e n. 473/2003.

2.1.2 DEFESA AMBIENTAL, NORMAS NACIONAIS

As balizas jurídico-institucionais da defesa ambiental no Brasil são constituídas por normas esparsamente instituídas ao longo de mais de um século, a partir de modelos filosóficos e objetivos distintos (Neves, 2014). São aqui apresentadas, em primeiro lugar, as normas que tratam diretamente do meio ambiente como objeto de tutela: aquelas relacionadas à política nacional de meio ambiente e à regulamentação do exercício da competência ambiental comum por meio de normas nacionais. São em seguida apresentadas as normas que tratam de temas específicos.

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

A PNMA foi instituída em 1981,⁴ dispondo sobre a proteção dos bens ambientais e o combate à poluição em termos abrangentes. A defesa do meio ambiente nela é tratada como responsabilidade comum aos entes federativos (então constituídos pela União federal e as unidades federativas) e os municípios (então ainda não considerados entes federados). Esta norma forneceu a primeira definição jurídica de meio ambiente como objeto de tutela (art. 3º).

3 Importante reafirmar que estão mencionadas como legislação de interesse as normas diretamente tratadas no texto. As normas federais de interesse ambiental são numerosas e vão bem além da seleção apresentada – basta citar aqui a Lei da Pesca (Decreto-lei n. 221/67), o Estatuto de Proteção à Fauna (Lei n. 5197/67), Lei de Responsabilidade Civil por Danos Nucleares (Lei n. 6453/1977) e as competências/ atribuições sobre danos nucleares, pesca, fauna e “flora”, reafirmando-se que a flora está diretamente envolvida com a Lei n. 1651/2012 e leis da Mata Atlântica e do Cerrado.

4 A Lei n. 6938/1981 – modificada pelas Leis n. 8098/1990, n. 7804/1989 e n. 12856/2013 – foi regulamentada pelo Decreto n. 88351/1983, revogado pelo Decreto n. 99274/1990, por sua vez já alterado pelos Decretos n. 1205/1994, n. 99355/1991 n. 3942/2001, n. 6792/2009.



5 Por meio das Resoluções Conama n. 01/1986, são definidas responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Na Resolução Conama n. 237/1997, são abordados, entre outros, os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental.

6 Além de classificar as categorias de águas, a Resolução Conama n. 20/1986 prevê que os órgãos de controle ambiental possam acrescentar outros parâmetros ou tornar mais restritivos os estabelecidos na resolução. Assevera ainda que os estados, territórios e o Distrito Federal, através dos respectivos órgãos de controle ambiental, deverão exercer sua atividade orientadora, fiscalizadora e punitiva das atividades potencialmente poluidoras instaladas em seu território, ainda que os corpos de água prejudicados não sejam de seu domínio ou jurisdição.

São objetivos da PNMA preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, definido o meio ambiente como um patrimônio público. São princípios da PNMA a ação governamental para defesa do meio ambiente tendo em vista o uso coletivo; a racionalização do uso do solo, subsolo, água e ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais; a proteção dos ecossistemas; o controle e zoneamento das atividades poluidoras; o incentivo às pesquisas para uso racional e proteção dos ecossistemas; o acompanhamento do estado da qualidade ambiental; a recuperação de áreas degradada; a proteção de áreas ameaçadas; e a educação ambiental. É prevista a atuação de todas as esferas do governo por meio dos seus órgãos ambientais munidos dos seguintes instrumentos (art. 9º): padrões de qualidade ambiental, zoneamento ambiental, avaliação de impactos ambientais (AIA), licenciamento e fiscalização ambientais, incentivos às tecnologias limpas, unidades de conservação, sistema nacional de informações ambientais, cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa, penalidades disciplinares ou compensatórias e relatório de qualidade do meio ambiente.

Duas inovações institucionais decisivas para a construção da institucionalidade ambiental foram antecipadas pela PNMA, ao impor ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente de acordo com o princípio da responsabilidade objetiva, e a legitimidade do Ministério Público da União e dos estados para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Ambas as disposições foram consagradas três anos mais tarde em 1985, por meio da Lei. n. 7347/1985, e incluídas na CF88.

As diretrizes da PNMA deveriam ser traduzidas em normas e planos para ação dos Governos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios: cabe a cada ente estruturar sua política ambiental.

A PNMA dispõe sobre a exigência de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, cabendo ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) a regulamentação dos instrumentos previstos, tais como o sistema de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras⁵ e a classificação de águas doces.⁶

A PNMA estrutura o modelo de governança ambiental, consubstanciado no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Essa estrutura compreende os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, contando com órgãos de caráter superior, consultivo e deliberativo, central, e executor, de acordo com a seguinte estrutura:

- **Órgão superior:** Conselho do Governo, composto por autoridades setoriais do Poder Executivo da União, reunindo representantes de todos os ministérios e da Casa Civil da Presidência. Tem como atribuição assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais. Este órgão não exerce na prática esta função.



7 Cadastro obrigatório de todas as pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente.

8 Além dos órgãos do SISNAMA, a ANA também desempenha competências concernentes à tutela ambiental. É uma autarquia de regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e responsável por implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, responsável por supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos. A ANA será tratada em detalhe na subseção seguinte.

9 Portaria MMA n. 189/2001.

10 Portaria MMA n. 473/2003.

- **Órgão consultivo e deliberativo:** O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), responsável por estabelecer padrões, normas e critérios relacionados a atividades que façam uso de recursos naturais ou que possam impactar determinado ambiente.
- **Órgão central:** Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável pelas estratégias e política de preservação, conservação e utilização sustentável do meio ambiente.
- **Órgão executor:** são órgãos executores no âmbito federal o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). O IBAMA deve propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental, o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais; promover o licenciamento ambiental nas atribuições federais; implementar o Cadastro Técnico Federal,⁷ a fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas; gerar e disseminar informações relativas ao meio ambiente; promover o monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais; dar apoio às emergências ambientais; executar programas de educação ambiental; elaborar o sistema de informação e estabelecer critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais; dentre outros. A partir de 2007 o ICMBIO passou a ser o órgão responsável pelas unidades de conservação federais para execução de ações da política nacional de unidades de conservação, podendo para tal propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação.⁸
- **Órgãos Seccionais:** os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.
- **Órgãos locais:** os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Inexiste uma instância de coordenação do SISNAMA. Cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a regionalização das medidas, elaborando normas e padrões supletivos e complementares. No início da década de 2000, buscando fortalecer a cooperação entre as três esferas de governo, o MMA criou a Comissão Tripartite Nacional,⁹ com a missão de articular os órgãos federais, estaduais e municipais de meio ambiente e outras organizações da sociedade para a promoção da gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federados. A Comissão seria composta por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais da federação, os quais desenvolveriam seus trabalhos de acordo com uma lógica de consenso, em que as decisões são construídas por unanimidade. As Comissões Tripartites Estaduais e a Comissão Bipartite do Distrito Federal¹⁰ teriam as mesmas incumbências em âmbito estadual e do Distrito Federal.



11 CF88, art. 23.

12 O órgão ambiental capacitado é definido como aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

A regulamentação das competências comuns em matéria ambiental

É determinação constitucional¹¹ que normas para a cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para exercício das competências comuns sejam definidas por meio de lei complementar. Em 2011, foi promulgada a Lei Complementar n. 140/2011, que pretende fixar as regras para a cooperação entre os entes no que diz respeito à matéria ambiental, para tal dispondo sobre os aspectos a seguir.

São mencionados os seguintes instrumentos de cooperação institucional: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do poder público, Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; e a delegação de atribuições de um ente federativo a outro.

É facultado ao ente federativo delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas pela LC 140/2011, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado¹² a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Todos os entes federativos têm o poder-dever das seguintes ações administrativas:

- formular, executar e fazer cumprir a PNMA e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental, no âmbito das respectivas atribuições;
- exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito das respectivas atribuições;
- promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;
- organizar e manter o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);
- elaborar o zoneamento ambiental nos respectivos âmbitos;
- definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;



- controlar a 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, na forma da lei;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos de acordo com as respectivas atribuições para licenciar ou autorizar, ambientalmente;
- elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-exportadas no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ;
- controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas;
- promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de acordo com as atribuições conferidas por essa lei.

À União, compete exclusivamente as seguintes ações administrativas:

- aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos; controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados;
- controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas; proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista em lei, exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;
- gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais;
- exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos;
- exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre de produtos perigosos e o licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida pelo executivo federal;
- aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessionárias em:
 - a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e
 - b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;



- o licenciamento das atividades :
 - a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
 - b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
 - c) localizadas ou desenvolvidas em terras indígenas;
 - d) localizadas ou desenvolvidas em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs;
 - e) localizadas ou desenvolvidas em 2 (dois) ou mais estados;
 - f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na LC 97/1999;
 - g) destinadas a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
 - h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Aos estados e ao Distrito Federal competem as seguintes atividades:

- formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos estados;
- promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;
- promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em APAs;
- aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucesoras em:
 - a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em APAs;



- b) imóveis rurais, observadas as atribuições da União;
- c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado;

- aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;
- exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e
- exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvada a que competência da União.

São ações administrativas do Distrito Federal e Municípios (art. 9º):

- formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;
- executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município e observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
 - a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
 - b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto APAs;
- observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em APAs; e a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo município.

Atividades e empreendimentos são licenciados ou autorizados por um único ente federativo. A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador. É prevista a atuação em caráter supletivo para licenciamento e autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:



I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

A ação administrativa subsidiária dos entes federativos deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição, podendo ser prestada por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Os entes federativos têm atribuição comum para fiscalização de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadores de recursos naturais, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização da atividade fiscalizada.

Outras leis federais estabelecem mais regras para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção, como ocorre para os biomas Mata Atlântica e Cerrado.

2.1.3 DEFESA DAS FLORESTAS E CONTROLE DO DESMATAMENTO

As balizas da proteção das florestas no Brasil são constituídas por normas criadas ao longo de mais de um século. Com iniciativas de replantios de florestas desde o tempo do Império¹³ e da criação de espaços verdes protegidos (Floresta do Acre, 1911), o Brasil ingressa no século XX com áreas protegidas sob responsabilidade de administrações provinciais e estaduais (Barreto Filho, 2005).

Código Florestal e a Lei n. 12651/2012

Em 1934, foi promulgado o primeiro Código Florestal,¹⁴ revisado em 1965 por meio da Lei n. 4771, que vigorou por quase meio século. No chamado Novo Código Florestal de 1965, foram definidas diversas categorias de áreas protegidas, tais como os Parques e as Áreas de Preservação Permanente (APPs). Estas áreas protegem a vazão e a qualidade das águas ao preservarem florestas e matas ciliares em áreas rurais e urbanas ao longo dos cursos d'água, em torno de nascentes, lagos, lagoas ou reservatórios.

13 Em 1818, já se tem registros de decretos reais determinando o fim do corte de árvores junto a mananciais e às margens de riachos próximos à capital, e ordenando a avaliação de terras de particulares com o intuito de adquiri-las para a administração governamental, visando preservar os rios ameaçados.

14 Decreto n. 23793/1934.



O Novo Código Florestal foi revogado em 2012 por meio da Lei n.12651, tendo sido mantida a formulação segundo a qual todas as formas de vegetação que tenham utilidade às terras que revestem são bens de interesse comum exigindo que os direitos de propriedade sejam exercidos com as limitações previstas na legislação e aplicáveis às áreas rurais e urbanas. Foi mantido o mesmo conceito de APP previsto no Código revogado, ao determinar que todas as formas de vegetação que tenham utilidade às terras que revestem são bens de interesse comum exigindo que os direitos de propriedade sejam exercidos com as limitações previstas na legislação (art. 3º), explicitando que o conceito é aplicável às áreas rurais e urbanas (art. 4º). Entretanto, são instituídos novos parâmetros e critérios para sua operacionalização, tais como as *áreas consolidadas até julho de 2008*.

No que diz respeito a instrumentos de política, são relacionados na atual norma florestal instrumentos anteriormente instituídos – tais como APPs, que permanecem definidas por dois critérios: condição intrínseca (art. 5º) ou criadas por ato do chefe do Poder Executivo quando declaradas de interesse social para cumprir finalidades tais como conter a erosão e mitigar riscos de enchentes (art. 6º) – e criados novos instrumentos, tais como as áreas verdes urbanas.

Municípios podem estabelecer áreas verdes urbanas mediante o uso de instrumentos como direito de preempção, transformação de áreas de reservas legais em áreas verdes, exigências em loteamentos e aplicação de recursos da compensação ambiental. São estabelecidos instrumentos designados “econômicos e financeiros”, como Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e a Cota de Reserva Ambiental (CRA). Parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água pode ser usada para recuperação de APPs e RLs na bacia de geração da receita.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), obrigatório em todo o território nacional, consiste no registro de informações georreferenciadas do imóvel rural, com delimitação das APPs, Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública.

Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

UCs são espaços territorialmente protegidos para fins ambientais, criadas por ato do poder público das três esferas de governo, e classificadas em 12 categorias. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído em 2000,¹⁵ é constituído pelo conjunto de Unidades de Conservação (UCs) federais, estaduais e municipais, divididas em dois grandes grupos (proteção integral e uso sustentável), aos quais pertencem 12 categorias de UCs que estabelecem distintos tipos de proteção.

O SNUC é gerido pelos órgãos ambientais competentes para potencializar o papel das UCs, planejadas e administradas de forma integrada, visando que amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas estejam adequadamente representadas no território nacional e nas águas

¹⁵ Lei n. 9985/2000, regulamentada pelo Decreto n. 4340/2002.



16 No Decreto n. 4340/2000, art. 17 § 2º, prevê-se que a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, entre outros, representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

jurisdicionais. Os órgãos responsáveis pelas UCs podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas para sua conservação.

O SNUC prevê os seguintes instrumentos: Zona de Amortecimento, Plano de Manejo, Compensação por Significativo Impacto Ambiental, conselhos de UCs,¹⁶ Corredores Ecológicos, Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, Gestão Integrada – Mosaico, Reserva da Biosfera, Câmara de Compensação Ambiental, e Gestão Compartilhada com OSCIP.

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de UCs do grupo de proteção integral com no mínimo 0,5% do valor do empreendimento. Ao órgão ambiental licenciador, compete decidir em qual UC esse valor será alocado.

Órgão ou empresa, pública ou privada, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica ou responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiários da proteção proporcionada por uma UC, devem contribuir financeiramente para sua proteção e implementação – todavia essa contribuição (artigos 47 e 48) ainda carece de regulamentação para ser implementada.

2.1.4 BIOMAS PROTEGIDOS

Cerrado

Considerado um *hotspot* da humanidade, o Cerrado é o segundo bioma da América do Sul, abrigando as nascentes das três maiores bacias hidrográficas dessa região (Amazônica/ Tocantins, São Francisco e Prata). O Cerrado só passou a contar com proteção específica a partir dos anos 1990, garantindo-se um percentual de 35% para delimitação da área de Reserva Legal (RL) em propriedades rurais situadas em áreas de Cerrado na Amazônia Legal, e de 20% em qualquer outra área do Brasil. A partir de 2010, o Cerrado passou a contar com a proteção do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PP Cerrado), que trata da integração e aperfeiçoamento das ações de monitoramento e controle de órgãos federais, dirigidas à regularização ambiental das propriedades rurais, gestão florestal sustentável e combate às queimadas, e ao ordenamento territorial. O PP Cerrado pretende promover nos remanescentes do Bioma Cerrado a conservação da biodiversidade, a proteção dos recursos hídricos, o uso sustentável dos recursos naturais, o incentivo a atividades econômicas ambientalmente sustentáveis, a manutenção de áreas nativas e a recuperação de áreas degradadas.

Os Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCTI) e do Meio Ambiente (MMA)¹⁷ devem desenvolver e implementar um sistema de monitoramento anual com cobertura completa do Bioma Cerrado, abrangendo todos os tipos de vegetação nele contidos,

17 Por meio respectivamente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais/INPE e do IBAMA.



produzindo dados anuais sobre o percentual do desmatamento e da degradação florestal por tipo de vegetação, assim como sistema de monitoramento em tempo quase real, que permita agilizar as ações de fiscalização e controle. Ao MMA, cabe promover avaliações periódicas sobre os resultados e impactos da implementação do PP Cerrado, para subsidiar relatórios de acompanhamento da implementação, observadas as diretrizes metodológicas de quantificação e verificação de emissões de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Mata Atlântica

O bioma Mata Atlântica é constitucionalmente nomeado Patrimônio Nacional,¹⁸ sendo prevista sua utilização na forma da lei. A matéria se encontra disciplinada desde 2006 pela Lei da Mata Atlântica,¹⁹ que garante a utilização e proteção desse bioma de acordo com os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da precaução, da prevenção, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, e da gestão democrática, entre outros. É proibida a supressão de vegetação primária para loteamento ou edificação, e condicionada a restrições quando ela for secundária em estágio avançado ou médio de regeneração. A competência para a autorização para corte encontra-se distribuída da seguinte forma:

- órgão ambiental estadual, quando a vegetação for primária (art.14), secundária em estágio avançado (art. 25) e secundária em área rural (art. 25), sendo concedida autorização apenas em razão de utilidade pública e atividades científicas e práticas preservacionistas, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;
- órgão ambiental estadual, para supressão de vegetação de Mata Atlântica secundária destinada a parcelamentos de solo urbano para fins de loteamentos e qualquer edificação;
- órgão ambiental estadual, quando a vegetação for secundária em estágio inicial de regeneração²⁰ (art. 25); e
- órgão ambiental municipal, quando a vegetação for secundária em estágio médio de regeneração, localizada em área urbana, para autorização em razão de utilidade pública e interesse social, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico (art. 14, § 2º).

Sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, o poder público deve estimular a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica com incentivos econômicos. O corte ou a supressão de vegetação primária e secundária, nos estágios médio e avançado de regeneração do bioma

¹⁸ CF88, art. 225, §4º da CF88

¹⁹ Lei n. 11428/2006

²⁰ A autorização, nesse caso, será para qualquer uso, exceto nos estados onde a vegetação primária e secundária remanescente do bioma Mata Atlântica for inferior a 5% da área original, quando serão aplicadas as restrições para autorização de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas (Lei n. 11428/2006, art. 25).



Mata Atlântica, são condicionados à compensação ambiental, devendo ser destinada área equivalente em extensão à área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia – e nos casos previstos nos arts. 30 e 31 desta Lei, em áreas localizadas no mesmo município ou Região Metropolitana.

O Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica tem a missão de fomentar projetos que envolvam conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas, a serem implementados em municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

2.1.5 POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC)

Ainda são incertos os efeitos da intensificação das mudanças climáticas na distribuição temporal e espacial do recurso água (Marengo, 2008), sendo não obstante indiscutível o aumento da vulnerabilidade das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, assim como o agravamento dos riscos para os recursos de água no Brasil (ibid, p.93). Entre os efeitos adversos previstos para o Brasil mencionados no PNMC, estão a intensificação de eventos climáticos extremos, o agravamento da escassez de oferta hídrica no Nordeste semiárido, perda de biodiversidade na Amazônia, substituição de áreas florestais e alteração do regime de chuvas, além de aumento do nível do mar e aumento de áreas e populações vulneráveis. Este quadro posiciona a política nacional para o clima em posição de destaque na governança da água.

As principais referências para a política nacional para o clima são a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto. A Convenção Quadro foi assinada em 1992, promulgada pelo Decreto n. 2652/1998, e regulamentada mais de uma década depois, pelo Decreto n. 7390/2010. A partir da 3ª Conferência das Partes, realizada em Quioto, Japão, foi instituído o Protocolo de Quioto em 1997, tendo sido promulgado no Brasil em 2005.²¹

Instituída em 2009²² e parcialmente regulamentada em 2010,²³ a política nacional de mudanças climáticas (PNMC) tem como objetivos (i) a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do sistema climático; (ii) a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às diferentes fontes; (iii) o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; (iv) a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança climática pelas três esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos interessados ou beneficiários; (v) preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais (com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional); (vi) a consolidação e expansão das áreas legalmente protegidas e o incentivo aos reflorestamentos, (vii) a recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas e (viii) o estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) (art. 4º).

²¹ Por meio do Decreto n. 5445, de 12 de maio de 2005.

²² Lei n. 12187/2009.

²³ Decreto 7390, de 09/12/2010.



Dentre as diretrizes adotadas (art. 5º), destacam-se as ações de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional; o estímulo e apoio à participação das três esferas de governo, do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada para identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas.

Dentre os instrumentos da política, destacam-se (art. 6º): o Plano Nacional de Mudança do Clima, o Fundo Nacional de Mudança do Clima, os planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas; a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de acordo com os critérios estabelecidos pela Convenção e por suas Conferências das Partes, a encargo do governo federal; as resoluções da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; os registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes, elaborados com base em informações e dados fornecidos por entidades públicas e privadas, responsabilidade do governo federal; medidas estimuladoras do desenvolvimento de processos e tecnologias que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação; as medidas de divulgação, educação e conscientização; o monitoramento climático nacional; os indicadores de sustentabilidade; o estabelecimento de padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa; e a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima.

São chamados instrumentos institucionais da PNMC para execução dos seus objetivos: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima), e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

A Agenda 2030, “Transformando Nosso Mundo”, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), entre os quais está o objetivo 13: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, reconhecendo que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a proposta global para mudança do clima.

2.1.6 DESENVOLVIMENTO URBANO E PROTEÇÃO AMBIENTAL

Em 2001, foi regulamentado o capítulo da CF88 sobre política urbana por meio da aprovação do Estatuto das Cidades,²⁴ tendo sido reafirmado o vínculo estruturante entre a defesa ambiental e as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos seguintes termos:

²⁴ Lei n. 10257/2001.



25 Planos diretores municipais devem harmonizar o respeito aos preceitos urbanísticos e ambientais - como por exemplo no que se refere à preservação de APPs que, pela Lei n.12651/2012, permanecem aplicáveis tanto a zonas rurais quanto a zonas urbanas.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...) VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) g) a poluição e a degradação ambiental.

O município é consagrado como o executor da política de desenvolvimento urbano no Estatuto das Cidades, sendo disciplinados diversos instrumentos para uso dos municípios. Parte destes instrumentos se presta à defesa ambiental, inclusive para a proteção das águas, tanto no meio urbano quanto no rural. Alguns já são tradicionalmente usados pelos gestores municipais, tais como plano diretor,²⁵ zoneamento ambiental e disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo. Outros instrumentos foram instituídos no Estatuto – tais como o parcelamento ou a edificação compulsórios, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse.

O Estatuto das Cidades foi complementado em 2015 pelas disposições da lei n. 13089, que instituiu o Estatuto das Metrôpoles, disciplinando aspectos importantes da gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas.

Estão entre os instrumentos os planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, zonas para aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas interfederativas (estas reguladas pela Lei n. 11079/2004, modificada pela lei n. 13097/2015).

Finalmente, há a mencionar a Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, também chamada de Agenda 2030, “Transformando Nosso Mundo”, constituída por um conjunto de programas, ações e diretrizes orientadoras dos trabalhos das Nações Unidas e seus países-membros. As negociações da Agenda 2030 foram concluídas em agosto de 2015, e consolidadas em um documento que estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, e 169 metas correspondentes, devendo ocorrer sua implementação no período 2016-2030. Esta Agenda foi oficialmente adotada pelos chefes de Estado e de Governo do mundo na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015, em Nova Iorque, em setembro de 2015. Entre estes objetivos está o objetivo 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.



2.2 Água, insumo para atividades produtivas e serviços: a gestão dos recursos hídricos

2.2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O uso das expressões “recurso hídrico” e “água” em textos normativos e institucionais designam diferentes objetos de interesse. Segundo Pompeu (1999, apud Granziara, 2014, p.15), o termo “água” designa “(...) o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero”. Já o termo “recurso hídrico” designa o conjunto de águas disponíveis para satisfazer uma demanda identificável em um local, durante certo período de tempo (UNESCO; WMO, 2013, p.377).

No Brasil, normas, arranjos institucionais e a maioria das organizações voltadas para a gestão dos recursos hídricos *stricto sensu* são de criação recente, ressaltando-se as organizações gestoras de recursos hídricos para fins hidroenergéticos instituídas desde a década de 1940, tais como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

Em 1987, na Carta de Salvador, especialistas em gestão de recursos hídricos apontaram a necessidade de usos múltiplos e de um sistema de gestão de recursos hídricos que contasse com a inclusão de novos atores, principalmente usuários e organizações com atuação direta na gestão das águas.

A partir da CF88, a água passou a ser bem de uso público, de domínio da União e dos estados, tendo sido designada a União para instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definição de critérios de outorga de direito de uso. Nove anos depois, foi promulgada a Lei das Águas (Lei n. 9433/1997), baseada em princípios do direito internacional ambiental sobre águas, que entre outros instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH).

Nesta subseção é apresentada a estrutura adotada nacionalmente para a política e o sistema nacional de gestão de recursos hídricos, seguida das principais organizações integrantes do sistema e suas respectivas competências: agências de água, os comitês de bacia e os conselhos de recursos hídricos, os órgãos gestores executivos estaduais e federal. A subseção é concluída com a apresentação dos instrumentos de política criados para a operação do SINGREH: os planos estaduais e nacional, o enquadramento dos corpos de água, sistema de informações sobre recursos hídricos, outorga, cobrança pelo uso da água bruta e as compensações aos municípios, pelo aproveitamento econômico dos recursos hídricos e águas minerais.

O modelo adotado de governança dos recursos hídricos tem numerosas áreas de interseção com outros setores de política pública, especialmente meio ambiente, infraestrutura, irrigação, geração de eletricidade e desenvolvimento urbano. Optou-



se neste relatório por focalizar a atenção nos sistemas de distribuição de competências, organizações e instrumentos, excluindo do relatório análises sobre estes enlaces intersetoriais.

A legislação de interesse para a gestão de recursos hídricos é constituída por: Lei n. 7990/1989; Lei n. 8001/1990; Lei n. 9433/1997, a Lei de Águas; Lei n. 9648/1998; Lei n. 9984/2000, de criação da Agência Nacional de Águas (ANA); Lei n. 12334/2010, Lei n.12787/ 2013; Decreto n. 24643/1934, Código de Águas; Decreto n. 7841/1945, Decreto 3692/2000, Decreto n. 4613/2003 que regulamenta o CNRH e Decreto n. 6101/2007; Resoluções CONAMA n. 20/1986, 357/2005, n. 410/2009 e n. 430/2011; e Resolução CNRH n. 48/2005.

2.2.2 REGULAMENTAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DE GESTÃO: A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

O Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) regulamentam as competências constitucionais sobre o domínio e gestão das águas, detalhando as competências da União. São princípios e fundamentos da PNRH: (i) a água é bem de domínio público; (ii) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; (iii) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; (iv) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; (v) bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do SINGREH; e (vi) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

Os objetivos da PNRH são: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável, à prevenção e à defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais (Lei n. 9433/1997, art. 2º).

Constituem diretrizes para implementação da PNRH: a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo e a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras (Lei n. 9433/1997, art. 3º).



2.2.3 O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS (SINGREH): ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS

A PNRH alicerça a gestão das águas em duas estruturas: o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIREH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). São objetivos do SINGREH a coordenação da gestão integrada das águas, arbitramento administrativo dos conflitos ligados ao uso da água, implementação da PNRH, o planejamento e regulação do controle do uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos, e a promoção da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (Lei n. 9.433/97, art. 32).

O SINGREH é composto por diversos tipos de instâncias, aos quais correspondem distintos tipos de organizações, articuladas em um arranjo institucional pautado pela busca de matricialidade e descentralização. Estas organizações são sucintamente descritas a seguir: os conselhos e comitês de bacias, instâncias de formulação e deliberação; as Secretarias de Estado e Ministério do Meio Ambiente (MMA), instâncias de formulação de políticas governamentais; instância de regulação, a Agência Nacional de Águas (ANA), órgãos gestores de recursos hídricos das três esferas governamentais e agências de água.²⁶ A cada tipo de organização, são designadas competências específicas.

²⁶ Lei n. 9433/1997, art.33, com a redação dada pela Lei n. 9984/2000.

A **Figura 5** oferece uma visão sintética da estrutura organizacional do SINGREH e as respectivas esferas de atuação.

FIGURA 5
Matriz Institucional do SINGREH, 2016



Fonte: ANA, 2013



Conselhos de Recursos Hídricos

Cabe aos conselhos de recursos hídricos a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos setoriais e, de acordo com a sua esfera de atuação (nacional ou estadual), com os planejamentos estaduais ou nacional. Os conselhos devem funcionar como uma última instância em resolução de conflitos entre comitês de bacia e para a definição de teto e piso dos valores a serem estipulados pelos comitês para a cobrança pelo uso da água.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) é colegiado nacional consultivo, normativo e deliberativo, composto por representantes dos usuários de água, do governo (ministérios e Secretaria da Presidência da República) e da sociedade civil organizada ligados a recursos hídricos, e representantes dos conselhos estaduais, sendo garantida ao Poder Executivo federal um número de representantes igual a metade mais um.

Tal como originalmente previstas na Lei das Águas,²⁷ as atribuições do CNRH incluíam a articulação do planejamento da política nacional; o poder de arbitrar em última instância administrativa os conflitos existentes entre CERHs sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados, sobre questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos CERHs ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) e sobre critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para cobrança por seu uso. Ao longo dos seis anos seguintes à sua criação, suas atribuições ganharam novos contornos. No ano de 2000, a partir da criação da ANA²⁸ e da regulamentação do CNRH,²⁹ atividades foram atribuídas à ANA e acrescentadas outras responsabilidades relevantes ao CNRH. Atualmente, estão entre as atribuições do CNRH: (i) manifestar-se sobre propostas encaminhadas pela ANA acerca do estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, para a conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos; (ii) definir os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União e, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, as prioridades de aplicação dos recursos gerados nas respectivas bacias; (iii) autorizar a criação das agências de água em bacias de domínio da União; (iv) deliberar sobre as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos de domínio da União; (v) manifestar-se sobre os pedidos de ampliação dos prazos para as outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União; e (vi) autorizar a criação das agências de água e delegar, quando couber, por prazo determinado, aos consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, com autonomia administrativa e financeira, o exercício de funções de competência das agências de água, enquanto estas não estiverem constituídas.

Mais recentemente, com a criação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) em 2010,³⁰ foram acrescentadas ao CNRH as atribuições de zelar pela implementação da PNSB e estabelecer diretrizes para sua implementação, para aplicação

²⁷ Lei n. 9433/1997, art. 34.

²⁸ Lei n. 9984/2000.

²⁹ Decreto n. 4613/2003.

³⁰ Lei n. 12334/2010.



de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); apreciar o Relatório de Segurança de Barragens, fazendo, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso Nacional.

Os conselhos estaduais de recursos hídricos (CERHs), também integrantes do SINGREH, têm competência para deliberar sobre “acumulações, derivações, captações e lançamentos, de pouca expressão, para efeito de isenção de obrigatoriedade de outorga de direitos de recursos hídricos de acordo com o domínio destes” (Lei n. 9433/1997, art. 38, V). Os CERHs são instância recursal para as decisões tomadas pelos comitês de bacia de rios estaduais e autorizam a criação de agências de água estaduais. Os CERHs recebem proposta da agência de águas para enquadramento de corpos de água estaduais e encaminham ao órgão estadual de meio ambiente – cabendo a estes últimos a decisão de enquadramento dos corpos de água estaduais. (Lei n. 9433/1997, art. 44, XI, a).

As Agências de Águas

São aqui descritas a seguir a Agência Nacional de Águas (ANA) e as agências de bacia. A ANA é criada em 2000³¹ como uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira e vinculada ao MMA, para implementar a PNRH e regular o uso da água em corpos d’água de domínio da União.

A ANA não havia sido originalmente prevista no SINGREH: só viria a ser criada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em meio à formulação das agências reguladoras. A ANA acumula atribuições executivas, antes delegadas ao colegiado do CNRH, expressando tendência de concentração de poderes na gestão dos recursos hídricos. Estão entre suas atribuições disciplinar em caráter normativo a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da PNRH; outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União; fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União; organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens. Também cabe à ANA definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, para garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas,³² valendo mencionar que a definição das condições de operação de reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos é efetuada em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).³³

Para outorgas que envolvem corpos de água de domínio da União, a ANA deve regular e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de irrigação e adução de água

31 Lei n. 9984/2000.

32 Lei n. 9984/2000, art. 4º §2º. À ANA cabe: (...) declarar corpos de água em regime de racionamento preventivo e aplicar as medidas necessárias para assegurar seus usos prioritários em consonância com os critérios estabelecidos em decreto ouvidos os respectivos comitês de bacia hidrográfica, se houver (Decreto n. 3692/2000, art. 2º, XII).

33 Lei n.9984 /2000, art. 4º, §3º. A declaração de reserva de disponibilidade hídrica será transformada automaticamente pelo poder outorgante, em outorga de direito de uso de recursos hídricos à instituição ou empresa que receber da ANEEL a concessão ou a autorização de uso do potencial de energia hidráulica.



bruta, cabendo-lhe inclusive a disciplina da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes. Para estas situações, a ANA deve zelar pela prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, em observância aos princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade tarifária e utilização racional dos recursos hídricos.

Dentre os poderes da ANA, há ainda a destacar a aplicação de racionamentos preventivos durante períodos de carência hídrica, quando deverão ser observados critérios a serem definidos em decreto do Presidente da República, tema sobre o qual Lei das Águas era silente.³⁴ Em sua função implementadora da política, a ANA presta contas ao MMA.

³⁴ Lei n. 9984/2000 art. 4º, § 2º.

³⁵ Lei n. 9433/1997.

As agências de água, criadas em 1997³⁵ e denominadas agências de bacia na maioria das legislações estaduais de recursos hídricos, não têm atribuição de regulação. Pertencem a seu âmbito de atuação competências técnicas e executivas semelhantes às da ANA, de cunho técnico e administrativo para efetivação da gestão da água na bacia, tais como a função de secretaria-executiva dos respectivos CBHs.

A Secretaria de Recursos Hídricos e Urbanismo (SRHU) do Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Cabe à SRHU/MMA a coordenação e a implementação do PNRH,³⁶ além de prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao CNRH e instruir os expedientes provenientes dos CERHs e dos CBHs.

³⁶ Decreto n. 6101/2007, art. 23.

O Secretário da SRHU/MMA acumula a secretaria executiva do CNRH. No que tange à integração setorial, a SRHU/MMA atua na integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, apoiando a implementação dos sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, das políticas estaduais de recursos hídricos e dos CBHs; subsidiando a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos; promovendo a avaliação e a mitigação de vulnerabilidades e fragilidades ambientais em áreas urbanas, o saneamento e revitalização de bacias hidrográficas em áreas urbanas. No combate à desertificação, a SRHU/MMA atua na proposição da formulação da Política Nacional de Combate à Desertificação em conformidade com as diretrizes preestabelecidas pelo MMA e os compromissos da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, e no planejamento de ações para prevenir ou minimizar os efeitos das secas e inundações no âmbito do SINGREH.

Órgãos Gestores Estaduais

Com a subdivisão do domínio das águas entre a União, os estados e Distrito Federal, a partir da CF88, são criadas na esfera estadual estruturas para responder pela emissão de outorgas, fiscalização e planejamento, pela implementação dos sistemas estaduais



de gerenciamento de recursos hídricos e para, quando necessário, exercer função de agência de bacia hidrográfica onde estas inexistem, conforme disposto na política estadual de recursos hídricos. Na esfera estadual, os órgãos executivos gestores tomam variados formatos, ora estruturados como secretarias estaduais exclusivas, ora como secretaria de gestão de recursos hídricos associada com a proteção ambiental.

Órgãos Gestores Municipais

Na esfera municipal, os órgãos gestores municipais tomam variados formatos, tais como secretarias, assessorias e departamentos. Podem interagir com os órgãos, colegiados, diretamente ou como facilitadores em atividades tais como a obtenção de dados e execução de projetos relacionados a gestão de recursos hídricos, atuar prestando serviços de interesse local e como receptores de serviços e produtos decorrentes da implementação do PNRH (MMA, 2011).

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH)

Os comitês de bacia hidrográfica (CBH) são previstos na PNRH no contexto da gestão descentralizada, integrada e participativa (ANA, 2012), sob inspiração do modelo francês de gestão de águas. Dentre as inovações promovidas em 1997 pela PNRH, a bacia hidrográfica passa a demarcar a unidade físico-territorial de planejamento e gestão hídrica, definindo recorte territorial de ação dos CBHs distinto dos recortes político-administrativos de estados, municípios e microrregiões. Os CBHs visam construir soluções mais adequadas à gestão hídrica, distinguindo-se de outras formas de participação previstas nas demais políticas públicas – já que, ao deliberar sobre a gestão hídrica, os CBHs dividem com o poder público responsabilidade sobre um bem público, a água. São previstos CBHs para bacias de rios até a terceira ordem, o que pode levar à criação de um comitê de bacia para espaços territoriais de grande extensão, tornando mais complexas a operacionalidade e a criação de identidade entre seus membros.

Cada estado define por meio de normas os critérios para criação de comitês de bacia. Portanto, há diferentes processos para criação, composição e funcionamento dos CBHs no país. As diversidades regionais e as significativas diferenças de disponibilidade hídrica conferem especial importância ao exercício da autonomia estadual na escolha do arranjo institucional mais adequado às suas especificidades.³⁷

Quanto à composição dos CBHs, é prevista a participação do poder público, dos usuários e da sociedade civil, limitada a representação do poder público a 50% do total dos representantes. Cabe ao CBH por meio de seu regimento interno definir a representação, para que se atenda às especificidades de cada bacia. A composição dos CBHs abrange as seguintes representações:

37 A variedade de alternativas organizacionais estaduais historicamente construídas no Brasil atesta que o CBH não representa a única alternativa para se tratar de problemas relacionados ao uso da água. Este papel pode ser desempenhado por outros arranjos institucionais, tais como associações de usuários, consórcios intermunicipais e comissões interestaduais, como ocorre no Ceará. O estado do Ceará está entre os pioneiros no cenário nacional a estabelecer sua Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei estadual n.11996/1992, atualizada pela Lei estadual n. 14844/2010), tendo sido adotado um modelo de gestão compartilhada entre estado e sociedade por meio da criação de colegiados que permitem a gestão da água por meio da gestão dos açudes.



I – da União;

II – dos estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III – dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV – dos usuários das águas de sua área de atuação;

V – das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, estados, Distrito Federal e municípios à metade do total de membros.

§ 2º Nos comitês de bacia hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Nos comitês de bacia hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I – da Fundação Nacional do Índio (Funai), como parte da representação da União;

II – das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º A participação da União nos comitês de bacia hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios de domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos. (Lei n. 9433/1997, art. 39)

A composição do CBH interestadual, que compreende representação da União dos estados envolvidos, deve levar em consideração a dimensão territorial, a localização dos usuários, a intensidade e o impacto dos usos na bacia, o número de unidades federadas (estados) e de comitês em sub-bacias, os domínios das águas, a concentração de conflitos e mesmo as distâncias necessárias ao deslocamento dos membros do comitê.

2.2.4 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Os instrumentos da política³⁸ podem ser divididos em instrumentos de planejamento, cuja principal função é organizar e definir a utilização da água, e os de controle, determinando a quem caberá o acesso ao recurso hídrico e o respectivo volume.

Os instrumentos de planejamento mencionados na PNRH são os planos de recursos hídricos (planos de bacia, planos estaduais e nacional), o enquadramento dos corpos

³⁸ Lei n. 9433/1997, art. 5º



de água em classes, segundo os usos preponderantes da água e o Sistema de Informações de Recursos Hídricos.

Os instrumentos de controle mencionados na PNRH são a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos (juntamente com o enquadramento estabelece pré-condições para o uso e cobrança da água) e a cobrança pelo uso de recursos hídricos (captação e lançamento de efluentes).

Planos de Bacia e Planos Estaduais e Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)

Os planos de bacia dispõem sobre ações de política e do gerenciamento dos recursos hídricos, a serem desenvolvidos pela respectiva agência de bacia. Os planos são aprovados pelo comitê de bacia e pelo membros do conselho competente. Seu conteúdo deve contemplar o diagnóstico da situação; o estudo das tendências de crescimento demográfico, de atividades produtivas e padrões de ocupação do solo; a verificação do equilíbrio entre disponibilidades e demandas futuras; qualidade; racionalização de usos, estabelecimento de metas, programas e projetos a serem implantados, prioridades de outorga de direito de uso, critérios de cobrança e definição de áreas sujeitas à restrição de usos visando a preservação dos recursos hídricos (Lei n. 9433/1997, art. 7º).

Os planos de recursos hídricos que norteiam a gestão de recursos hídricos, em seu âmbito de atuação, podem ser realizados para o país, por estado e por Bacia Hidrográfica (art. 8º, Lei 9433/1997). O PNRH é composto por um conjunto de diretrizes, metas e programas de longo prazo, construídos em amplo processo de mobilização e participação social, cuja função é buscar um pacto nacional para definir metas e diretrizes visando a melhoria da qualidade e quantidade da oferta de água no território nacional. Os objetivos são a melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade; a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos e a percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante.

O PNRH prevê que sejam elaborados os planos de bacia, desenvolvidos pela respectiva agência de bacia e aprovados pelo CBH e pelos membros do conselho.³⁹ Os planos de bacia devem conter o diagnóstico da situação, o estudo das tendências de crescimento demográfico, de atividades produtivas e padrões de ocupação do solo, verificação do equilíbrio entre disponibilidades e demandas futuras, qualidade, racionalização de usos, estabelecimento de metas, programas e projetos a serem implantados, prioridades de outorga de direito de uso, critérios de cobrança e definição de áreas sujeitas à restrição de usos visando a preservação dos recursos hídricos.⁴⁰

O MMA responde pela coordenação do Plano Nacional, sob acompanhamento da Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos. A cada quatro anos o plano é submetido a revisão, para orientar os planos plurianuais Federal, estaduais e Distrital, e seus respectivos orçamentos anuais. Em 2010, teve início a primeira revisão do PNRH, tendo sido definidas 22 prioridades para o período 2011-2015.

³⁹ Enquanto não estiver aprovado e regulamentado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a utilização dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica continuará subordinada à disciplina da legislação setorial específica (art. 52).

⁴⁰ Lei n. 9433/1997 art. 7º.



41 Lei 9433/1997, art. 13º.

42 No art. 4º, da Resolução CONAMA n. 357/2005 são definidas da seguinte forma as classes de águas doces: Classe especial: águas destinadas ao abastecimento para consumo humano, com desinfecção; à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas; e à preservação dos ambientes aquáticos em unidades de conservação de proteção integral. Classe 1: águas que podem ser destinadas ao abastecimento para consumo humano, após tratamento simplificado; à proteção das comunidades aquáticas; à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho; à irrigação de hortaliças que são consumidas cruas e de frutas que se desenvolvem rentes ao solo e que sejam ingeridas cruas sem remoção de película; e à proteção das comunidades aquáticas em Terras Indígenas. Classe 2: águas que podem ser destinadas ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional; b) à proteção das comunidades aquáticas; à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho, à irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; à aquicultura e atividade de pesca. Classe 3: águas que podem ser destinadas ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional ou avançado; à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras; à pesca amadora; à recreação de contato secundário; e à dessedentação de animais. Classe 4: águas que podem ser destinadas à navegação e à harmonia paisagística.

43 Resolução CONAMA n. 20/1986, alterada pela Resolução CONAMA n. 357/2005, n. 410/2009 e 430/2011.

Continua >

Planos estaduais têm o mesmo objetivo e conteúdo mencionado acima para o plano nacional na esfera de competência dos estados (art. 7º). Chama-se a atenção particularmente para as decisões relativas à outorga, pois devem estar condicionadas às prioridades de uso estabelecidas nos planos de recursos hídricos e de acordo com a classificação das águas.⁴¹

Enquadramento de corpos de água

As águas doces são categorizadas em classes de corpos de água⁴² – especial, I, II, III e IV, segundo seu uso preponderante.⁴³ O setor ambiental, por meio do CONAMA, estabelece as classes.⁴⁴

Compete às agências de água propor aos respectivos CBHs o enquadramento dos corpos de água, de modo a classificar e enquadrar os corpos hídricos respeitando seus usos preponderantes, visando assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes. Por sua vez, os CBHs devem submeter a proposta aos respectivos conselhos (estadual ou nacional, em função do domínio).

Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH)

O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos que visa reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil, atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional, e fornecer subsídios para a elaboração dos planos de recursos hídricos (Lei n. 9433/1997, art. 27).

O SNIRH tem como princípios básicos a descentralização da obtenção e produção de dados e informações, a coordenação unificada do sistema, e o acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade (art. 24). As bases de dados do SNIRH estão organizadas nos seguintes temas: divisão hidrográfica, quantidade de água, qualidade da água, usos da água, balanço hídrico, eventos hidrológicos críticos, institucional, planejamento, programas, regulação e fiscalização. Fazem parte do SNIRH as bases de dados do Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos e o Sistema de Acompanhamento de Reservatórios.

Outorga e cobrança pelo uso da água bruta

Outorga. Aos detentores do domínio das águas cabem atribuições tais como a de regular o uso das águas por meio do instrumento de outorga de direito de uso.



44 Lei n. 9433/1997, art. 10.

45 Lei n. 9433/1997, art. 21, XIX.

46 Lei n. 9433/1997, art. 11.

47 Lei n. 9433/1997, art. 1º, III, e art. 13.

48 Lei n. 9433/1997, art. 1º, IV, e art. 13, parágrafo único.

A outorga é uma autorização que o poder público – no papel do outorgante – concede ao administrado para o uso da água bruta, medida em vazão e tempo de uso. A outorga não implica a alienação parcial das águas, inalienáveis que são, mas o simples direito a seu uso. A utilização da água depende de outorga por parte da União ou do Estado sob cuja titularidade se encontra.⁴⁵ Adverte Machado (2014) que, sendo a água um bem de uso público, a União e os estados não são proprietários, mas gestores do bem:

A dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos. (Machado, 2014, p.500)

O regime de outorga de uso dos recursos hídricos objetiva assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água,⁴⁶ deverá priorizar o consumo humano, a dessedentação de animais⁴⁷ e proporcionar o uso múltiplo da água.⁴⁸ Estão obrigados à solicitação de outorga para o uso da água todos os usuários que pretendam captar água de mananciais para consumo ou para processo produtivo. Aproveitamentos hidroelétricos também dependem de outorga, ficando dela desobrigados usos que atendam necessidades de pequenos núcleos rurais, e os considerados insignificantes.

A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, no seguintes casos: incumprimento pelo outorgado dos termos da outorga, ausência de uso por três anos consecutivos, necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas, necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental, necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas e necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

A vigência da outorga em corpos de água de domínio da União é limitada a trinta e cinco anos, prorrogáveis, respeitando-se as prioridades estabelecidas pelo plano de recursos hídricos da respectiva bacia.

Sobre a outorga preventiva. A ANA pode emitir a outorga preventiva, instrumento que garante ao usuário da água uma reserva de vazão de água durante o tempo necessário para o planejamento de suas atividades, em detrimento aos demais pedidos de outorga apresentados para o uso das águas na mesma bacia. Outorgas preventivas podem constituir reservas de vazão para empreendimentos de média e/ou longa maturação que se encontram em fase de planejamento ou implantação, tais como o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica.

No caso deste tipo de empreendimento, a reserva de disponibilidade hídrica está vinculada à outorga de direito de uso da água em favor do concessionário da geração de energia elétrica. Os vencedores das licitações do setor elétrico têm garantida



49 Conforme disposto na mensagem de veto parcial ao projeto de lei sobre a PNRH.

a outorga total do objeto licitado, não sendo necessária nova concessão para o uso da água.⁴⁹ As outorgas de direito de uso de recursos hídricos para concessionárias e autorizadas de serviços públicos e de geração de energia hidrelétrica vigoram por prazos coincidentes com os correspondentes prazos dos contratos de concessão ou atos administrativos de autorização. Sendo o corpo de água de domínio dos estados ou do Distrito Federal, a declaração de reserva de disponibilidade hídrica será obtida em articulação com a respectiva unidade gestora de recursos hídricos.

A declaração de reserva de disponibilidade hídrica será requerida pela Agência Nacional de Energia Elétrica/ANEEL para aproveitamentos de potenciais hidráulicos; pelo Ministério dos Transportes, por meio do órgão responsável pela gestão hidroviária, quando se tratar da construção e operação direta de eclusa ou de outro dispositivo de transposição hidroviária de níveis e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários, quando se tratar de concessão, inclusive na modalidade patrocinada ou administrativa, da construção seguida da exploração de serviços de eclusa ou de outro dispositivo de transposição hidroviária de níveis.

50 Lei n. 9984 /2000 art. 4º, §2º.

Os casos de racionamento do uso da água devem ser estabelecidos pela ANA, a partir de critérios estabelecidos por meio de decreto presidencial,⁵⁰ aplicável em caso de secas ou de escassez relativa. A escassez relativa pode suceder quando há disponibilidade de água, mas que seja afetada (ou superada) pela demanda.

Cobrança pelo uso da água bruta. Reconhecendo o valor econômico da água, a PNRH prevê a cobrança pelo uso da água para racionalização do seu uso, aplicação dos valores arrecadados prioritariamente na bacia hidrográfica onde esses recursos foram gerados, estimular investimentos em despoluição, reuso, proteção e conservação, induzir e estimular o manejo integrado à proteção e recuperação dos recursos hídricos.⁵¹ A cobrança pelo uso da água bruta é instrumento da política de recursos hídricos, desprovida da natureza de tributo.

51 Lei n. 9433/1997, art. 22 e Resolução CNRH n. 48/2005.

Exige-se que, ao se fixar o valor da cobrança, sejam observadas as derivações, as captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação, os lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente (Lei n. 9433/1997, art. 21).

52 Lei n. 9433/1997, art. 22.

Quanto à aplicação do valor arrecadado com o instrumento da cobrança, os recursos devem ser prioritariamente aplicados na bacia hidrográfica em que foram gerados,⁵² para os seguintes fins: financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos planos de recursos hídricos, a fundo perdido; em projetos e obras que alterem positivamente a qualidade e a quantidade do regime de vazão de um corpo de água; e no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do SINGREH.



A PNRH garante aos CBHs a participação no estabelecimento dos mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos por meio de sugestão de valores, coeficientes e hipóteses de usos considerados insignificantes, a serem submetidos à aprovação do CERH.

Instrumentos de compensação financeira pelo aproveitamento econômico de recursos hídricos e da água mineral

Conta-se atualmente com três tipos de compensação financeira relacionados ao uso de recursos hídricos, brevemente descritos a seguir: a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica (CFURH), a compensação financeira pela lavra de água mineral (CFEM) e a compensação a municípios por áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso com finalidade de proteção de recursos hídricos.

A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica (CFURH) foi instituída pela CF88,⁵³ enquadrando-se na categoria dos *royalties*. Compete ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) fixar tarifa atualizada de referência mensalmente, com base nas tarifas de suprimento vigentes, para efeito de aplicação das compensações financeiras de maneira uniforme e equalizada, sobre toda a hidroeletricidade produzida no país.⁵⁴ Prevê-se isenção de pagamento de CFURH pelo setor de energia hidrelétrica nos seguintes casos: energia produzida por instalações com capacidade nominal igual ou inferior a 10.000 kW; energia gerada e consumida para uso privativo de produtor (autoprodutor), no montante correspondente ao seu consumo próprio no processo de transformação industrial (quando as instalações industriais estiverem em outro estado da Federação, a compensação será devida ao estado em que se localizarem as instalações de geração hidrelétrica); energia gerada e consumida para uso privativo de produtor, quando a instalação consumidora se localizar no município afetado.

A CFURH foi fixada em 6,75% do valor da energia constante da fatura (art. 17 da Lei 9648/1998), excluídos os tributos e empréstimos compulsórios mensais, a ser paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União. Da parcela equivalente a 6,75% correspondente à CFURH, é destinado ao MMA valor igual a 0,75% para aplicação na implementação da PNRH e do SINGREH (art. 17 da Lei n. 9648/1998), enquanto os 6% restantes são distribuídos entre os estados, municípios e órgãos da administração direta da União da seguinte forma:⁵⁵ 45% para os estados;⁵⁶ 45 % para os municípios; 3% para o Ministério do Meio Ambiente; 3% para Ministério de Minas e Energia,⁵⁷ e 4% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

53 CF88, art. 21, XIX, regulamentada pelas leis n. 7990/1989, n. 9648/1998, n. 8001/1990 e n. 9984/2000.

54 Lei n. 7990/1989, art. 3º.

55 Lei 8001/1990, art. 1º.

56 Na distribuição da compensação financeira, o Distrito Federal receberá o montante correspondente às parcelas de estado e de município. Para o caso de usinas hidrelétricas beneficiadas por reservatórios de montante, o acréscimo de energia por eles propiciado será considerado como geração associada a estes reservatórios regularizadores, competindo à ANEEL efetuar a avaliação correspondente para determinar a proporção da compensação financeira devida aos estados, Distrito Federal e municípios afetados por esses reservatórios.

57 A cota do MME é empregada na implementação da PNRH e no e na gestão da rede hidrometeorológica nacional, conforme previsto na Lei 8001/1990 art. 1º, § 4º.



58 Decreto n. 7841/1945.

59 Decreto n. 7841/1945, art. 1º.

60 Decreto-Lei n. 227/1967, Lei n. 7990/1989, Lei n. 9648/1998, Lei n. 8001/1990 e Lei n. 9984/2000.

61 Art. 6 da Lei n. 7990/1989.

62 Lei 8001/1990, art. 2º.

63 O DNPM tem a função de fiscalizar barragens e promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais. O órgão também deve superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, além de assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, baseando-se nos códigos de Mineração e de Águas Minerais.

64 Município produtor é aquele no qual ocorre a extração da substância mineral. Caso abranja mais de um município, deverá ser preenchida uma guia/CFEM para cada município, observada a proporcionalidade da produção efetivamente ocorrida em cada um deles (<http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Cfem.php>).

65 Eis o artigo vetado, n. 24: "Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos. § 1º A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar. § 2º Legislação específica disporá sobre a compensação prevista

Continua >

A Compensação Financeira pela lavra de água mineral (CFEM), A definição de água mineral está prevista no Código de Águas Minerais:⁵⁸ aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes confirmam uma ação medicamentosa.⁵⁹

A CFEM foi tornada dispositivo constitucional pela CF88 (art. 20), tem regulamentação definida em diversas normas.⁶⁰ Prevista para incidir sobre exploração de recursos minerais para fins de aproveitamento econômico, a CFEM foi limitada a um máximo de 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.⁶¹

Para as diferentes classes de substâncias minerais, caberá um percentual de cobrança sobre o valor do faturamento – para a água mineral contribui-se com 2% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado antes de sua transformação industrial.

A CFEM será devida aos estados, ao DF, aos municípios e aos órgãos da administração da União como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais, constituindo fato gerador a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, assim com a transformação industrial do produto mineral ou mesmo seu consumo por parte do minerador. Os recursos da CFEM são distribuídos da seguinte forma:⁶² 12% para a União (DNPM⁶³ e IBAMA), 23% para o estado onde for extraída a substância mineral e 65% para o município⁶⁴ produtor.

Compensação aos municípios

É prevista a compensação a municípios por áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso com finalidade de proteção de recursos hídricos como um instrumento da PNRH (Lei n. 9433/1997, art. 5o). Embora sua instituição demande regulamentação de modo a tornar a cobrança operacional, foram objeto de veto as disposições enunciadas na mesma norma para definir os termos da referida compensação,⁶⁵ inexistindo atualmente regulamentação sobre esta compensação.

Na mensagem do veto ao artigo 24,⁶⁶ argumenta-se que o mecanismo compensatório aos municípios não encontra apoio no texto da Carta Magna, e que o novo instrumento representaria despesas adicionais para a União que necessitaria deslocar recursos escassos de fontes existentes para o pagamento da nova despesa.



neste artigo, fixando-lhe prazo e condições de vigência. 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica: I - às áreas de preservação permanente previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989; II - aos aproveitamentos hidrelétricos.

66 Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=370>

67 Lei n. 11445/2007, art. 3º, com a redação dada para os serviços de drenagem pela Lei n. 113308/2016.

68 Lei 11445/2007, art. 4º.

2.3 Água para Consumo Humano

2.3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A definição dos serviços componentes do setor de saneamento foi progressivamente modificada, ao longo de décadas, para inclusão de mais serviços. Ao final do século XIX, o saneamento abrangia apenas as atividades dedicadas a combater e prevenir doenças (Costa, 2009). Progressivamente ao longo do século XX, fortaleceu-se o entendimento de que estavam também compreendidos no setor de saneamento os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.

A partir de 2007, norma federal define como integrantes dos serviços de saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e serviços de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, incluindo a fiscalização preventiva das respectivas redes, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e destinação final das águas pluviais drenadas em áreas urbanas.⁶⁷ Como se constata, recursos hídricos estão explicitamente excluídos dos serviços públicos de saneamento:⁶⁸ sua utilização no contexto da prestação de serviços de saneamento (como por exemplo para diluição de esgotos), está enquadrada na Lei n. 9433/1997 e nas normas dela derivadas nas esferas federal e estadual.

Como parte integrante dos serviços de saneamento básico, a provisão de água para consumo humano recebeu apenas recentemente (2007) seu primeiro marco de política pública na esfera federal de abrangência nacional. Até então o setor de saneamento operava sem regulação ou marco institucional, apesar de ser exigido pela Constituição desde 1934 que a prestação de serviços públicos fosse regulada economicamente, ressaltando-se as regulações referentes aos padrões de qualidade a serem respeitados, estabelecidos pelas áreas da saúde e ambiental. Estas diretrizes atualmente em vigor são fruto de uma longa trajetória de atuação, iniciada nos anos 1990 pelo poder público e por atores interessados (*stakeholders*), em busca de sua regulação.

O foco do interesse desta análise é a provisão de água para consumo humano, parte integrante por excelência dos serviços de saneamento básico. Conforme um dos princípios das diretrizes atuais – o da integralidade –, o serviço de abastecimento de água para consumo é indissociável dos demais serviços públicos que compõem o saneamento. Por isto é indispensável sua contextualização no quadro institucional do serviço de saneamento, ainda que os demais subsetores/ serviços públicos a serem prestados e regulados tenham distintas especificidades técnicas e de escala e formas de prestação.

O atual quadro institucional e organizacional da provisão de água potável é o resultado de processo de regulação do setor de saneamento ainda em curso para opera-



cionalização dos paradigmas e normas – processo lento, desigual, com disparidades observáveis tanto no recorte territorial (nos âmbitos intra e inter-regionais) quanto no recorte dos diferentes serviços a serem prestados. Vale observar que a regulação da provisão de água para consumo humano já extrapolou o âmbito dos governos nacionais, tendo sido incorporada há pelos menos duas décadas à agenda do sistema das Nações Unidas.

Nesta subseção, é apresentado o marco jurídico-institucional relacionado à provisão de água para consumo humano, composto por normas oriundas de distintos regimes jurídicos, aqui analisadas segundo os seguintes recortes: água para consumo e prestação de serviço público; princípios, diretrizes nacionais, atribuições e governança do saneamento básico; os serviços de saneamento segundo os componentes, e água para consumo e o setor da saúde. O tema do acesso à água em condições críticas é tratado no contexto da segurança hídrica (2.4). À guisa de conclusão da subseção, são expostas no item 2.5 considerações sobre o direito à água para consumo enquanto parte dos direitos humanos.

Legislação de interesse:

Decreto n. 24643/1934; Lei Complementar 14/1973; Lei n. 8080/1990 SUS; Lei n. 8142/1990, SUS; Lei n. 8987/1995; lei n. 8987; lei n. 9074/1995; Lei n. 9782/1999; Lei n. 10257/2001; Lei n. 11107/2005; Lei n. 11445/2007; Lei n. 12305/2010; Lei n. 12608/2012; Lei n. 13089/2015, Lei n. 13308/2016 e Lei 13312/2016; Decreto n. 79367/1977; Decreto n. 5440/2005; Decreto n. 6017/2007; Decreto n. 7404/2010; Decreto n. 7217/2010; Decreto n. 7257/2010; Decreto n. 8211/2014; Portaria Interministerial n. 1172/2004; Portaria Ministério da Saúde n. 2914/2011; Resolução Conselho das Cidades n. 75/2009; Resoluções CONAMA n. 357/2005, n. 397/2008, n. 403/2011; Portaria Interministerial n. 1172/2004 e Portaria Ministério da Saúde n. 2914, de dezembro de 2011, e Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade/ ADI n. 1842-RJ, de 16 de setembro de 2013.

2.3.2 ÁGUA PARA CONSUMO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Tanto a CF88 como a legislação infraconstitucional dispõem sobre o serviço de saneamento em sua condição de objeto de serviço público. Nesta perspectiva, pelo menos quatro recortes analíticos se mostram úteis para a análise da política de saneamento, na qualidade de política conformadora da prestação de serviço público: (i) a perspectiva das medidas cabíveis ao poder público para garantir a adequada prestação do serviço de acesso à água potável (ii) a perspectiva dos direitos dos beneficiários do serviço, (iii) a perspectiva dos direitos e deveres dos prestadores de serviços de saneamento, e (iv) a perspectiva da infraestrutura e equipamentos de saneamento como objeto de organização de cadeia produtiva. No presente trabalho, é abordado exclusivamente o primeiro recorte. O segundo recorte é apenas objeto de breves comentários introdutórios na subseção 2.5. O terceiro e quarto recortes não são objeto do presente trabalho.



69 Por meio das leis n. 8987 e n. 9074/1995.

70 Lei n. 8987/1995, art. 2º, II.

O modelo nacional de prestação dos serviços públicos foi drasticamente modificado no país em 1995, com a extinção do monopólio estatal na provisão dos serviços públicos⁶⁹ e a definição de novas regras para a concessão e permissão para exploração de serviços públicos. A concessão de serviço público é definida, neste marco, como a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação na modalidade de concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade de desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.⁷⁰

Desta forma, desde 1995 atividades de prestação de serviços podem ser, pelo menos em parte, desenvolvidas por terceiros, concessionários e permissionários (Cunha, 2011), atores privados e públicos, através de contratos de programa (delegação entre ente público e outra unidade da federação) e contratos de concessão (para ente privado, mediante prévia licitação).

Neste sistema de concessões, é possível distinguir cinco funções a serem desempenhadas pelos atores responsáveis: planejamento, regulação, fiscalização, operação e financiamento (Cunha, 2011). O planejamento, a regulação e a fiscalização são de competência exclusiva do titular do serviço. Na **Figura 6**, estão sintetizadas as funções de gestão dos serviços de saneamento segundo possibilidades de delegação.⁷¹

71 Lei n. 8987/1995, art. 9º, II; art.11, III, §2.

FIGURA 6
Gestão dos serviços públicos de saneamento básico: planejamento, regulação, fiscalização, prestação e controle social

Funções	Serviços públicos de saneamento básico			
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo de águas pluviais
Planejamento	Indelegável			
Regulação	Delegável a órgão ou ente público			
Fiscalização	Delegável a órgão ou ente público			
Prestação	Direta (lei n. 8.666, no caso de terceirização) ou delegada (leis n. 8.987, n. 11.079 e n. 11.107)			

Fonte: Adaptado de Ministério do Meio Ambiente, 2008.

São numerosos os atores envolvidos na responsabilidade de prestar o serviço, estabelecendo-se complexa rede de relações entre usuários, prestatários e responsáveis por cada componente de prestação dos serviços, envolvendo tanto organizações públicas quanto privadas. Neste contexto de complexidade de gestão sobre processos de decisão ao longo da cadeia de prestação do serviço, a regulação da delegação destes serviços tem papel crucial. Está posta, pois, intensa demanda por ambiente de segurança jurídica tanto para o aporte de investimentos públicos e privados, quanto



72 Importante, pois, considerar o quarto recorte de análise do setor de saneamento, ainda que esteja fora do escopo desta pesquisa: trata-se do entendimento da estrutura de prestação do serviço como uma cadeia de atividades econômicas que efetiva o cumprimento do dever estatal e o acesso a direitos sociais. A prestação de serviços públicos de saneamento representa, para a iniciativa privada, um setor econômico potencialmente aberto à exploração, destacando-se aqui que é descortinada mais uma dimensão-chave de análise do setor de saneamento básico: o setor de saneamento também deve ser analisado enquanto cadeia industrial explorada pelo setor privado. Entretanto, a atuação do setor privado estará sempre inscrita no campo do interesse público – como rede de serviços públicos destinados primordialmente à efetivação de direitos sociais. O Estado é o primeiro responsável por prestar os serviços, seja por meio de concessionário ou permissionário privado (CF, art. 175). Esta dupla condição permite que se proponha o uso da expressão serviços industriais de utilidade pública (Britto; Bessa, 2010).

73 O PLANASA foi instituído pelo governo federal em 1971, tendo entre seus objetivos eliminar o déficit de saneamento básico no menor tempo, equilibrar demanda e oferta de serviços, e atendimento a todas as cidades brasileiras, cuja fonte de financiamento mais importante era o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

74 Quase duas décadas depois, o poder de instituir RMs e AUs passa às unidades da federação, para “integrar a organização, o planejamento e as funções públicas de interesse comum” (CF88, art. 25, §3º).

75 Por meio das leis n. 8987 e n. 9074/1995.

para a consecução dos objetivos de interesse público, alçando as agências reguladoras ao posto de instituição-chave.⁷²

2.3.3 SANEAMENTO BÁSICO: SOBRE A TITULARIDADE DO SERVIÇO

A definição da titularidade dos serviços tem sido uma questão crucial para a regulação dos serviços de saneamento básico, com destaque para o abastecimento de água para consumo humano. O Município é o titular da prestação dos serviços de saneamento básico, tendo tradicionalmente exercido esta função na qualidade de serviço de interesse local esta. Segundo Meirelles (2014, p.455), o abastecimento de água potável é serviço público necessário em toda a cidade ou núcleo urbano, cabendo ao Município prestá-lo nas melhores condições técnicas e econômicas para os usuários.

A titularidade municipal foi durante muito tempo tida como uma questão pacífica. Até a década de 1960, os municípios eram incontestes prestadores deste serviço. A caracterização do serviço de saneamento como de interesse local ganha complexidade a partir do processo de metropolização das cidades ao longo das décadas 1950 e 1960, quando a malha urbana se expande desordenadamente em um *continuum* que ignora os limites político-administrativos de municípios.

Ao final dos anos 1960, ganham força os governos estaduais no campo do saneamento, por meio de dois fatores: as companhias estaduais de saneamento e a instituição das regiões metropolitanas (RMs). No início da década de 1970, são criadas, com forte apoio político, as companhias estaduais de saneamento, com a instituição do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que promoveu a estadualização dos serviços de abastecimento de água e esgoto⁷³ em áreas de importância crucial.

O segundo fator foi a instituição, pelo governo federal, das RMs (1973) e a criação de órgãos metropolitanos situados na esfera estadual, com a missão de gerir serviços considerados por lei de interesse comum metropolitano, tais como o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o aproveitamento de recursos hídricos; e o controle da poluição.⁷⁴

O questionamento da titularidade municipal do serviço de saneamento passa a definir uma arena de tensões entre grupos de interesse diversos a partir dos anos 1990, tendo sido objeto de contestação por interesses que propunham a “estadualização” da titularidade. A polêmica se intensifica ao longo daquela década, no contexto dos esforços para concessão e regulação para por em marcha a privatização do setor,⁷⁵ tendo sido equacionada apenas em 2013, por meio de acórdão do STF que reafirma a titularidade municipal ao serviço (Acórdão STF n. 1842/2013), em condição exclusiva ou de forma compartilhada com os estados nos municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Comentários sobre este tema podem ser encontrados no **Anexo 3**.



Responsabilidades dos titulares do serviço de saneamento

As diretrizes nacionais de saneamento básico, instituídas em 2007, tratam das prerrogativas do exercício da titularidade sobre o saneamento, assim como do conteúdo da política de saneamento básico, sem nomear expressamente o(s) titular(es) do serviço de saneamento.

Ao titular dos serviços de saneamento é permitido delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação destes serviços, nos termos da CF, art. 241.⁷⁶

Cabe ao titular formular a política pública de saneamento, sozinho ou por meio de consórcio público, o que inclui (Lei n. 11445/2007, art. 9º): elaborar os planos de saneamento básico; prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização; adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água; fixar os direitos e deveres dos usuários; estabelecer mecanismos de controle social; estabelecer sistemas de informação sobre os serviços, articulado com o SNIS, e intervir e retomar a operação dos serviços delegados por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos contratos

A delegação da prestação do serviço é obrigatoriamente objeto de contrato,⁷⁷ cujas condições de validade são definidas por lei (ibid, art. 10). Entre as condições, estão a existência de plano de saneamento básico (PSB), a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços nos termos do PSB, e a existência de regulação que preveja os meios para o cumprimento das diretrizes, incluindo a designação de entidade de regulação e fiscalização, realização prévia de audiência e de consultas públicas sobre o edital de licitação ou minuta de contrato. Nos serviços onde mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, as relações entre titular e prestadores deve ser regulada por contrato e uma única entidade deverá regular e fiscalizar.

Estas disposições estabelecem uma nova situação para o Município, na qual ele tem que estabelecer relações baseadas em contrato e criar capacidades para as novas exigências de provisão do serviço (Oliveira Filho, 2009).

2.3.4 SANEAMENTO BÁSICO: PRINCÍPIOS, COMPONENTES E ATRIBUIÇÕES SEGUNDO AS DIRETRIZES NACIONAIS

Os princípios que regem a prestação dos serviços de saneamento básico, estabelecidos em 2007 pela Lei n. 11.445/2007, são:⁷⁸ a universalização do acesso; a integralidade (deve ser considerado o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos serviços); a adequação à saúde pública e à proteção ambiental dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; a disponibilidade de serviços de drenagem e de manejo de

⁷⁶ Lei n. 11445/2007, art. 8º.

⁷⁷ Lei n. 11445/2007, art. 11.

⁷⁸ Lei n. 11445/2007, art. 2º.



águas pluviais em todas as áreas urbanas, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio; a adoção de técnicas adequadas a peculiaridades locais e regionais; a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, combate à pobreza, proteção ambiental, proteção à saúde e outras relevantes para a melhoria da qualidade de vida; a eficiência e sustentabilidade econômica; a adoção de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento; a transparência das ações, baseada em sistemas de informação e processos decisórios institucionalizados; o controle social; a segurança, qualidade, regularidade, e a integração com a gestão eficiente de recursos hídricos.

Como exposto acima, as diretrizes nacionais de saneamento básico (DNSB) definem as responsabilidades do titular dos serviços, indelegáveis e delegáveis. A prestação de saneamento básico é um processo composto pelas seguintes atividades/ funções: planejamento, regulação, prestação do serviços, fiscalização e controle social.

Planejamento. O planejamento é atribuição indelegável do titular do serviço, que pode estabelecer a política sozinho ou em consórcio público (Oliveira Filho, 2009). A prestação do serviço tem que se dar de acordo com planos, específicos para cada serviço ou organizados em um só plano. Os planos têm que ser editados pelos titulares e revistos a cada quatro anos, englobando integralmente o território do ente da Federação. Seu conteúdo mínimo compreende: o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, apontando ademais as causas das deficiências detectadas; objetivos e metas de médio e longo prazos para a universalização; programas, projetos e ações necessárias para atingir objetivos e metas, de modo compatível com os demais planos, identificando possíveis fontes de financiamento; ações para emergências e contingências e mecanismos de procedimentos para a avaliação.⁷⁹

Regulação. As diretrizes nacionais definem os princípios e objetivos da regulação (arts. 21 e 22), função que pode ser delegada à entidade reguladora constituída dentro do respectivo estado. Devem ser explicitadas no ato de delegação da regulação a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. As normas a serem editadas pela entidade reguladora devem abranger pelo menos os seguintes aspectos: fixação de prazo para comunicação, pelos prestadores de serviço, das providências adotadas em resposta a queixas e reclamações; padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços com os respectivos prazos; regime, estrutura e níveis tarifários; medição, faturamento e cobrança dos serviços; monitoramento dos custos; avaliação dos serviços; plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; subsídios tarifários e não-tarifários; padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; e medidas de contingências e emergências, inclusive racionamento.⁸⁰

Cabe à entidade reguladora e fiscalizadora a verificação de cumprimento dos planos de saneamento, na forma de disposições legais, regulamentares e contratuais.⁸¹ Quan-

⁷⁹ Lei 11445/2007, art. 19, § único e incisos.

⁸⁰ Lei 11445/2007, art. 23.

⁸¹ Lei n. 11445/2007, art. 19, § único.



82 Lei n. 11445/2007, art. 12, § 1º e 2º.

do os serviços forem prestados por mais de um prestador executando atividades interdependentes, haverá entidade única para regular e fiscalizar, cabendo à entidade de regulação: editar as normas técnicas de qualidade, quantidade e regularidade dos serviços; as normas econômicas e financeiras relacionadas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados; a garantia de pagamento dos serviços prestados entre os diferentes prestadores de serviço; os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento de usuários, perdas e outros; e o sistema contábil específico para prestadores que atuem em mais de um município.⁸²

Deve ser assegurada publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes referidos à regulação e fiscalização dos serviços, assim como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, garantido o acesso a qualquer do povo (Lei 11445/2007, art. 26). Esta medida reforça o direito de acesso à informação mencionado no art. 11: é proibido, em contratos, estabelecer cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e fiscalização ou o acesso à informação sobre os serviços contratados (ibid, art. 11, § 3º).

83 Lei 11445/2007, art. 46.

Em situação crítica de escassez ou de contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência com o objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes.⁸³

A regulação é condição para a validade dos contratos. Mesmo que o titular preste o serviço, ele tem que definir o ente responsável pela regulação e fiscalização, que tem que ser feito por entidade jurídica de direito público dotada de autonomia. Na lei 11445/2007, estão definidos os princípios, objetivos e escopo das normas a serem editadas por órgão regulador no contexto da regulação (ver capítulo V), estando aí incluídas as medidas de contingência e de emergências, inclusive racionamento (arts. 21-28).

Há mais regulações para enquadrar as atividades de saneamento em outros setores de política, tais como a saúde, cujas interfaces nem sempre são isentas de tensões, como demonstrado por Britto, (2011, p.118). Segundo a autora, cabe à União definir padrões de potabilidade da água; mas em sua verificação há

margem para a atuação do regulador setorial, segundo os marcos regulatórios do saneamento básico, que determinam a verificação do cumprimento das metas e dos padrões de qualidade, estabelecidos nos contratos de concessão e de programa. Ademais, a intervenção nesta área torna-se mais atrativa para os reguladores setoriais, visto que os sistemas de vigilância sanitária ou ambiental em saúde ainda não conseguem cumprir, de forma adequada, suas obrigações em relação ao monitoramento da qualidade da água para abastecimento público.

Também há interferência da saúde pública no serviço de esgotamento sanitário quanto ao controle contra despejo de esgotos em córregos e vias públicas,



84 Lei 11.445/2007, art. 8º.

85 Segundo a Lei n. 11445/2007, art. 19, os planos de saneamento básico devem abranger, no mínimo, diagnóstico da situação e seus impactos nas condições de vida, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos; programas, projetos e ações necessárias para atingir objetivos e metas; ações para emergências e contingências; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações. Os planos devem ser editados pelos titulares, compatíveis com os planos das bacias em que estiverem inseridos, devem ser revistos periodicamente, no máximo de quatro em quatro anos. As propostas de planos devem ser amplamente divulgadas, inclusive por meio de audiências ou consultas públicas.

86 Contratos de programa: no caso da gestão associada envolver também a prestação de serviços para o órgão ou entidade de um dos entes da Federação associados (Lei 11107/2005, art. 4º, d). *“O contrato de programa é instrumento hábil para constituir e regular as obrigações que um ente da federação assumir para com outro ente da federação ou para com consórcio público, no âmbito de gestão associada de serviços públicos em que haja a prestação de serviço ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Por isso, pode-se afirmar que a gestão associada de serviços públicos não requer, necessariamente, a formação de um consórcio público. Pode, sim, ser feita mediante convênio de cooperação, o que fica expresso nos parágrafos 4.º, 5.º e 6.º do art. 13.”* (Vasques, 2005, disponível em http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=230)

87 Lei 11445/2007, art. 11.

88 Lei n. 11445/2007, art. 43, § único.

estando ligado a questões relativas à existência de contrato de prestação de serviço público de esgotamento sanitário, objeto de regulação setorial. (...)

Na interface entre a atuação da entidade reguladora do saneamento e o setor de gestão de recursos hídricos, estão entre os principais pontos apontados pela autora: a qualidade e quantidade de água afluyente, as estações de tratamento de água, e a cobrança pelo uso, cabendo ao regulador do setor estabelecer normas e mecanismos tarifários de contingência (Lei n. 11445/2007, art. 23, XI, e art. 46).

Na interface com o meio ambiente, Britto destaca a necessidade de articulação para controle de qualidade dos efluentes e disposição de resíduos, assim como o estabelecimento de padrões ambientais (Britto, 2011, p.119).

Sobre a delegação de responsabilidades. O titular dos serviços pode delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação destes serviços,⁸⁴ nos termos da CF, art. 241. Ou seja, são indelegáveis o planejamento e o controle social. A regulação pode ser delegada a qualquer entidade reguladora dentro dos limites do estado.

Sobre delegação e celebração de contratos. A prestação dos serviços por entidade externa à administração do titular depende da celebração de contratos, sendo vedada sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (Lei 11445/2007, art. 10). São exceções: condomínios e localidades de pequeno porte autorizados nos termos da lei, e os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005. As condições de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico são as seguintes: a existência de plano de saneamento básico;⁸⁵ a existência de estudo comprovador da viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da lei; e a realização prévia de audiência e consulta públicas sobre o edital de licitando, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

No caso dos contratos (de concessão ou de programa)⁸⁶, as normas devem conter: a autorização para a contratação dos serviços, com prazos e áreas a serem atendidas; a inclusão de metas progressivas; as prioridades de ação; as condições de equilíbrio econômico e financeiro; os mecanismos de controle social; as hipóteses de intervenção e retomada dos serviços.⁸⁷

Das atribuições das esferas governamentais em saneamento básico

Além das obrigações dos titulares dos serviços já anteriormente tratadas, há que destacar as seguintes responsabilidades:

Quanto à União, cabe a ela definir parâmetros mínimos para a potabilidade da água,⁸⁸ elaborar a política federal de saneamento básico de acordo com princípios (art. 48) e objetivos especificados (art. 49); definir os critérios para alocação de recursos con-



89 No § 1º do mencionado artigo são definidos conteúdos para o PLANSAB.

forme os princípios e diretrizes e condicionados a índices mínimos (art. 50); elaborar, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e os planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os estados, DF e municípios, em regiões integradas de desenvolvimento econômico e naquelas em que haja a participação de órgão federal na prestação do serviço (art. 52),⁸⁹ e instituir o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SINISA) (art. 53).

Heller (2009, p.93 e seq.) opina que não há grandes mudanças no papel da União, indagando como poderá a União conciliar seu dever de planejar e a exigência aos demais níveis federados de cumprimento de metas físicas, uma vez que a postura da União no campo do saneamento tem sido determinada muito mais pela visão política do governo que propriamente por uma imposição legal ou regulatória.

Quanto ao papel dos estados, segundo Oliveira Filho (2009), este permaneceu indefinido, ainda que na CF88 esteja enfatizado o exercício da competência comum das três esferas para melhorar as condições de saneamento básico (CF, art. 23, IX). Os estados podem sempre participar por meio de consórcios públicos, assim como podem exercer suas competências constitucionais para fazer a regionalização dos serviços de saneamento de forma compulsória ao instituir RMs, AUs e microrregiões de interesse comum (CF, art. 25, §1º). Para Galvão Junior (2009), governos estaduais devem propor políticas estaduais de saneamento e as CESBs têm que se estruturar para serem mais eficientes, receberem a regulação setorial e estabelecerem novo patamar com os titulares dos serviços, fixar objetivos, princípios e metas, e definir quem as cumpre.

Quanto aos municípios, são os titulares dos serviços tratados na lei de diretrizes nacionais de saneamento básico, sem todavia explicitar esta condição. Os municípios são mencionados detalhadamente para disciplinar o tema da prestação regionalizada de serviços, esclarecendo-se que a prestação regionalizada pode ser realizada por órgão municipal, e garante sua participação em colegiados consultivos para controle social dos serviços. A prestação dos serviços de saneamento pode ser regionalizada, através de consórcios públicos: as diretrizes nacionais dedicam todo um capítulo para a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento (arts. 14-18).

Modelo de governança do saneamento básico e organizações da esfera federal

Inexiste um modelo de governança federativo do setor de saneamento, nem se dispõe de um arranjo institucional estruturado para todo o setor na esfera federal em sua integralidade. A lei 11445/2005 não criou nem modelo nem política, oferecendo tão somente diretrizes para a política nacional de saneamento básico.

Tanto arranjo como governança estão estruturados por tipo de serviço público – abastecimento de água e esgotamento sanitário, gestão de resíduos e drenagem –, cada um contando com distribuição de responsabilidades diferentes e distintos



graus de robustez segundo o serviço público envolvido, conforme comentado mais adiante nos tópicos dedicados a cada serviço.

Principais organizações federais envolvidas com o saneamento básico

Assim como ocorre no interior do setor de saneamento, no contexto da organização das atividades governamentais, o setor de saneamento tem necessariamente que estabelecer articulações com outros setores.

Como em áreas urbanas os serviços de saneamento básico são os maiores usuários de recursos hídricos, prestadores do serviço estão sujeitos aos instrumentos de política de recursos hídricos mencionados na subseção anterior (cobrança, outorga, planejamento), destacando-se a necessidade de outorga para captação de água e lançamento de efluentes e a existência de fontes complementares de financiamento disponíveis para o setor de saneamento (destaque-se o Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES).

O saneamento é estruturante do tecido urbano, tanto em relação à qualidade de vida quanto no que diz respeito ao processo de valorização de lotes e glebas no mercado imobiliário urbano. Vínculos entre saneamento e desenvolvimento urbano estão expressos no Estatuto das Cidades que inclui, entre as diretrizes da política urbana, a garantia do direito ao saneamento.

Além das regulações próprias do setor, as atividades de saneamento básico estão submetidas a regulações ambientais – padrões de qualidade da água potável, de emissões de efluentes – e ao licenciamento das atividades, incluindo estudos de impacto ambiental, sob responsabilidade da área ambiental.

Além destes, o setor da saúde intervém por meio da promoção de ações de saneamento básico, vigilância sanitária e estabelecimento de padrões de potabilidade da água.

Portanto, diversos ministérios têm atuado no campo do saneamento, sendo fácil constatar notável dispersão de exercício de competências, pulverização de esforços e recursos. A seguir são apresentadas as organizações cujas competências são mais centrais à discussão deste relatório.

O Ministério das Cidades (MC) apoia os municípios com mais de 50 mil habitantes, os pertencentes a regiões metropolitanas (RMs) e às regiões integradas de desenvolvimento (RIDE), e participantes de consórcios. Segundo Britto (2011), por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), o governo federal tem tentado cumprir função de coordenador das ações de saneamento na esfera federal. Encontra-se, na página web do Ministério:

No tocante ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos, cabe ao Ministério das Cidades, por meio da Secretaria



Nacional de Saneamento Ambiental (...), para os municípios de menor porte, com população inferior a 50 mil habitantes, [atuar] por meio de financiamento com recursos onerosos para as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário. (...) Particularmente, com relação ao componente manejo de águas pluviais urbanas, verifica-se a competência compartilhada entre Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional, além de intervenções da Funasa em áreas com forte incidência de malária. (Ministério das Cidades, <http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades>, acessado em 23/04/2016)

O Ministério da Saúde (MS) define os padrões de qualidade da água para consumo e é responsável pela promoção da vigilância sanitária por meio da SNVS.⁹⁰ Por meio da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), atende a municípios com população até 50 mil habitantes, aos assentamentos rurais, áreas endêmicas, áreas indígenas, quilombolas e de outras populações tradicionais.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) coordena o Programa Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos e os programas de revitalização de bacias hidrográficas. Com o apoio da ANA, o MMA atua na gestão do uso das águas. Como já mencionado na subseção 2.1, são estabelecidos por meio do CONAMA padrões e diretrizes ambientais para classificação das águas.⁹¹

O Ministério da Integração Nacional (MI) atua em programas de drenagem de águas pluviais e infraestrutura hídrica, esgotamento sanitário, captação e adução de água de caráter multimunicipal, e manejo de resíduos sólidos destinados à revitalização do rio São Francisco. Atua principalmente na região do semiárido e nas bacias dos rios São Francisco e Parnaíba, em programas que visam aumentar a oferta de água para diversos usos, mas especialmente para o consumo humano.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) coordena o programa para instalação de um milhão de cisternas no semiárido. O Ministério do Trabalho (MT) coordena o programa de cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Planejamento e financiamento do setor de saneamento na esfera federal

O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), publicado em dezembro de 2013, é a principal referência do planejamento federal. Coordenado pelo Ministério das Cidades, o PLANSAB estabelece macrodiretrizes e estratégias sobre cenários desenhados para a política de saneamento básico. São definidos, a partir destes, três programas: saneamento básico integrado, saneamento rural e saneamento estruturante. O PLANSAB define as atividades de monitoramento, avaliação e revisão do Plano e propõe também a criação de uma instância permanente de monitoramento e avaliação vinculada ao Ministério das Cidades. Não contempla nem segurança hídrica nem quaisquer aspectos de regulação. Não tem força vinculante para qualquer tipo de ação.

⁹⁰ A participação do Ministério da Saúde no controle de normas e padrões de potabilidade da água para consumo humano remonta a 1977, quando lhe foi outorgada esta competência através do Decreto Federal n. 79367/1977.

⁹¹ Resoluções CONAMA n. 357/2005, n. 397/2008 3 n. 430/2011.



Segundo o PLANSAB (Brasil, 2013, p.52 e seq.), desde a instituição do PLANASA as principais fontes de investimento para o setor de saneamento básico são os recursos onerosos de fundos financiadores (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT); recursos não onerosos derivados da lei orçamentária anual (LOA) do orçamento geral da União, estados e municípios; recursos provenientes de empréstimos internacionais tomados junto a agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD); recursos próprios de prestadores de serviço, resultantes de superávits de arrecadação; e recursos oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos (fundos estaduais de recursos hídricos), ainda que sejam poucos os fundos estaduais a cobrar.

A Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são os principais agentes financeiros e responsáveis pela execução dos programas, repassando recursos e acompanhando. Programas geridos pela ANA, tais como o PRODES, têm oferecido fonte complementar de financiamento do setor de saneamento. Planos municipais de saneamento básico (PMSBs) têm sido financiados pela FUNASA e pelo Ministério das Cidades.

Governos estaduais atuam predominantemente na prestação dos serviços de água e coleta e tratamento de esgotos gerados por meio de suas companhias (Trata Brasil, 2012). As prefeituras são as responsáveis pela elaboração dos planos municipais (PMSBs) e operam parte dos serviços.

Entes da federação podem instituir fundos com parcelas das receitas dos serviços com a finalidade de custear a universalização, isoladamente ou em consórcio (Lei n. 1445/2007, art. 13º).

Os serviços públicos de saneamento básico deverão ter a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços (ibid, art. 29). Na prática, as fontes de financiamento variam de acordo com o componente do saneamento, detalhado adiante, conforme cada um deles.

2.3.5 SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO SEGUNDO COMPONENTES DEFINIDOS PELA LEI 11.445/2007

Abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. O abastecimento de água potável é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os respectivos instrumentos de medição. No decreto n. 7217/2010 (art. 4º), detalha-se que são incluídas as atividades de reservação de água bruta, captação, adução da água bruta, tratamento da água, adução da água tratada e reservação da água tratada. O esgotamento sanitário é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o lançamento final no meio ambiente.



Historicamente a prioridade tem sido dada ao abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário. Com o modelo PLANASA, ocorreu a estadualização da prestação dos serviços por meio da concessão pelos municípios do serviço às empresas estaduais recém criadas, as companhias estaduais de saneamento básico (CESB). Estas acirraram a opção pelo abastecimento de água e abandono dos esgotos. Nem todos os municípios aderiram ao modelo, apesar das pressões: há uma interessante história de reação de municípios ao modelo PLANASA relatada em Heller e Castro (2007). Porto Alegre foi a única capital a não conceder os serviços e, posteriormente, municípios romperam contratos com as CESBs e renegociaram (por exemplo Recife e Belo Horizonte).

Este setor não tem atualmente um arranjo federativo específico. Bem que já se tentou montar no período do PLANASA (décadas de 1960 a 1980). Mas após a extinção do PLANASA e do BNH, e do vazio institucional que se seguiu, nenhuma novidade contribuiu para o desenho de um novo arranjo.

Está em marcha o processo de constituição de agências reguladoras de saneamento básico. Em 2014, havia 49 agências reguladoras de saneamento básico. Atualmente, convivem pelo menos três modelos distintos de prestação de serviços: o das CESBs, a prestação direta por municípios e a prestação por meio de empresas privadas. Os serviços de saneamento básico repousam sobre as CESBs nas grandes aglomerações. O setor de prestação de serviços é dominado por empresas públicas estaduais, seguidas de serviços municipais com fraca participação do setor privado, e a presença de sete serviços microrregionais (Brito; Bessa, 2010). Prefeituras e autarquias municipais são mais presentes nos municípios de população superior a 50 mil habitantes (Bastos, 2009).

Quanto ao financiamento, os serviços públicos de saneamento básico devem ter a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços. Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem contar com apoio financeiro na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente (Lei 11445/2007, art. 29, I).⁹² Estão entre as opções de financiamento o desembolso próprio das operadoras com recursos das tarifas; o financiamento público, com operações de crédito de fundos administrados por instituições financeiras públicas como o BNDES, FAT FGTS; operações de crédito ou de doação a fundo perdido de organizações internacionais como BID, WB e outros; parcerias público-privadas; e operações de captação de recursos no mercado de capitais por meio de fundos de investimento, debêntures e ações (Britto; Bessa, 2010).

Gerenciamento de resíduos sólidos urbanos (domésticos e públicos). Os serviços de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos são constituídos pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de: coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final adequados do lixo doméstico e dos serviços de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas,⁹³ incluindo triagem para fins de reuso ou

⁹² Mais sobre a remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico nos arts. 29 a 42.

⁹³ Lei n. 11445/2007, art. 30, I, c.



reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços da limpeza pública urbana (Lei 11445/2007, art. 7^o).

As diretrizes nacionais de saneamento básico não tratam de todos os tipos de resíduos: estão excluídos os resíduos de serviços de saúde (RSSs), construção civil e resíduos industriais. Estes resíduos são tratados a partir de 2010 no contexto da política nacional de resíduos sólidos (PNRS),⁹⁴ que trata de forma sistêmica todos os tipos de resíduos. O principal vínculo com o tema água dos resíduos sólidos no contexto das DNSB é que é explícita a proibição de destinação ou disposição final de resíduos sólidos em quaisquer corpos hídricos (Lei 11445/2007, art. 47, I).

A lei 11445/2007 estabelece prazos para a elaboração de planos de gestão integrada, prazos para a disposição final ambientalmente adequada, acordos setoriais para responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, logística reversa, coleta seletiva, catadores de materiais recicláveis e planos de resíduos sólidos, o que significa na prática a implantação de coleta seletiva e a extinção dos lixões ou aterros controlados.

A área de resíduos sólidos não tem arranjo institucional específico. O serviço é considerado de competência essencialmente municipal e tem sido majoritariamente oferecido pelas prefeituras.

Na PNRS, é explicitamente reconhecida a intersetorialidade da regulação do tema, sendo citadas as normas do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO).⁹⁵

MMA e MC estão ambos envolvidos com responsabilidades sobre resíduos sólidos. Segundo Britto (2011), a SRHU/MMA tem competência sobre o Programa Nacional de Resíduos Sólidos; o CONAMA edita resoluções sobre resíduos, e municípios prestam o serviço.

A gestão de resíduos sólidos é prestada exclusivamente por prefeituras em 88% dos municípios, prefeituras e empresas privadas em 11% dos municípios, e por empresas privadas em pouco mais de 1% dos municípios (Britto; Bessa, 2010).

Recursos para a gestão de resíduos sólidos podem se originar de taxas, tarifas ou preços públicos. Segundo a PNRS, a elaboração de planos é condição para os municípios, o DF e os estados terem acesso a recursos da União, a recursos por ela controlados e incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos. Municípios precisam fazer planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos ou planos intermunicipais de resíduos sólidos, com conteúdo mínimo, simplificado para municípios com menos de 20 mil habitantes que se encontram em situações peculiares

⁹⁴ Lei n. 12305/2010.

⁹⁵ Lei n. 12305/2012, art. 2^o



(fora de áreas de especial interesse turístico, fora de área de influência de empreendimentos com significativo impacto, cujo território não abranja UCs). Terão prioridade no acesso a recursos da União os municípios que optarem por soluções consorciadas ou que aderirem voluntariamente a planos microrregionais e que implementarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou associações de catadores.

São exemplos de instrumentos de política diretamente ligados aos municípios (art. 8º): os planos de resíduos sólidos; os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a educação ambiental; os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos, e os acordos setoriais.

Drenagem urbana e manejo de águas pluviais. Lembra Machado (2014, p.504) que é no Código de Águas, art.102 e seguintes, que são definidas as águas pluviais, assim chamadas as águas que procedem imediatamente das chuvas. A drenagem, manejo das águas pluviais urbanas e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas consistem no conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem das águas pluviais, de transporte, retenção ou retenção para o amortecimento de vazões ou cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas das áreas urbanas.⁹⁶

As águas pluviais pertencem ao dono do prédio onde caírem diretamente, sendo de sua livre disposição, salvo disposição em contrário. É entretanto proibido desperdiçar estas águas em prejuízo de outros prédios que possam aproveitá-las e desviar estas águas de seu curso natural. As águas que caírem em terrenos públicos de uso comum são de domínio público, sendo a todos permitido apanhá-las.

Cabe às prefeituras municipais indicar, nas plantas apresentadas para requerimento de aprovação de projetos de loteamento, as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais Lei 6766/1976, art.7º, IV). Códigos de Obras municipais podem tratar do assunto. Normas técnicas foram estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por meio da NBR 15527/2007, que dispõe sobre o aproveitamento de água de chuva em áreas urbanas para fins não potáveis, a ser coletada para usos tais como descargas de vasos sanitários, abastecimento de fontes e espelhos de água, lavagem de roupas, irrigação de jardins, limpeza de automóveis e de áreas externas, reserva emergencial para incêndios.

Inexiste arranjo institucional federativo para os serviços de drenagem, cuja natureza é essencialmente local, oferecido quase integralmente pelas prefeituras (Bastos,

⁹⁶ Lei n. 11445/2007, art. 3º, I, d, conforme redação dada pela Lei n. 13308/2016, editada especificamente para incluir, na definição de drenagem dada pela Lei n. 11445/2007, expressões como "limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas", até então ausentes do texto legal.



2009). Ainda segundo Bastos (2009), em 73% dos municípios inexistem instrumentos reguladores da drenagem urbana.

Em 99,8% dos municípios, o serviço é prestado pela própria prefeitura (Bastos, 2009). A drenagem deve ser articulada à gestão de eventos críticos, tais como combate a inundações.

A principal fonte para financiamento dos serviços de drenagem é o Tesouro municipal. Não há serviço financiado por meio de taxa ou tarifa ou preços públicos (Campos, 2009). É previsto pelas diretrizes de saneamento que a cobrança pelo serviço de drenagem leve em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de amortecimento ou retenção de água de chuva, assim como o nível de renda da população e as características dos lotes (Lei 11445/2007, art. 36).

2.3.6 ÁGUA PARA CONSUMO E SAÚDE: A VIGILÂNCIA SANITÁRIA

A qualidade da água já era uma questão de interesse para a saúde pública no início do século XX (Freitas; Freitas, 2005, p.995). Já a incorporação do tema da saúde ambiental no campo das políticas públicas de saúde é um tema relativamente recente. Seu principal marco é a inclusão, no campo constitucional de atuação do setor saúde, do Sistema Único de Saúde (SUS), dotado de competência de colaboração na proteção ao meio ambiente, nele compreendido o trabalho, os problemas sanitários decorrentes do meio ambiente e a fiscalização da qualidade da água para consumo.

Em 1990 o SUS foi regulamentado na qualidade de direito social, sendo contemplada a integração executiva das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico, aqui incluída a água para consumo. Foram instituídas novas estruturas para a vigilância sanitária – a partir de então definida como um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde, e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde,⁹⁷ a cargo das três esferas governamentais –: Vigilância Epidemiológica, Vigilância Sanitária, Vigilância da Saúde do Trabalhador e Assistência Terapêutica Integral (Aquino, 2014).

O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) foi instituído em 1999, conjuntamente com a ANVISA,⁹⁸ a primeira agência reguladora do país na área social, vinculada ao Ministério da Saúde, com independência administrativa, estabilidade de dirigentes e autonomia financeira, dirigida por uma diretoria colegiada:

(...) a efetiva descentralização da vigilância epidemiológica e sanitária se inicia entre janeiro de dezembro de 1999, quase 10 anos depois da publicação da Lei n. 8080, da criação do SUS, com a publicação da Portaria Interministerial 1399 que regulamentou a Norma Operacional Básica (NOB) 01/96 (NOB, 1996). (...) A conversão da Medida Provisória [n. 1791] resultou na lei n. 9782, de 26 de

⁹⁷ Lei n. 8080/1990, art. 6º, § 1º.

⁹⁸ Lei n. 9782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências.



janeiro de 1999, que atribuiu competência à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para que exercessem as atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização da vigilância sanitária. (...) A criação da ANVISA trouxe um novo panorama às ações em VISA, o que a princípio viria tornar mais ágil a descentralização para estados e municípios. Entretanto, as unidades estaduais e municipais não caminharam na mesma estrutura organizacional e administrativa pública da ANVISA (Aquino, 2014, p.115 e seq.)

Em 2004 foi instituído um novo modelo de ações de vigilância: foram desmembradas ações até então incorporadas na Vigilância Sanitária no novo conceito de vigilância em saúde, incluindo Vigilância na Saúde do Trabalhador e Vigilância Ambiental, todas integradas na Vigilância em Saúde ou VISA, para descentralizar as ações de vigilância.⁹⁹ Em 2009, o papel de estados e municípios como gestores da vigilância é reforçado, bem como são ampliadas as ações sanitárias por meio da Portaria Interministerial n. 3252/2009 (Aquino, 2014, p.116).

Neste escopo, estão as ações de vigilância da água para consumo humano. A norma vigente de potabilidade da água é a Portaria n. 2914, de dezembro de 2011, que dispõe sobre o padrão de potabilidade e os procedimentos de controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano.

Arranjo institucional/ modelo de governança específico, organizações intervenientes. O contexto institucional para a vigilância da água é a própria estrutura do SUS. À direção nacional do SUS cabe formular, avaliar e apoiar políticas de controle e agressões ao meio ambiente e ao ambiente de trabalho; participar da definição de normas e mecanismos de controle, com órgãos afins, de agravo sobre o meio ambiente ou dele decorrentes que tenham repercussão sobre a saúde humana; e definir e coordenar o sistema de vigilância sanitária. Cabe à direção estadual do SUS participar, em conjunto com os demais órgãos, do controle dos agravos do meio ambiente incidentes sobre a saúde humana, e das ações de controle dos ambientes de trabalho. Cabe a ela também coordenar e executar ações de vigilância sanitária. À direção municipal do SUS, compete executar serviços de vigilância sanitária e participar da execução das ações sobre os ambientes de trabalho (Lei n. 8080/1990, arts. 6, 16, 17 e 18).

O SNVS abrange os três níveis de governo, baseado no exercício de responsabilidades compartilhadas. No nível federal, estão a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS/Fiocruz). No nível estadual, em cada uma das 27 Unidades da Federação, estão o órgão de vigilância sanitária e o Laboratório Central (Lacen). No nível municipal, estão os serviços de VISA em cada município brasileiro, muitos dos quais ainda em fase de organização. Participam indiretamente do Sistema: conselhos de saúde e conselhos de secretários de saúde. Interagem e cooperam com o Sistema: órgãos e instituições, governamentais ou não, de diversas áreas (ANVISA, 2016).

⁹⁹ Portaria Interministerial n. 1172/2004.



Atualmente, no que diz respeito especificamente à água para consumo, toda a água destinada a esse fim, distribuída coletivamente por meio de sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, deve ser objeto de controle e vigilância da qualidade da água, assim como as águas destinadas ao consumo humano proveniente de solução individual. Compete à União, por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), expresso na Portaria MS n. 2914/2011, art. 7º, incisos I-VI:

- Promover e acompanhar a vigilância da qualidade da água para consumo humano em articulação com as secretarias de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os respectivos responsáveis pelo controle da qualidade da água;
- Estabelecer ações especificadas no Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Vigiagua);
- Estabelecer as ações próprias dos laboratórios de saúde pública;
- Estabelecer diretrizes da vigilância da qualidade da água para consumo humano a serem implementadas pelos estados, Distrito Federal e municípios;
- Estabelecer prioridades, objetivos, metas e indicadores de vigilância da qualidade da água para consumo humano a serem pactuados na Comissão Intergestores Tripartite; e
- Executar ações de vigilância da água para consumo humano de forma complementar à atuação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

À Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI/MS) cabe executar as ações em aldeias indígenas e, à FUNASA, cabe apoiar as ações de controle em seu âmbito de atuação (arts. 8º e 9º).

Aos estados, por meio das Secretarias de Saúde, compete (Portaria MS n. 2914/2011, art. 11, incisos I-VIII):

- Promover e acompanhar a vigilância da qualidade da água, em articulação com os Municípios e com os responsáveis pelo controle da qualidade da água;
- Desenvolver as ações especificadas no VIGIAGUA, consideradas as peculiaridades regionais e locais;
- Desenvolver as ações inerentes aos laboratórios de saúde pública;
- Implementar as diretrizes de vigilância da qualidade da água para consumo definidas no âmbito nacional;
- Estabelecer as prioridades, objetivos, metas e indicadores de vigilância da água



para consumo humano a serem pactuados na Comissão Intergestores Bipartite;

- Realizar, em parceria com os municípios, os procedimentos específicos nas situações de surto de doença diarreica aguda ou outro agravo de transmissão fecal-oral;
- Executar as ações de vigilância da água para consumo humano de forma complementar à atuação dos Municípios.

Aos Municípios, por meio das Secretarias de Saúde, compete (Portaria MS n. 2914/2011, art. 12 incisos I-VIII):

- Exercer a vigilância da qualidade da água em sua área de competência, em articulação com os responsáveis pelo controle da vigilância da água para consumo humano;
- Executar as ações estabelecidas no VIGIAGUA, consideradas as peculiaridades locais, em articulação com os responsáveis pelo controle da vigilância da água para consumo humano;
- Inspeccionar o controle da qualidade da água produzida e distribuída e as práticas operacionais adotadas no sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, notificando seus respectivos responsáveis para sanar irregularidades identificadas;
- Manter articulação com as entidades de regulação quando detectadas falhas relativas à qualidade dos serviços de abastecimento de água, a fim de que sejam adotadas as providências concernentes à sua área de competência;
- Garantir informações à população sobre a qualidade da água para consumo humano e os riscos à saúde associados, de acordo com os mecanismos e instrumentos disciplinados no Decreto n. 5440, de 4 de maio de 2005;
- Encaminhar ao responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água informações sobre surtos e agravos à saúde relacionados à qualidade da água para consumo humano;
- Estabelecer mecanismos de comunicação e informação com os responsáveis pelo sistema ou solução alternativa sobre os resultados das ações de controle realizadas;
- Executar as diretrizes de vigilância da qualidade da água para consumo humano definidas no âmbito nacional e estadual;
- Realizar em parceria com os estados os procedimentos especificados em situações de surto de doença diarreica aguda ou outro agravo de transmissão fecal-oral;



- A autoridade municipal de saúde pública não autorizará o fornecimento de água para consumo humano por meio de solução alternativa coletiva quando houver rede de distribuição de água, exceto em caso de emergência e intermitência. (art.12, § único).

Na esfera estadual, o SNVS é composto pelos 27 órgãos de vigilância sanitária das secretarias estaduais de saúde, unidades da administração direta formadas pelas divisões de vigilância sanitária (DIVISAs) ou centros de vigilância sanitária (CVSs). Cada divisão ou centro tem o apoio do Laboratório Central (ANVISA, 2016).

Os arranjos federativos apresentam distintas configurações organizacionais pois, nas esferas estadual e municipal, a vigilância ambiental em saúde tem sido organizada ora dentro de departamentos de epidemiologia, ora em departamentos de vigilância sanitária, ora ainda como departamentos autônomos. Na rede básica de saúde, a atuação dos agentes de saúde pode ter um papel decisivo.

Regulação e fiscalização. A ANVISA, primeira agência reguladora na área social do país, é o órgão regulador, responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).

No Decreto n. 7217/2010, que regula as diretrizes nacionais de saneamento básico, especifica-se que a responsabilidade do prestador dos serviços públicos “no que se refere ao controle da qualidade da água não prejudica a vigilância da qualidade da água para consumo humano por parte da autoridade da saúde pública (art. 5º, I).

2.4 Água e segurança hídrica

2.4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os contornos conceituais e normativos do tema da segurança hídrica são ainda imprecisos e fragmentados na moldura jurídico-institucional nacional. O tema da segurança hídrica surgiu na agenda governamental federal há menos de dez anos, com uma importante menção na legislação federal e propostas governamentais na área de recursos hídricos e da saúde.

Já na agenda internacional, “segurança hídrica” é uma expressão cujo uso teve crescimento exponencial ao longo da última década, tanto na literatura acadêmica quanto em campos tais como a governança global, em processo dinamizado por pelo menos três fatores: o reconhecimento da água como um direito humano, a atenção dada à água potável no contexto da saúde, e a adoção de uma abordagem mais integradora ao tema da garantia de acesso à água a partir da década de 2000 (Santos, 2016).



Nesta subseção, são apresentadas as referências disponíveis sobre normas nacionais, resultantes de pesquisa bibliográfica exploratória, realizada no período destinado à pesquisa. Esforços para aprofundamento do tema deverão ser objeto de reflexão conjunta para integração nas próximas etapas do trabalho.

A legislação de interesse inclui: Lei n. 9984/2000, Lei n. 11445/2007, Lei n. 12187/2009, Lei n. 12334/2010, Lei n. 12608/2012, Lei n.12787/2013, Decreto n. 79367/1977, Decreto sem nº de 28 de agosto de 2000, Decreto n. 3515/2000, Decreto n. 3692/2000, Decreto n. 4024/2001, Decreto n. 5376/2005, Decreto n. 5440/2005, Decreto n. 7215/2010, Decreto n. 7257/2010, Portaria MCTI n. 728/2008, Portaria Interministerial MCT/IMMA n. 356/2009 e Portaria MS n. 2914/2011.

2.4.2 SOBRE O CONCEITO DE SEGURANÇA HÍDRICA

No ano 2000, na Declaração Ministerial de Haia sobre Segurança Hídrica no Século XXI, do Fórum Mundial da Água, a definição de segurança hídrica foi feita nos seguintes termos:

(...) significa garantir que ecossistemas de água doce, costeira e outros relacionados sejam protegidos e melhorados; que o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política sejam promovidos; que cada pessoa tenha acesso à água potável suficiente a um custo acessível para levar uma vida saudável e produtiva, e que a população vulnerável seja protegida contra os riscos relacionados à água.

Referido ao acesso à água em quantidade e qualidade adequadas, o conceito de segurança hídrica tem sido apropriado por diferentes vertentes de políticas públicas, com valores e perspectivas diversas. Entre as definições mais comumente citadas na bibliografia disponível, majoritariamente produzidas por eventos e organizações do sistema de governança da Nações Unidas, destaca-se a da UN-Water (2013, p.1), que assim define o conceito:

(...) a capacidade da população garantir o acesso sustentável a quantidades adequadas de água de qualidade aceitável para sustentar os meios de subsistência, bem-estar humano e desenvolvimento socioeconômico, para assegurar a proteção contra a poluição transmitidas pela água e os desastres a ela relacionados, e para a preservação dos ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política.

No Brasil, inexistiu conceituação de segurança hídrica *stricto sensu* nas normas federais. Encontra-se menção ao termo “segurança hídrica” na legislação de saúde, com suficientes referências para se poder traçar o conceito que lhe é subjacente, como veremos adiante.

A definição de segurança hídrica pode ser encontrada em recentes documentos da ANA e do Ministério da Integração Nacional:



(...) A questão da segurança hídrica está associada à garantia de oferta de água para abastecimento humano e atividades produtivas, de forma a que se possa enfrentar as secas e estiagens ou qualquer desequilíbrio entre a oferta e a demanda de água que signifique restrição no consumo e, conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico e regional. Por outro lado, também devem ser enquadradas no âmbito da segurança hídrica as medidas relacionadas ao enfrentamento de eventos críticos de cheias e ao controle necessário para a redução de risco associados a eventos críticos (secas e cheias).” (ANA; Ministério da Integração Nacional, 2013, p.4)

É na área de saúde que se encontra, em norma, a primeira menção a planos de segurança para a água: trata-se da Portaria do Ministério da Saúde n. 2914/2011, destinada a regular procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.

Na mencionada portaria, não se provê uma definição sistemática, mas é esclarecido que as fontes utilizadas se referem a um conjunto de estudos e propostas da OMS. É a seguinte a definição da OMS na qual se apoia a norma do Ministério da Saúde:

The most effective means of consistently ensuring the safety of a drinking-water supply is through the use of a comprehensive risk assessment and risk management approach that encompasses all steps in water supply from catchment to consumers (...). (WHO, 2009, p.1)

Na Portaria do MS, é estabelecido como dever do responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água exercer o controle da qualidade da água, manter e controlar a água produzida e distribuída, nos termos dos planos de segurança da água (PSA) recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Por sua vez, a abordagem adotada pela OMS no desenvolvimento de PSAs se apoia em trabalho iniciado em 1958 na especificação de padrões internacionais para a água potável e submetido a sucessivas revisões. A rationale dos PSAs repousa na ideia de que é chave, para garantir água potável segura, o entendimento da natureza das fontes de contaminação e o afastamento de riscos de origens diversas – microbiana, química e radiológica. Doenças transmissíveis pela água ainda são um dos maiores desafios para a saúde pública, considerando-se que um sexto da humanidade carece de acesso à água potável segura no raio de 1 km de seus lares e que um quinto da população mundial não tem acesso a adequado esgotamento sanitário (WHO, UNICEF, 2000, apud WHO 2005).

2.4.3 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E ARRANJO INSTITUCIONAL: NORMAS NACIONAIS

Como visto na Seção 1 deste texto (p.9), inexistem disposições específicas para segurança hídrica no plano constitucional. Na Carta Magna, é apenas explicitada a importância do dever estatal sobre calamidades e regiões de seca, assim como a atribuição



de vigilância sobre a qualidade da água para consumo humano ao setor da saúde, sem que haja referência explícita sobre segurança hídrica.

No plano infraconstitucional, a mais explícita referência é apresentada na norma mencionada do Ministério da Saúde, cuja formulação se refere exclusivamente à segurança da qualidade de água para fins de consumo humano. Entretanto, é possível identificar pelo menos cinco setores de gestão e políticas públicas, incluindo o já comentado da saúde, que têm atuado no campo do que se pode nomear apropriadamente como segurança hídrica ou segurança da água, no sentido mais amplo tal como o utilizado pela UN-Water (2013). São eles, a seguir brevemente comentados:

- a defesa civil, proteção contra desastres e gestão de riscos, entres os quais estão os desastres e riscos ocasionados por água,
- a gestão de recursos hídricos, a cujo sistema cabe a garantia de alocação de recursos hídricos segundo os termos definidos por cada outorga, tendo em vista a prioridade assegurada para o abastecimento humano;
- o abastecimento de água para fins de consumo, no contexto da prestação de serviços de saneamento básico, no que diz respeito a estratégias e medidas contra desabastecimento de água para consumo humano e para atividades produtivas;
- o setor saúde, encarregado em conjunto com o setor ambiental da garantia da qualidade da água para fins de consumo; e
- a defesa ambiental, setor no qual a segurança hídrica é tratada no contexto das mudanças climáticas (adaptação e mitigação face a eventos críticos e extremos).

Defesa civil e desastres. Em 2012, foi instituída a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC),¹⁰⁰ tendo sido criado o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDPEC) que regulamenta o disposto na CF88 estabelecendo ser dever da União, estados e municípios adotar políticas preventivas para reduzir riscos de desastres.

À União, cabe coordenar o SINDPEC, expedir normas, promover estudos sobre causa e possibilidades de ocorrência de desastres, apoiar os demais entes federados no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de riscos de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; instituir e manter cadastro de municípios com áreas susceptíveis à ocorrência de desastres; instruir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública; instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material sobre cultura de prevenção de desastres (art. 6º).

A transferência de recursos da União aos entes federados pode ser feita por meio de depósito ou pelo Fundo Nacional para Calamidade Públicas (lei 12340/2010,

¹⁰⁰ Lei n. 12608/2012, art. 2º.



art. 1-A): cabe aos entes beneficiados demonstrar a necessidade dos recursos demandados.

Em agosto de 2012, foi lançado o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, que tem entre seus objetivos a proteção de vidas, a segurança das pessoas e a minimização de danos decorrentes de desastres, organizado em quatro eixos: prevenção, mapeamento, monitoramento e alerta e resposta a desastres (ANA, 2013, p.198).

Gestão de recursos hídricos. Na Política Nacional de Recursos Hídricos, um de seus fundamentos é dar prioridade ao consumo humano e à dessedentação de animais em situação de escassez (Lei n. 9433/1997, art.1º, III).

À ANA, cabe função preventiva sobre secas e inundações, prevista a cooperação com o Sistema de Defesa Civil, assim como ações de caráter estratégico sobre alocação de água:

A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da política nacional de recursos hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SINGREH, cabendo-lhe: (...)

X - planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do SINGREH, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos estados e municípios (Lei n. 9984/2000, art.4º, inciso X);

XII - definir e fiscalizar condições de operação de reservatórios, por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas (lei n. 9984 /2000, art. 4º, XII);

(...) Para os fins a que se refere o inciso XII a definição das condições de operação dos reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos será efetuada em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) (Lei n. 9984/2000, art. 4º, §3º).

Além destas, cabem à ANA as seguintes atribuições, de interesse direto da segurança hídrica: emitir o Certificado de Avaliação de Sustentabilidade de Obra Hídrica (CERTOH), em cujo critério de sustentabilidade está explicitada a atenção com riscos que a obra de infraestrutura hídrica possa oferecer à população, entorno ou meio ambiente (Decreto n. 4024/2001, art. 2º); estabelecer o racionamento preventivo do uso da água, a partir de critérios estabelecidos por meio de decreto presidencial (Lei n. 9984/2000, art. 4º, inciso X e § 2º), no contexto do planejamento e da promoção de ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil – ressalte-se que a Lei das Águas era silente sobre esta atribuição; declarar corpos de água em regime de racionamento preventivo e aplicar as medidas necessárias para assegurar seus



usos prioritários, em consonância com os critérios estabelecidos em decreto, ouvidos os respectivos CBHs, se houver (Decreto n. 3692/2000, art. 2º, XII); emitir outorgas preventivas de uso dos recursos hídricos, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para os usos requeridos, observado o disposto Lei 9433/1997, art.13 e Lei 9984 /2000, art. 6º, caput. Podem requerer outorgas preventivas a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Lei n. 9984/2000, art. 7º). A declaração de reserva de disponibilidade hídrica será transformada automaticamente, pelo poder outorgante, em outorga de direito de uso de recursos hídricos à instituição ou empresa que receber da ANEEL a concessão ou a autorização de uso do potencial de energia hidráulica (Lei 9984 /2000, art. 6º). O poder outorgante também poderá suspender parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, a outorga de direito de uso de recursos hídricos, nos seguintes casos: não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga; ausência de uso por três anos consecutivos; necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental; necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas e necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água (Lei n. 9433/1997, art. 15).

Na regulação da segurança de barragens, destaca-se na lei n. 12334/2010 o papel do empreendedor de garantir a observância de padrões de segurança e fomentar a cultura de segurança de gestão de barragens e gestão de riscos, e seus fundamentos: o empreendedor é o responsável legal pela segurança da barragem e a segurança influi diretamente na sua sustentabilidade. São instrumentos da política de segurança de barragens: cadastros; classificação de barragens; inspeções, registro e manutenção pelo empreendedor; social, publicidade e referência indireta à gestão por bacia hidrográfica.

O processo recente de construção de uma visão mais abrangente e integrada sobre o tema da segurança hídrica é testemunhado também pela decisão do governo federal de iniciar a elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), atualmente em elaboração pela ANA em parceria com o Ministério de Integração Nacional (MI), que tem uma Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH). O PNSH é parte do Programa de Desenvolvimento do Setor Águas (Interaguas). Ambos os projetos são financiados pelo Banco Mundial.¹⁰¹ Segundo o Termo de Referência para contratação do PNSH (ANA; Ministério da Integração Nacional, 2013), o Plano está voltado para o estabelecimento de diretrizes, conceitos e critérios para

(...) identificação de intervenções estruturantes de caráter estratégico em todo o território nacional, seleção e detalhamento das intervenções que satisfaçam às diretrizes e critérios elencados, propiciando a garantia de oferta de água para o abastecimento humano e para o atendimento atividades produtivas, bem como a redução dos riscos associados a eventos críticos (secas e inundações). (Ministério da Integração Nacional, 2013)

101 A licitação para elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica foi lançada em 2013. O contrato foi celebrado pela ANA em agosto 2014.



O PNSH tem abrangência nacional e foco em áreas críticas, adotando olhar integrado em bacias hidrográficas e intervenções focadas em usos múltiplos e regularização de vazões. O PNSH se organizará segundo quatro frentes de trabalho: o estabelecimento de critérios de seleção de intervenções para compor o Plano; a seleção de propostas de intervenção – entre as já existentes – que sejam chave para a solução de garantia de oferta de água ou de controle de inundações nas diversas regiões brasileiras; a identificação de lacunas de soluções para as áreas em que eventos extremos de seca ou inundação ocorrem com maior frequência ou lacunas de soluções frente às necessidades de desenvolvimento regional, definindo o escopo para a realização de estudos complementares, estudos de viabilidade ou projetos; e a elaboração de todos os elementos necessários para a realização das intervenções componentes do Plano (ANA, 2013, p.197).

No Termo de Referência para a contratação do PNSH, explicita-se que não são consideradas soluções locais. O novo paradigma esperado prioriza maior eficiência na alocação de recursos, soluções com olhar integrado sobre as bacias hidrográficas, critérios técnicos para fundamentação das decisões de alto nível e busca da resolução antecipada de problemas.

Saúde. No campo da segurança hídrica, a atuação do setor da saúde se dá por meio da vigilância de qualidade da água. Compete ao responsável pelo sistema (ou solução alternativa coletiva) de abastecimento de água para consumo humano manter avaliação sistemática do sistema ou solução alternativa sob a perspectiva dos riscos à saúde, com base na ocupação da bacia contribuinte ao manancial, no histórico das características de suas águas, nas características físicas do sistema, nas práticas operacionais e na qualidade de água distribuída, conforme os princípios dos PSA recomendados pela OMS, nos termos da Portaria MS 2914/2011:

Art. 13. Compete ao responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano:

- I - exercer o controle da qualidade da água;
- II - garantir a operação e a manutenção das instalações destinadas ao abastecimento de água potável em conformidade com as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e das demais normas pertinentes;
- III - manter e controlar a qualidade da água produzida e distribuída, nos termos desta Portaria, por meio de:
 - a) controle operacional do(s) ponto(s) de captação, adução, tratamento, reservação e distribuição, quando aplicável;
 - b) exigência, junto aos fornecedores, do laudo de atendimento dos requisitos de saúde estabelecidos em norma técnica da ABNT para o controle de qualidade dos produtos químicos utilizados no tratamento de água;



c) exigência, junto aos fornecedores, do laudo de inocuidade dos materiais utilizados na produção e distribuição que tenham contato com a água;

d) capacitação e atualização técnica de todos os profissionais que atuam de forma direta no fornecimento e controle da qualidade da água para consumo humano; e

e) análises laboratoriais da água, em amostras provenientes das diversas partes dos sistemas e das soluções alternativas coletivas, conforme plano de amostragem estabelecido nesta Portaria;

IV - manter avaliação sistemática do sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água, sob a perspectiva dos riscos à saúde, com base nos seguintes critérios:

a) ocupação da bacia contribuinte ao manancial;

b) histórico das características das águas;

c) características físicas do sistema;

d) práticas operacionais; e

e) na qualidade da água distribuída, conforme os princípios dos planos de segurança da água (PSAs) recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) ou definidos em diretrizes vigentes no País;

V - encaminhar à autoridade de saúde pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios relatórios das análises dos parâmetros mensais, trimestrais e semestrais com informações sobre o controle da qualidade da água, conforme o modelo estabelecido pela referida autoridade;

VI - fornecer à autoridade de saúde pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios os dados de controle da qualidade da água para consumo humano, quando solicitado;

VII - monitorar a qualidade da água no ponto de captação, conforme estabelece o art. 40 desta Portaria;

VIII - comunicar aos órgãos ambientais, aos gestores de recursos hídricos e ao órgão de saúde pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios qualquer alteração da qualidade da água no ponto de captação que comprometa a tratabilidade da água para consumo humano;

IX - contribuir com os órgãos ambientais e gestores de recursos hídricos, por meio de ações cabíveis para proteção do(s) manancial(ais) de abastecimento(s) e das bacia(s) hidrográfica(s);

X - proporcionar mecanismos para recebimento de reclamações e manter registros atualizados sobre a qualidade da água distribuída, sistematizando-os de forma compreensível aos consumidores e disponibilizando-os para pronto acesso e consulta pública, em atendimento às legislações específicas de defesa do consumidor;



XI - comunicar imediatamente à autoridade de saúde pública municipal e informar adequadamente à população a detecção de qualquer risco à saúde, ocasionado por anomalia operacional no sistema e solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano ou por não conformidade na qualidade da água tratada, adotando-se as medidas previstas no art. 44 desta Portaria; e

XII - assegurar pontos de coleta de água na saída de tratamento e na rede de distribuição, para o controle e a vigilância da qualidade da água.

Segundo trabalho desenvolvido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre segurança da água, os planos de segurança de água (PSA) devem abranger as seguintes fases: etapas preliminares de planejamento de atividades, levantamento de informações e montagem da equipe; avaliação do sistema (descrição do sistema, construção do diagrama de fluxo, identificação e análise de perigos potenciais e caracterização dos riscos, estabelecimento de medidas de controle dos pontos críticos); monitoramento operacional (para controlar riscos e garantir que as metas de saúde sejam atendidas); planos de gestão (para garantir a verificação constante do PSA, contendo documentação da avaliação do sistema, procedimentos de rotina e de emergência, comunicação de risco, validação e avaliação periódicas); revisão do PSA (considerando os dados coletados, as alterações em mananciais, bacias e sistemas, perigos e riscos emergentes), e validação e verificação do PSA.

O descumprimento das exigências contidas na Portaria 2914/2011 sujeita o infrator a sanções, a serem aplicadas pelas três esferas do poder público:

Art. 42. Serão aplicadas as sanções administrativas previstas na Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, aos responsáveis pela operação dos sistemas ou soluções alternativas de abastecimento de água que não observarem as determinações constantes desta Portaria, sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis.

Art. 43. Cabe ao Ministério da Saúde, por intermédio da SVS/MS, e às secretarias de Saúde dos estados, do Distrito Federal dos municípios, ou órgãos equivalentes, assegurar o cumprimento desta Portaria.

Saneamento. As normas federais sobre saneamento reconhecem o poder das entidades gestoras de recursos hídricos para declarar racionamento, reservando aos responsáveis pelo setor o estabelecimento de patamares de segurança:

Em situação crítica de escassez ou de contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência com o objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes. (Lei 11445/2007, art. 46)



Já o titular do serviço de saneamento básico tem a atribuição de adotar parâmetros mínimos para garantir o atendimento essencial à saúde pública e estabelecer mecanismos de controle social, como parte integrante da política de saneamento básico (lei n. 1445/2007, art. 9º):

O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Os planos de saneamento, tais como dispostos por lei, condicionam a validade dos contratos por meio dos seguintes fatores:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consultas públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.



§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

- a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
- b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
- c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

O titular do serviço de saneamento básico também deve definir ações de contingência e emergência, parte do conteúdo mínimo do plano (Lei n. 1445/2007, art. 19, IV).

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará o plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;



IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

As normas a serem editadas pela entidade reguladora devem abranger medidas de contingências e emergências, inclusive racionamento (Lei 11445/2007, art. 23, XI), cabendo à União definir parâmetros mínimos para a potabilidade da água (Lei n. 11445/2007, art. 43, § único).

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;



- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;
- XII – (vetado).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços

(...)

Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

A interrupção dos serviços só pode ocorrer em circunstâncias especificadas na lei, entre as quais estão situações de emergência que atinjam a segurança das pessoas e bens. Interrupções programadas têm que ser previamente comunicadas ao regulador e aos usuários (Lei n. 11445/2007, art. 40, inciso I).

Nos aspectos relativos à potabilidade da água, segundo as diretrizes nacionais de saneamento básico, cabe à esfera federal definir parâmetros de potabilidade:

Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água. (Lei n. 11445/2007, art. 43)



Meio Ambiente. Inexistem normas federais do setor ambiental diretamente voltadas para o tema da segurança hídrica. A atuação do setor ambiental, de interesse para este trabalho, se dá por meio de estratégias e iniciativas de políticas públicas que, mediatamente, interferem na segurança da água, em diversas frentes – seja por meio do setor de recursos hídricos, combate ao desmatamento, adaptação e mitigação a mudanças climáticas, zoneamento e desenvolvimento rural.

O setor ambiental tem enfatizado, no tema das mudanças climáticas, a interrelação entre o aumento da temperatura e o aumento da vulnerabilidade hídrica em áreas atualmente classificadas como semiáridas, em processo de desertificação e sujeitas a cheias, as chamadas áreas críticas de oferta hídrica e áreas críticas nos controles de cheias.

2.4.4 ORGANIZAÇÕES FEDERAIS ENVOLVIDAS COM SEGURANÇA HÍDRICA

São diversos ministérios com diversos órgãos e atribuições mais diretamente ligadas com a prevenção, preparação, resposta e reconstrução, destacando-se o Ministério do Interior e Ministério da Integração Nacional, com a contribuição dos setores de meio ambiente, desenvolvimento urbano e habitação, ciência e tecnologia, saúde e educação. Em Ganem (2014, p.31 e seq.), são relacionados pelo menos 35 órgãos, com superposições e vazios.

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. As ações de defesa civil no Brasil surgiram no período da Segunda Guerra Mundial, em 1942, com criação de órgão em 1943 e extinção três anos depois. Os primeiros estudos para organização institucional de atendimento a catástrofes ocorreram em 1966 no estado da Guanabara, que elaborou o Plano Diretor de Defesa Civil. Ao longo dos anos setenta, diversos órgãos estaduais foram criados com atribuições similares. Na esfera federal, foi atribuído ao Ministério do Interior a responsabilidade de assistir as populações atingidas por calamidades públicas. Em 1988, foi instituído o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Em 2010, foi aprovada a Lei 12340, o Estatuto de Proteção e Defesa Civil, tendo sido alterado em 2012 (Lei 12608/2012).

O Sistema Nacional de Defesa Civil é composto por órgãos da União, dos estados e dos municípios (Lei 12608/2012, art.10), e conta com um conselho nacional consultivo, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil como órgão central e coordenador, os órgãos regionais, estaduais e municipais e órgãos setoriais nas três esferas (Lei n. 12608/2012, art. 11, e Decreto n. 7257/2010, art. 5º, §2º). O Estatuto da Proteção Civil criou ademais a figura do agente de proteção civil, que tanto pode ser um servidor público quanto voluntários treinados.

Há o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), ligado à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, criado pelo Decreto 5376/2005 e substituído pelo Decreto n. 7257/2010.



No Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), é a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento que deve promover o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação nas áreas de biodiversidade, ecossistemas, meteorologia, climatologia, hidrologia e mudanças climáticas globais, bem como apoiar a implantação e operação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN), criado pelo Decreto n. 5886/2006.

Cabe ao CEMADEN elaborar alertas de desastres naturais, elaborar e divulgar estudos, desenvolver capacidades, modelos computacionais, capacitar, emitir alertas para o CENAD.

Em 2011, foi estabelecido Termo de Cooperação entre o MCTI e o MMA para implantação do Sistema Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais.

Quanto ao setor de mudanças climáticas, o MCTI divide com o MMA as principais responsabilidades de implantação da Política Nacional de Mudança de Clima (PNMC), instituída pela Lei n. 12187/2009. Há o Fórum Brasileiro da Mudança do Clima criado pelo Decreto n. 3515/2000 e o Decreto sem nº de 28 de agosto de 2000, integrado por 11 Ministérios. A Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) foi instituída pela Portaria MCTI n. 728/2008. A Comissão da Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia foi criada pela Lei n. 10683/2003. O Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), criado pela Portaria Interministerial MCT/IMMA n. 356/2009, é um órgão científico para disponibilizar informações técnico-científicas sobre mudanças climáticas para tomadores de decisão. Publicou em 2013 o Relatório de Impactos, Vulnerabilidades e Adaptação, como contribuição ao Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2013).

O Ministério do Meio Ambiente tem diversas interfaces com os desastres naturais: Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente Urbano, o departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento, a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiente, a Secretaria de biodiversidade e Florestas, e o Departamento de Zoneamento Territorial, ligado à Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável.

Além destes, a ANA desenvolve as seguintes atividades de interesse para a defesa civil: manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos e Coordenação da Rede Hidrometeorológica Nacional; manutenção do sistema Balanço Hídrico do Brasil; manutenção da Sala de Situação, centro de gestão de situações críticas.

O Ministério da Saúde participa por meio do sistema nacional de vigilância sanitária e do desenvolvimento do conceito de segurança hídrica sob o prisma da saúde. Nos termos da Portaria n. 2914/2011:

Art. 7º Compete à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS):

I - promover e acompanhar a vigilância da qualidade da água para consu-



mo humano, em articulação com as Secretarias de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e respectivos responsáveis pelo controle da qualidade da água;

II - estabelecer ações especificadas no Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (VIGIAGUA);

III - estabelecer as ações próprias dos laboratórios de saúde pública, especificadas na Seção V desta Portaria;

IV - estabelecer diretrizes da vigilância da qualidade da água para consumo humano a serem implementadas pelos estados, Distrito Federal e municípios, respeitados os princípios do SUS;

V - estabelecer prioridades, objetivos, metas e indicadores de vigilância da qualidade da água para consumo humano a serem pactuados na Comissão Intergestores Tripartite; e

VI - executar ações de vigilância da qualidade da água para consumo humano, de forma complementar à atuação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 8º Compete à Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI/MS) executar, diretamente ou mediante parcerias, incluída a contratação de prestadores de serviços, as ações de vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano nos sistemas e soluções alternativas de abastecimento de água das aldeias indígenas.

Art. 9º Compete à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) apoiar as ações de controle da qualidade da água para consumo humano proveniente de sistema ou solução alternativa de abastecimento de água para consumo humano, em seu âmbito de atuação, conforme os critérios e parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

2.5 Água e Direitos

2.5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme exposto na Seção I, foram identificadas menções constitucionais a direitos que podem, à título de exploração, ser agrupados em quatro vertentes: (i) direito à água como parte dos direitos ao meio ambiente, para cuja defesa as coletividades encontram amparo nas disposições que se referem à defesa dos interesses difusos; (ii) direito de acesso à água potável, considerado um dos direitos e garantias na CF88 na qualidade de parte integrante dos direitos aos serviços de saúde;¹⁰² (iii) direito conexo à contraprestação de serviço de saneamento,¹⁰³ relacionados à adequada prestação do serviço, cujo titular é o consumidor (aquele que responde pelo ônus da contraprestação), cuja defesa está disciplinada pelo Código de Defesa do Consumidor; e (iv) direito à informação sobre a água, delineado em três disposições constitucionais,

102 Direito à saúde também está previsto no Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [Decreto n. 591/1992].

103 Delineados nas situações em que o poder público institui tributos na forma de taxas por prestar serviço relacionado à água (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e drenagem urbana).



104 Direito à vida previsto no art. 6º e direito à informação previsto no Art. 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos [Decreto n. 592/1992].

105 Como a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, em 1998.

conforme assinalado em 1.7, regulamentado pela Lei de Acesso à Informação Ambiental (LAI), contando com instrumentos previstos em diversas políticas públicas relacionadas à matéria ambiental.

O direito à vida e a padrão digno de vida tem sido objeto de deliberações no âmbito do sistema Nações Unidas há décadas, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966)¹⁰⁴, e em convenções regionais de direitos humanos.¹⁰⁵ O direito à saúde é também inscrito como parte dos direitos humanos, tal como previsto no Art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [Decreto n. 591/1992]. Direitos à informação foram tratados no contexto do tema ambiental na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), nos seguintes termos:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (Princípio 10 da Declaração do Rio)

Além destes, há disposições específicas em normas infraconstitucionais de corte setorial. Neste recorte, estão entre as normas de interesse que regem essa matéria: Lei n. 6938/1981, Lei n. 7783/ 1989, Lei n. 8078/ 1990, Lei n. 8987/1995, Lei n. 9433/1997, Lei n. 9.984/2000, Lei n. 9985/2000, Lei n. 10650/2003, Lei n. 11428/2006, Lei n. 11445/2007, Lei n. 12016 /2009, Lei n. 12187/2009, Lei n. 12527/2011, Lei 12651/2012, Decreto n. 591/1992, Decreto n. 592/1992, Decreto n. 5098/2004, Decreto n. 6660/2008; Decreto 7217/2010, Portaria IBAMA n. 1066/1989, Portaria n. 310/2004 e Resolução CONAMA n. 379/2006.

É de se destacar, ademais, os seguintes documentos do sistema ONU: Declaração sobre Água e Desenvolvimento Sustentável de Dublin (1992); Declaração do Milênio (Resolução A/RES/55/2 de 8 de Setembro de 2000); Agenda 21 (Resolução n. 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22 de dezembro de 1989); Resolução A/64/292, de 3 de agosto de 2010 (sobre o direito humano ao acesso à água e ao saneamento); Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 (A/RES/70/1 de 25 de setembro de 2015) e o Comentário Geral n.15 (2002).

2.5.2 DIREITOS RELACIONADOS À ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL

Como parte do meio ambiente, a água é objeto de documentos de relevância para o Direito Internacional. Estes documentos delinham um quadro de princípios univer-



106 A Resolução A/64/292, de 3 de agosto de 2010, representa um grande avanço ao declarar o reconhecimento de que a ninguém deve ser negada água necessária para viver (BARLOW, 2010). Dentre os demais atos internacionais sobre o tema, destaca-se a Declaração sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin (1992), na qual são introduzidas as diretrizes que passam a influenciar o gerenciamento de recursos hídricos no mundo, tais como: a água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para manutenção da vida, o desenvolvimento e o meio ambiente (Princípio 1); o desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados no enfoque participativo, envolvendo os usuários, planejadores e políticos em todos os níveis (Princípio 2); e a água tem um valor econômico em todos os seus múltiplos usos e deve ser reconhecida como um bem econômico (Princípio 4).

107 Vale observar que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em seu Comentário Geral n.15 (2002), reconhece expressamente o direito à água, incorporando valores como a ideia de que a água também é bem social e cultural. Nesse documento, que não tem força de tratado, o Comitê lista situações que exemplificam a violação do direito humano à água: a interrupção ou desligamento arbitrário ou injustificado dos serviços ou instalações de água; aumentos desproporcionais ou discriminatórios do preço da água; contaminação e diminuição da água prejudicando a saúde humana. O documento prevê ainda que as violações decorrentes do descumprimento da obrigação de proteger o direito à água podem ser

sais para a garantia do direito ao meio ambiente equilibrado e da gestão da água balizada pela equidade e precaução.¹⁰⁶

No contexto nacional, como já abordado em 1.2, tendo em vista que a água representa um elemento da maior relevância para o meio ambiente, cabe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-la, assegurando sua conservação e a melhoria em quantidade e qualidade. As três esferas governamentais são responsáveis pela proteção da água como bem ambiental, como previsto no art. 23 da CF88 – somando-se a eles o Ministério Público (MP), sob cuja tutela se encontra a água como parte integrante dos interesses difusos, cujos titulares são todos os cidadãos brasileiros (CF88, art. 129).

Além da tutela administrativa das três esferas governamentais, a água como bem ambiental se encontra sob a tutela dos interesses difusos, cujos titulares são todos os cidadãos brasileiros, cabendo ao MP promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF88, art. 129). Associações que estejam constituídas há pelos menos um ano nos termos da lei civil, e que inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao consumidor e ao meio ambiente, entre outros, também têm legitimidade para propor a ação civil pública (principal e cautelar), conforme a lei n. 7347/1985, art. 5º.

Ao cidadão cabe a defesa da qualidade da água como parte integrante do meio ambiente. Para tal estão disponíveis diversos instrumentos de controle social, como a participação em audiências públicas e nos colegiados consultivos e deliberativos, como parte legítima para propor ação popular *que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (...)* (CF, art. 5º, LXXIII).

2.5.3 ÁGUA PARA CONSUMO, DIREITO FUNDAMENTAL

O quadro internacional. As convenções globais e o direito internacional ambiental têm reconhecido a importância da água para a vida, como na Conferência Rio92, na qual foi aprovada a Agenda 21 (ONU, 1992), cujo capítulo 18 afirma:

A água é necessária em todos os aspectos da vida. O objetivo geral é assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água. Tecnologias inovadoras, inclusive o aperfeiçoamento de tecnologias nativas, são necessárias para aproveitar plenamente os recursos hídricos limitados e protegê-los da poluição.

Em 2000,¹⁰⁷ foi promulgada a Declaração do Milênio,¹⁰⁸ que define oito Objetivos do Milênio (ODM), prevendo como primeiro objetivo a redução da pobreza, para o qual é

Continua >



causadas pela omissão do Estado, citando os seguintes exemplos: i) não promulgação ou descumprimento de leis que tenham como objeto evitar a contaminação e a extração não equitativa da água; ii) não regulação ou falta de controle eficaz dos serviços de distribuição de água; iii) não proteção aos sistemas de distribuição de água (por exemplo redes de canalização e poços) contra ingerências indevidas, dano ou destruição; c) as violações decorrentes do descumprimento da obrigação de efetivar o direito à água ocorrem quando o Estado não adota todas as medidas necessárias para garantir o desfrute do direito à água, manifestando-se, por exemplo, em: i) não adoção ou execução de uma política pública de oferta de água para todos; ii) disponibilização insuficiente ou de forma incorreta de recursos financeiros, o que resulta em diminuição do acesso ao direito à água por pessoas ou grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis e marginalizados; iii) não fazer a vigilância do grau de realização do direito à água, por exemplo, deixando de estabelecer indicadores e níveis de referência; iv) não adoção de medidas contra a distribuição desigual das instalações e dos serviços de água; v) não estabelecimento de mecanismos de socorro emergencial; vi) não conseguir que todos desfrutem do direito à água num nível mínimo indispensável; vii) fazer acordos com outros Estados ou com agentes privados sem respeitar as normas jurídicas nacionais e internacionais que garantem o direito à água" (§ 44).

108 Resolução A/RES/55/2 de 8 de setembro de 2000.

109 Resolução A/64/292 de 3 de agosto de 2010.

110 "1. Declares the right

Continua >

proposta a meta de redução pela metade do número de pessoas sem acesso à água potável ou que carecem de meios para obtê-la.

No mesmo sentido, dez anos depois a Assembleia Geral da ONU declarou o acesso à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e dos demais direitos humanos,¹⁰⁹ incentivando os Estados e organizações internacionais a fornecer recursos financeiros, capacitação e transferência de tecnologia, em particular aos países em desenvolvimento, para fornecer a todos água segura, acessível, com preço razoável e saneamento.¹¹⁰

Reafirmando duas décadas depois os princípios da Declaração do Rio (1992), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável/ Rio+20 (ONU, 2012) enfatiza o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas.

Em 2015, os oito Objetivos do Milênio (ODM) são substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – um conjunto de metas para redução da pobreza, promoção social e proteção ao meio ambiente a serem alcançadas até 2030, aprovado no documento "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030" (ONU, 2015) com a proposição de uma agenda de 17 ODS e 169 metas para os próximos 15 anos, que incluem a disponibilidade e o manejo sustentável da água e saneamento para todos.

No Brasil, o ordenamento nacional conjuga dois regimes jurídicos diferentes para os tratados internacionais: um regime aplicável aos tratados tradicionais e um regime aplicável aos tratados de direitos. É dado status infraconstitucional aos primeiros e caráter constitucional aos últimos:

(...) Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (CF88, art. 5º, § 2º)

Argumenta-se que os direitos enunciados nos tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil seja parte são incluídos entre os direitos constitucionalmente protegidos. Nesse sentido, Celso de Mello (2000) afirma que

no Direito Constitucional de diferentes Estados os denominados direitos fundamentais têm uma enumeração exemplificativa que permite o aparecimento de novos (...). Tais direitos são aqueles que não estão constitucionalmente registrados através de sua especificação. (...). A outra função é a adequação dos direitos fundamentais consagrados na Constituição à realidade.

A doutrina nacional sempre admitiu que os tratados de direitos humanos contam com status constitucional disciplinado no parágrafo 3º do artigo 5º da CF88, que prevê que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, sejam equivalentes às emendas constitucionais.



to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights; 2 Calls upon States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all".

Todavia, tanto a CF88 como as normas da PNRH (Lei n. 9433/1997) e as diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei n. 11445/2007) são silentes sobre garantias para a fruição do direito universal de acesso à água, como preconizado nos atos internacionais dos quais o país é signatário. Sequer a continuidade do serviço de abastecimento está assegurada em lei, uma vez que há previsão de interrupção da prestação de serviços em razão de inadimplência do usuário, entre outras hipóteses, conforme analisaremos na próxima seção.

Ora, sem água apropriada para o consumo, não há condições sequer de sobrevivência: o direito ao acesso a água para consumo se mostra indissociável tanto do direito à saúde quanto do direito ao meio ambiente. Tendo em vista que a CF88 lista a saúde como um dos direitos e garantias fundamentais em seu artigo 5º, considera-se pertinente assumir que o acesso à água está incorporado a esses direitos. A perspectiva de Silva (2005) fortalece esta proposição, quando afirma que a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF88) é um valor supremo que atrai todos os outros direitos fundamentais do homem, sendo a preservação da vida o principal objetivo das normas.

Mais que uma implicação teórica, o reconhecimento do acesso à água como direito fundamental acarreta consequências de cunho prático, exigindo uma agenda política efetiva de universalização do direito à água. A mera declaração do direito humano à água e ao saneamento, desacompanhada das condições para sua implementação, não garante a disponibilidade de serviços públicos de qualidade. No Brasil, as menções e referências sobre garantia de acesso a água ainda não refletem as disposições internacionais nos campos da práxis empresarial, legislativa e administrativa.

2.5.4 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Desde meados da década de 1990, conta-se no Brasil com normas básicas de proteção e defesa do usuário dos serviços públicos prestados pela administração pública direta e indireta e por todos os demais órgãos que prestam serviço ao público, por meio da Lei do Regime de Concessão e Permissão de Prestação de Serviços Públicos (Lei n. 8987/1995).

O usuário do serviço público tem direito à informação, à qualidade e ao controle adequado do serviço prestado. Para que se garanta a participação do cidadão no planejamento, execução e fiscalização dos serviços, é previsto o direito de usuários de serviço público a receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa dos interesses individuais e coletivos (art. 7º).

A universalização do acesso à água é prevista entre as diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei n. 11.445/2007, art. 2º), ao mesmo tempo em que se prevê que esse serviço deve considerar a capacidade de pagamento dos usuários, visando a sustentabilidade econômica.



Conforme Marques Neto (2009, p.180 e seq.), as diretrizes nacionais de saneamento básico também incluem, como obrigação do poder concedente, o estabelecimento dos direitos dos usuários (art. 9, IV), entre os quais já está explicitado na lei o acesso integral aos serviços de saneamento, a regularidade da prestação (art. 2º, XI). Este autor propõe distinguir o usuário efetivo (o que consome o serviço) e o usuário potencial (o administrado e cidadão que tem direito ao serviço mas ainda não tem acesso a ele). O usuário do serviço de saneamento possui, como consumidor, direitos assegurados pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), condicionados às características do serviço público (Lei n. 8078/1990, art. 22).

Justifica-se o caráter essencial do abastecimento de água, realizado diretamente pelo Estado ou no regime de delegação a particulares, uma vez que o serviço representa o principal instrumento de materialização do direito fundamental de acesso à água. Seguindo esse raciocínio, a Lei n. 7783/ 1989 inclui o abastecimento de água no rol de serviços ou atividades consideradas essenciais:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais: I Tratamento e abastecimento de água; Produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II Assistência médica e hospitalar [...].

Por seu turno, o CDC (Lei n. 8078/ 1990) garante que os serviços públicos essenciais não sejam passíveis de interrupção mesmo sendo inadimplente o consumidor, conforme disposto no seu artigo 22:

Art. 22 Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O CDC apresenta o conceito abrangente de fornecedor, abarcando

Toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. (Lei n. 8078/1990, art. 3º)

Nesse sentido, admite-se uma relação de consumo na prestação de serviço público por pessoas jurídicas de direito público ou privado, quando o serviço é prestado de forma divisível e onerosa. Portanto, a pessoa física na figura do administrado, como usuário do serviço público de abastecimento de água, ao pagar uma contraprestação pelo serviço prestado, enquadra-se como consumidor, sendo tutelado pelo CDC.

São previstas duas hipóteses em que é legítima a interrupção do serviço público (Lei 8.987/1995, incisos I e II do § 3º do art. 6º), em situação de emergência ou após prévio aviso: (a) por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e (b)



111 No mesmo sentido, a decisão do STJ ao Recurso especial 898.769/RS, rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 1/3/2007. Percebe-se a condescendência dos tribunais com a aplicação da legislação que autoriza o corte no fornecimento desse serviço. [O entendimento pelo STJ é o de que, na relação jurídica entre a concessionária e o (usuário) consumidor, o pagamento pelo serviço de abastecimento é contraprestação, e o serviço pode ser interrompido em caso de inadimplemento, desde que antecedido por aviso.]

por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade. Portanto, a continuidade do serviço público (art. 22 do CDC) tem sua garantia limitada pela Lei n. 8987/1995.¹¹¹

Entende-se que as diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei n. 11445/2007) afrontam o CDC ao não garantir o princípio da continuidade aplicável aos serviços públicos essenciais, prevendo em seu art. 40 a hipótese de interrupção do serviço de abastecimento de água pelo prestador quando ocorrer o inadimplemento do usuário, após notificação. No tocante à interrupção de serviço de abastecimento de água devido a inadimplência, a jurisprudência dos tribunais brasileiros entende que não há afronta ao princípio da continuidade, considerando que o não pagamento pelo serviço ocasionaria o enriquecimento sem causa de uma das partes.

No Decreto n. 7217/2010, que regulamenta as diretrizes nacionais de saneamento básico, são aprofundados temas como a regulação, o controle social e os planos de saneamento. No seu Capítulo VI, “Do acesso difuso à água para a população de baixa renda”, é previsto o apoio prestado pela União à população rural dispersa e à população de pequenos núcleos urbanos isolados para contenção, reservação e utilização de águas pluviais para o consumo humano e para a produção de alimentos destinados ao autoconsumo, mediante programa específico.

O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, dos usuários dos serviços de saneamento básico, das entidades técnicas, organizações da sociedade civil (art. 27 da Lei n. 11445/2007).

2.5.5 ÁGUA E DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O acesso à informação ambiental é um direito fundamental constitucionalmente previsto como pressuposto da gestão democrática dos recursos ambientais, sem o qual se inviabiliza a participação pública em processos de tomada de decisão sobre a gestão ambiental.

A garantia constitucional ao direito à informação foi regulamentada para a matéria ambiental pela Lei n. 10650/2003, que exige dos órgãos e entidades da administração federal, estadual, e municipal, integrantes do Sisnama, garantias para acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, atendendo ao princípio da publicidade na Administração Pública (art. 37 da CF88).

Na Lei de Acesso à Informação,¹¹² foi regulamentado o direito fundamental previsto no artigo 5º inciso XXXIII da CF88, garantindo acesso à informação em todos os níveis de governos e sobre quaisquer temas sob tutela de órgãos e entidades públicas

112 Lei n. 12527/2011, LAI.



nos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como nos Tribunais de Contas e Ministério Público, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.¹¹³

Devem divulgar informações sobre os recursos recebidos e sua destinação as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos similares.

O acesso é a regra e o sigilo, a exceção (art. 3º), devendo ser justificado. Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, respeitados os procedimentos relativos a obrigações, regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos. O âmbito das informações ambientais públicas é amplo e inclui desde leis, regulamentos e normas ambientais, estrutura, funcionamento e responsabilidades de órgãos governamentais atuantes na área; decisões tomadas pelo poder público; assim como planos de desenvolvimento, resultados de pesquisas científicas, documentos de licenciamento ambiental e relatórios de monitoramento ambiental.

Independentemente de requisição, os órgãos ambientais devem disponibilizar informações à população sobre qualidade do meio ambiente; políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; substâncias tóxicas e perigosas; diversidade biológica; e organismos geneticamente modificados.

O acesso coletivo às informações públicas é garantido constitucionalmente, de modo que não restando caracterizado qualquer situação de sigilo disposta na LAI, devem ser divulgadas de maneira irrestrita.

Algumas situações de sigilo estão previstas, tais como: informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade (LAI, art. 7º, § 1º); hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça como as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público (LAI, art. 22); informações pessoais, com respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (LAI, art. 31). A informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes nesses instrumentos (LAI, art. 36)



2.5.6 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL

A PNRH criou o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH) como instrumento de gestão, tendo a ANA como responsável pela coordenação do desenvolvimento e divulgação de dados deste sistema, em articulação com os demais integrantes do SINGREH. A ANA deve administrar as bases de dados e as informações corporativas; tratar as informações nas bases de dados da Agência e promover sua divulgação; supervisionar e aprimorar seu website como instrumento de informação, divulgação e comunicação com os usuários de recursos hídricos, e prestar apoio à elaboração dos planos de recursos hídricos de bacias e regiões hidrográficas (ver Leis n. 9433/1997 e n. 9984/2000).

O Sistema Nacional de Informação Ambiental (SINIMA) foi instituído como instrumento da PNMA (Lei. n. 6938/1981). O Sistema, gerido pela Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC) do MMA, se divide em três eixos temáticos: o desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação, a sistematização de estatísticas e elaboração de indicadores ambientais, e a integração e interoperabilidade de sistemas de informação correlatos.

O SINIMA conta com Comitê Gestor que deve, entre outros: homologar e promover nacionalmente os padrões de interoperabilidade entre os sistemas de informação do MMA e dos órgãos vinculados, e outros, objetivando o compartilhamento dos dados relevantes dos sistemas em questão; identificar e acompanhar as necessidades e demandas por informações ambientais por parte dos órgãos do MMA, vinculados e integrantes do SISNAMA, bem como, por parte da sociedade e usuários em geral; propor estratégias de disseminação da informação ambiental; propor estratégias e instrumentos de gerenciamento da comunicação entre o SINIMA e seus usuários; estabelecer as unidades de informação componentes do SINIMA. O processo de implementação conta com o apoio do Comitê Gestor do SINIMA, definindo diretrizes, acordos e padrões nacionais para a integração da informação ambiental.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê instrumentos de disponibilização de informações ambientais. O MMA se encarrega de organizar e divulgar o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes (art. 50 Lei n. 9984/2000), contendo os principais dados de cada UC, como informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos.

A cada dois anos, o Poder Executivo Federal submete à apreciação do Congresso Nacional um relatório de avaliação global da situação das UCs federais do país, com mapas e cartas oficiais indicando as áreas que compõem o SNUC (art. 52). O Ibama está ainda encarregado de elaborar e divulgar periodicamente relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.¹¹⁴

114 O Ibama incentivará os competentes órgãos estaduais e municipais a elaborarem relações equivalentes abrangendo suas respectivas áreas de jurisdição.



Na Lei n. 12651/2012, é instituído em âmbito nacional o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel rural, com delimitação das APPs, Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PP Cerrado) define que o MCT, por meio do INPE e o MMA, por meio do IBAMA, deverão conjuntamente desenvolver e implementar sistema de monitoramento anual com cobertura completa do bioma Cerrado, que abranja todos os tipos de vegetação nele contidos, com produção de dados anuais sobre o percentual do desmatamento e da degradação florestal por tipo de vegetação, assim como sistema de monitoramento em tempo quase real, que permita agilizar as ações de fiscalização e controle (Decreto n. 2140/2010).

O MMA promoverá avaliações periódicas sobre os resultados e impactos da implementação do PPCerrado, com a finalidade de subsidiar relatórios de acompanhamento da implementação do PP Cerrado observadas as diretrizes metodológicas de quantificação e verificação de emissões de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Na Resolução CONAMA n. 379/2006 são feitas várias referências sobre a publicação de informações na Internet e ao sistema de dados de informação sobre a gestão de florestas no âmbito do SISNAMA, que deve ser mantido pelo Serviço Florestal Brasileiro (Decreto n. 6063/2007).

O IBAMA é responsável pelo sistema de controle e emissão de relatórios anuais de avaliação de desempenho relacionado ao licenciamento, controle e fiscalização das atividades florestais, e por disponibilizá-los na Internet, sendo clara a imposição da facilitação do acesso a esses sistemas a todo cidadão.

Cabe ao MMA e IBAMA manter um portal atualizado na Internet com as informações sobre o controle da atividade florestal, como o fluxo interestadual de produtos e subprodutos florestais, licenciamentos e documentos para o transporte e armazenamento e supressão vegetal (Decreto n. 5975/07).

Dentre os instrumentos previsto na Política Nacional de Mudança Climática (PNMC) (Lei n. 12187/2009), destacamos a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o PNMC. No Brasil, estas informações devem ser disponibilizadas nas páginas web do MCTI.

O PNMC conta com a contribuição de estados, municípios e dos diversos setores da sociedade através de consultas públicas e de reuniões setoriais promovidas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, da Conferência Nacional do Meio Ambiente, e de sazonais revisões e avaliações de resultados.



Em 2004, foi criado o Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais (P2R2) (Decreto n. 5098/2004), visando à prevenção de ocorrências de acidentes ambientais com produtos químicos perigosos e o aprimoramento de um sistema de preparação e resposta rápida frente a qualquer acidente. Este Plano prevê o desenvolvimento e implementação de sistemas de geração e compilação de informações essenciais para as emergências ambientais e garantia do acesso da população à informação sobre os riscos de acidentes com produtos químicos perigosos, respeitados os princípios da informação, participação, prevenção, precaução, reparação e do princípio do poluidor-pagador. O P2R2 cria a Comissão Nacional responsável por promover a estruturação e implementação do Plano, a articulação e proposição de parcerias com órgãos públicos e privados com vistas a sua implementação. Além da Comissão Nacional, coordenada pelo MMA, o P2R2 conta ainda com Comissões Estaduais e Distritais para uma resposta rápida a emergências ambientais.

O Centro Nacional de Informação Ambiental (Cnia), criado em 1989 no âmbito do Ibama (Portaria MMA n. 1066/1989), sistematiza e divulga informação necessária ao processo decisório da área ambiental, produzida em nível nacional e mundial, atuando como suporte de implementação da PNMA. O Cnia atua ainda na edição de publicações produzidas pelo Ibama, como livros, manuais, boletins, relatórios, cartilhas e obras de referências. O Cnia funciona através da Renima, rede que possui uma estrutura descentralizada, composta por uma Coordenação Central - a cargo do Ibama/ CNIA; e de Centros Cooperantes, unidades de informação pertencentes às instituições que integram o Sisnama.

2.5.7 INSTRUMENTOS PARA GARANTIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12527/2011) prevê a gratuidade para o acesso à informação, bastando requerimento da reprodução de documentos, custo que poderá ser cobrado do cidadão, considerando-se que também poderá ser isentado para os casos previstos no artigo 12 da LAI.

O órgão ou ente para o qual o pedido de acesso à informação for direcionado só poderá recusar a demanda nos casos previstos em lei, quais sejam: informação sigilosa por motivo de segurança da sociedade ou do Estado (art. 4º, inciso III e art. 23) e informação que ameaça a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem de pessoa, ou as liberdades e garantias individuais (art. 31).

Mesmo se a informação solicitada se enquadrar em uma das hipóteses acima, ainda assim poderá ser obtida para casos específicos como tratamento médico, realização de estatísticas e pesquisas de interesse público, cumprimento de medida judicial, defesa de direitos humanos e proteção de interesse público geral, quando o princípio constitucional da publicidade prevalece sobre pretensão de sigilo.

Caso o acesso à informação seja indevidamente negado, o cidadão poderá apresentar recurso administrativo (art. 15 LAI) e prestar reclamação junto aos órgãos de correedoria e ouvidoria do órgão ao qual o pedido foi endereçado. Para o âmbito da admi-



nistração pública federal, se a recusa for mantida, poderá ser acionada a Controladoria-Geral da União (art. 16). Caso não tenha obtido sucesso, cabe ainda ao cidadão destinar reclamação à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (art. 16, 3o).

A LAI dispõe ainda sobre punições administrativas devidas quando descumpridas as obrigações descritas, cabendo, conforme o caso (art. 33): advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade

Outro instrumento para exigir acesso a informação negada é o mandado de segurança contra a autoridade competente, conforme previsto na Lei n. 12016 /2009.

Nas Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (DNSB), controle social é definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (Lei n. 11445/2007, art. 3o, IV).

Visando a garantia do princípio do controle social, as DNSB asseguram publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. (Lei n. 11445/2007, art. 25). Nesse escopo, a elaboração e a revisão dos planos devem ser divulgados (Lei n. 11445/2007, art. 51).

Do conjunto de informações as quais está garantido a publicidade, excluem-se os documentos protegidos por sigilo devido a interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão (Lei n. 11445/2007, art. 26).

É assegurado aos usuários amplo acesso a informações sobre os serviços prestados, prévio conhecimento de seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos, acesso a manual de prestação de serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela entidade de regulação, e acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação do serviço (Lei n. 11445/2007, art. 27).

Foto: © AndreDelia/imagem cedida pelo artista Mundano.





3

Comentários finais

Este trabalho teve por finalidade identificar as balizas jurídico-institucionais da governança da água. Para tanto, foi adotada abordagem exploratória, desenvolvida em dois passos – primeiramente foram identificadas as disposições constitucionais referidas à água e, em seguida, as normas infraconstitucionais federais conexas às primeiras, de abrangência nacional. Os resultados alcançados são aqui objeto de comentários para destacar alguns aspectos notáveis, estando fora do escopo do presente trabalho uma análise aprofundada dos resultados.

3.1 A Constituição Federal e a natureza multidimensional da água

Constatou-se a existência de diversos direitos e deveres constitucionais relacionados à água, assim como instrumentos de defesa de direitos, esparsamente dispostos ao longo de diversos títulos. Não é de se surpreender a ausência de um tratamento sistemático do tema da água na Carta Magna. A natureza multidimensional da água permite que o tema seja tratado segundo múltiplas perspectivas, tais como a distribuição de competências e a saúde. Da mesma forma, cabem referências diversas à água conforme as múltiplas funções cumpridas pelo texto constitucional – entre as quais estão a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos, modo de aquisição e exercício do poder, forma de governo, limites de atuação, assim como os direitos fundamentais e os fundamentos dos direitos econômicos, sociais e culturais (Silva, 2016). Assim, ainda que inexista uma abordagem sistemática, é possível discernir elementos estruturadores de uma ordem constitucional sobre as águas por meio do agrupamento das disposições constitucionais em sete aproximações ou perspectivas:

- água enquanto bem de domínio público,
- água como objeto de competências explícitas das três esferas governamentais,
- água como bem ambiental,
- água como insumo para atividades e serviços,
- água no contexto do saneamento básico,
- água como objeto de direitos individuais e coletivos,
- referências para delinear mais uma aproximação, relativa à segurança hídrica.

Além destas perspectivas, ou abordagens do tema água, são importantes as disposições sobre a responsabilidade da esfera federal na legislação sobre calamidades e defesa civil, a contribuição dos estados para a defesa civil e a responsabilidade ex-



plícita do setor da saúde (competência comum) em controlar e garantir água potável para consumo humano e atividades produtivas, pois elas dizem respeito a um tema crucial, até o momento tratado de forma incipiente na esfera jurídico-institucional, que vem a se constituir em mais uma perspectiva: a segurança hídrica.

3.2 Governança das águas: um complexo arranjo ainda pouco conhecido

No que tange às responsabilidades do Poder Público, destaca-se a expressiva quantidade de competências materiais relacionadas à água, comuns às três esferas governamentais: saúde, proteção do meio ambiente, proteção de florestas, melhoria das condições de saneamento básico e defesa civil, assim como o acompanhamento e fiscalização da exploração de recursos hídricos em seu território. A efetividade da ação governamental nestes campos depende de arranjos cooperativos, construção de capacidades nas três esferas de poder, mecanismos de coordenação e de promoção de regimes cooperativos, instrumentos de controles mútuos (*checks and balances*) e de prestação de contas (*accountability*), assim como de prioridades bem definidas nas agendas de governo.

Para além destas responsabilidades comuns, chama a atenção o papel das esferas federal e estadual no sistema de gerenciamento de recursos hídricos, a concentração de poderes sobre aproveitamento hidroenergéticos na esfera federal e o papel protagonista dos municípios na provisão de serviços de saneamento, consagrada como parte integrante dos serviços de interesse local e como serviço cuja qualidade diz respeito à saúde.

Quanto aos deveres da sociedade, há referências na condição de usuária do recurso água e como corresponsável pela defesa ambiental. No recorte da prestação dos serviços públicos, há a destacar os deveres das organizações públicas, privadas e mistas, responsáveis pela prestação de serviços públicos relacionados à água. A estes deveres e competências, correspondem direitos a serem exercidos pela população na qualidade de cidadãos, contribuintes, consumidores e como detentores de interesses difusos.

Às disposições constitucionais, correspondem normas adotadas para regulamentá-las, estruturar arranjos institucionais nacionais e sistemas de governança, políticas e seus respectivos instrumentos, que foram objeto de exploração na segunda etapa do trabalho. Foram identificadas normas que compõem o que se pode provisoriamente designar regimes interferentes na governança das águas, definindo arranjos institucionais e disciplinando atividades nos seguintes campos de políticas públicas: a água como bem ambiental a ser protegido, água como insumo para atividades e serviços cuja alocação é objeto de gerenciamento, água objeto de provisão para



abastecimento humano, água como objeto de segurança, e água como objeto de direitos, valendo ainda mencionar a importância do tratamento da água como objeto de concessão de serviço público.

3.3 Destaques finais

Os arranjos, organizações e instrumentos de política, pertinentes a cada um dos regimes identificados, são marcados por extrema compartimentação e heterogeneidade entre eles, em particular no que se refere a capacidades de organização e implementação. Chama a atenção a fragilidade das áreas de atribuições comuns às três esferas governamentais (entre as quais estão o meio ambiente e a saúde), cuja efetividade depende de arranjos cooperativos acima mencionados.

É possível vislumbrar um amplo campo de atuação do governo e da sociedade, bem mais abrangente do que tem sido correntemente tratada a questão da água na literatura especializada, entendida apenas como objeto de gerenciamento de recursos hídricos e de defesa ambiental. Em seu conjunto, as responsabilidades e direitos relacionados à água desenham um complexo arranjo que merece ser mais bem conhecido, envolvendo a sociedade, o setor privado, o Ministério Público e as três esferas governamentais.

Os elementos componentes da atual ordem institucional das águas doces, assim como os regimes e instrumentos de ação, constituem um crucial tema de pesquisa e debate sobre as possibilidades e limites de ação governamental e da sociedade civil, no Brasil, a serem abordados desde uma perspectiva inédita, integradora, de cuidado com as águas.



ANEXO 1

Bibliografia citada

Agência Nacional de Águas – ANA. *A Evolução da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. Brasília: ANA, 2002. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2002/AEvolucaoDaGestaoDosRecursosHidricos-noBrasil.pdf>, acesso em 22 abril de 2016.

Agência Nacional de Águas – ANA. *O papel da Agência Nacional de Águas*. Brasília, slide 11. Brasília, 2013. <http://slideplayer.com.br/slide/1257126/>

Agência Nacional de Águas – ANA. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: 2013*. Brasília: ANA, 2013.

Agência Nacional de Águas; Ministério da Integração Nacional. *Termo de Referência: Plano Nacional de Segurança Hídrica – critérios, seleção e detalhamento de intervenções estratégicas*. Secretaria de Infraestrutura Hídrica. Brasília: 2013.

ANVISA. Vigilância Sanitária. 2016. Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/>.

AQUINO, Simone. *Dez anos de vigilância em saúde: desafios no repasse financeiro para as ações sanitárias no ponto de vista de quatro gestores municipais*. Revista de Gestão em Sistemas de Saúde (RGSS), vol. 3, n. 2, dezembro 2014.

ARAUJO, Marcos Paulo Marques; ZVEIBIL, Victor Zular. “A relação titular-prestador nos serviços de saneamento básico.” In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro III. Prestação dos serviços de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.

ARTIGO 19 Brasil. *Cartilha Ambiental Artigo 19: acesso à informação ambiental*. Artigo XIX Brasil. Campaña Global por la Libertad de Expresión. sd.

BARLOW, Maude. *Access to clean water is most violated human right*. The Guardian. London, 21 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk>, acesso em 13/7/2012.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. “Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil.” In: RICARDO, Fany. *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

BARTH, F.T. “Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos.” In: Re-



bouças, A. da C.; Braga, B.P.F; TUNDISI, J.G. (ORG). *Águas Doces no Brasil: Capital Ecológico, Uso e Conservação*. São Paulo: Cap.17, Escrituras Editora, 1999.

BASTOS, Rafael Koschitz Xavier. “Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de saneamento básico.” In: BRASIL. *Ministério das Cidades. Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos*. Livro III. Prestação dos serviços de saneamento básico. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009

BENJAMIN Antonio Herman de Vasconcellos. *O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988*. 2008. Disponível em <http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informativo/article/viewFile/449/407>.

BOCAIUVA, Adriana. *Área de Preservação Permanente Ripária em área urbana: estudo de caso do rio Rainha*. Dissertação de Mestrado. Engenharia Civil. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2012. Disponível em: http://www.urp.puc.rio.br/dissertacao/dissertacao_adriana_bocaiuva.pdf, acesso em 25 de abril de 2016.

BRASIL. MCT. *Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. 2010. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/326751.html>, acesso em 2 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Documento base de elaboração da Portaria MS n. 2914/2011, Portaria de Potabilidade da água para Consumo Humano. Ministério da Saúde, Brasília, 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 898.769/RS, julgado em 1/3/2007. Voto do Ministro Teori Zavascki. Brasília, 2007.

BRASIL. Constituição Federal 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano de segurança da água. Garantindo a qualidade e promovendo a saúde. Um olhar do SUS*. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental. B. Textos Básicos em Saúde. Brasília: 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos*. Livro I. *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos*. Livro II. *Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Na-



cional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro III. Prestação dos serviços de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Saneamento Básico / PLANSAB*. Secretaria Nacional de Saneamento Básico. Brasília, dezembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Recursos Hídricos. Prioridades 2012-2015*. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, dezembro de 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Relatório geral. Seminário Recursos hídricos no ambiente urbano: integração de sistemas*. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Brasília: março 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial improvido. Administrativo – Serviço de Fornecimento de Energia Elétrica – Pagamento à Empresa Concessionária sob a Modalidade de Tarifa – Corte por Falta de Pagamento: Legalidade. Recurso Especial nº705.203 - SP (2004/0166429-5). Recorrente: Cerâmica Artística Kelli Ltda. Recorrido: Elektro Eletricidade e Serviços S/A. Relator: Ministro Eliana Calmon. Brasília, out. 2005. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>, acesso em 15 de abril de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recursos RE 466.343-SP julgado em 22/11/2006. Voto do Ministro Cezar Peluso. Brasília, 2006.

BRITO, Ana Lusia; BEÇA, Eliane. *Documento setorial: saneamento. Projeto Perspectivas do investimento no Brasil: infraestrutura. Sistema produtivo: complexo urbano*. Coordenação: Cláudio Maciel. Circa 2010.

BRITO, Ana Lusia. *Panorama do saneamento básico no Brasil. Avaliação Político-Institucional do setor de saneamento*. Volume 4. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: 2011. Versão preliminar.

BRUNO NI, Nivaldo. “A tutela das águas pelo município.” Capítulo IV. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Águas, aspectos jurídicos e ambientais*. 3ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

BRZEZINSKI, Maria Lucia. “O direito à água no Direito Internacional e no Direito brasileiro.” *Confluências*, vol. 14, Niterói: PPGSD-UFF, dezembro de 2012.



CADERNOS ADENAUER XV (2014) n. 2. *Governança e sustentabilidade nas cidades*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2014.

CAMPOS, Heliana Katia Tavares. “Gestão dos resíduos sólidos urbanos no contexto da Lei de Saneamento Básico.” In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro II. Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009

CASTRO, José Esteban; HELLER, Leo; MORAIS, Maria da Piedade. *O direito à água como política pública na América Latina – uma exploração teórica e empírica*. Brasília: IPEA, 2015.

CASTRO, RENATO FERNANDES; BERTOCCELLI, RODRIGO DE PINHO. “A decisão do STF sobre regiões metropolitanas e os desafios das PPPs no setor de saneamento.” In: PPP-Brasil, *O Observatório das Parcerias Público-Privadas*, 05/11/2013.

Controladoria Geral da União (CGU). Acesso Geral à Informação: Uma introdução à Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha-acessoinformacao.pdf>.

COSTA, André Monteiro. “Saúde pública e saneamento: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional do Saneamento.” In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro II. Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.

CUNHA, Alexandre dos Santos. *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*. Texto para Discussão 1565. IPEA, Rio de Janeiro: janeiro de 2011.

FREITAS, Marcelo Bessa; FREITAS, Carlos Machado. *A vigilância da qualidade da água para consumo – desafios e perspectivas para o Sistema Único de Saúde*. Ciência e Saúde Coletiva 10 (4), 2005.

FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Águas, aspectos jurídicos e ambientais*. 3ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos. “Águas – considerações gerais.” Capítulo 1. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Águas, aspectos jurídicos e ambientais*. 3ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá Editora, 2011.



- GALVAO JR., Alceu de Castro. “O papel do governo de estado e as perspectivas das companhias estaduais de saneamento básico.” In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro III. Prestação dos serviços de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.
- GANEM, Roseli Senna. *Estrutura institucional da União para a gestão de desastres naturais. Consultoria Legislativa*. Consultora legislativa da Área XI. Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Estudo, Julho 2014.
- Granziera, Maria Luiza Machado. *Direito das águas: disciplina jurídica das águas doces*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.
- HELLER, Leo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária Ambiental*, vol. 12, n.3, jul./set. 2007.
- HELLER, Leo. “O papel da União federal.” In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro I. Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.
- ILA. ILA Water Comittee. *Berlin Rules Dissent*. Disponível em: http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ila_berlin_rules_dissent.html, acesso em 2 de fevereiro de 2016.
- LEWANDOWSKI, Ricardo. Voto-vista. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842. Rio de Janeiro, 2013.
- LIMA, Ângelo José Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luis; BEZERRA E SILVA, Francisco Carlos. *Governança dos recursos hídricos: proposta de indicador para acompanhar sua implementação*. São Paulo: WWF-Brasil: FGV, 2014
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MARINHO, Nyedja da Silva. “Participação do setor privado na provisão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: estágio atual e desafios da Lei 11.447/2007.” In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro III. Prestação dos serviços de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009



- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. "A regulação no setor de saneamento." In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro I. Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.
- MEIRELLES, H. L. (Dallari, A. B., coord). *Direito Municipal Brasileiro*. 17ª edição (Atualizada por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis). São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*, 1º Vol., 12ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MELO, M. A. *Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização?* São Paulo em Perspectiva, 10 (3), p.11-20, 1996.
- MENDES, GILMAR. "Regiões metropolitanas e saneamento público." In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Direito Público em Evolução – Estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. São Paulo. Ed. Fórum, 2013. p.695.
- MENDES, Gilmar. Voto-vista. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842. Rio de Janeiro, 2008.
- NEVES, E.M.S.C. *Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil*. Revista do Instituto de Estudos Avançados USP n.74, 2012.
- NEVES, Estela Maria Souza Costa. "Política e gestão ambiental no contexto municipal." In: *Governança e Sustentabilidade nas Cidades*. Cadernos Adenauer, 2, Ano XV, 2014.
- OCDE. *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*. Paris: OECD, 2015.
- OLIVEIRA FILHO, Abelardo. "A gestão do saneamento básico em regiões metropolitanas." In: *Saneamento Ambiental*, 29/10/2015.
- OLIVEIRA FILHO, Abelardo. "O papel dos estados e as perspectivas das companhias estaduais de saneamento básico frente ao novo contexto institucional." In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro III. Prestação dos serviços de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.
- ONU. 2016. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ods.aspx>, acesso em 2 de fevereiro de 2016.



- ONU. Realizing the Future We Want for All. Nova Iorque: ONU, 2012. Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/516Realizing%20the%20future%20we%20want.pdf>, acesso em 2 de janeiro de 2016.
- ONU. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution adopted by the General Assembly on the The human right to water and sanitation – A/64/292, 3 August 2010. Disponível em: www.un.org/documents.
- ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, 25 de setembro de 2015. Resolução A/70/1/2015. ONU RES A/70/1/2015. Transforming our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development. Nova Iorque: ONU, 2015.
- ONU. Comitê das ONU sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR). Comentário Geral N.º 15. Disponível em: http://www2.oohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf.
- ONU. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). De acordo com a Resolução 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22/12/89, estabelece-se uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Rio de Janeiro: 1992.
- ONU. Convenção de Aarhus pela 4ª Conferência Interministerial da Comissão Econômica da ONU para a Europa, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temas Ambiental. Aarhus: UNECE, 1998.
- ONU. Declaração do Milênio. United Nations Information Centre: 2000. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf
- ONU. General Assembly Meetings Coverage. General Assembly Adopts Resolution Recognizing Access to Clean Water, Sanitation as Human Right. Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2010/ga10967.doc.htm>, acesso em 10 de abril de 2016.
- ONU. OCDE. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n. 15, 20/1/2002. Disponível em http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/General_Comment151.pdf, acesso em 2 de janeiro de 2016.
- ONU. The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. 1992. Disponível em: <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm> Acesso em 2 de janeiro de 2016.
- ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Paris: ONU, 1948.



- ONU. Economic and Social Council; Comitee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment n. 15, 20/1/2003. Disponível em http://www.worldwater-council.org/fileadmin/www/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/General_Comment151.pdf.
- POMPEU, Cid Tomanik. *O Direito de Águas no Brasil*. I Congresso Brasileiro de Direito da Águas. Fortaleza: 20 de novembro de 2008.
- PRIEUR, Michael. *Droit de L'environnement*. 3 ed. Paris: Dalloz, 1996.
- SANTOS, Bianca Borges Medeiros. "Segurança hídrica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: contribuições para o debate." *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XIX, n. 1, p.21-42, jan-mar. 2016.
- SANTOS, Johnny Ferreira. "O saneamento como promoção de saúde." In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro II. Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- TRATA BRASIL. *Manual do saneamento básico. Entendendo o saneamento básico no Brasil e sua importância socioeconômica*. Instituto Trata Brasil: 2012.
- TUCCI, Carlos E.M. "Manejo das águas pluviais urbanas." In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Lei nacional de saneamento básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Livro II. Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de saneamento básico*. Secretaria Nacional de Saneamento ambiental. Coord. Berenice de Souza Cordeiros. Brasília, Editora, 2009.
- UN-HABITAT. *Diretrizes internacionais para o planejamento urbano e territorial*. UN-Habitat, Nairobi, 2015.
- UN-WATER. *Water security & the global water agenda. A UN-Water Analytical Brief*. United Nations University/UNU-INWEH, 2013.
- UNESCO; World Meteorological Organization (WMO). *International Glossary of Hydrology*, 2013. Disponível em: http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/publications/international_glossary/385_IGH_2012.pdf.



WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Water safety plans. Managing drinking-water quality from catchment to consumer. WHO/SDE/WSH/05.06. Water, Sanitation and Health Protection and the Human Environment.* World Health Organization. Geneva: 2005.

ANEXO 2

Legislação citada

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1998

Água, bem ambiental

Lei Complementar n. 140/2011 [Competências sobre proteção ao meio ambiente]

Lei n. 4504/1964 [Estatuto da Terra]

Lei n. 4717/1965 [Lei da Ação Popular]

Lei n. 4771/1965

Lei n. 6766/1979 [Lei de Parcelamento do Solo Urbano]

Lei n. 6803/1980 [Zoneamento Industrial em áreas Críticas de Poluição]

Lei n. 6938/1981 [Política Nacional de Meio Ambiente]

Lei n. 7347/1985 [Lei da Ação Civil Pública]

Lei n. 9985/2000 [Lei do SNUC]

Lei no 10257/2001

Lei n.11428/2006 [Lei da Mata Atlântica]

Lei n.12187/2009 [Lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas]

Lei n.12651/2012 [Lei substitutiva ao “Código Florestal”]

Lei n. 13089/2015 [Estatuto da Metrópole]

Decreto-Lei n. 227/1967

Decreto n. 7841/1945

Decreto n. 24643/1934 [Código das Águas]

Decreto n. 6660/2008 [Regulamento da Lei da Mata Atlântica]

Decreto n. 4340/2002

Decreto s.n de 15 de setembro de 2010

Resolução Conama n. 01/1986 e Resolução Conama n. 237/1997

Portaria MMA n. 189/2001

Portaria MMA n. 473/ 2003

Água, insumo para atividades produtivas e serviços

Lei n. 7990/1989 [CEFEM e comp. fin. exp. de rec. hídricos p. energia elétrica]

Lei n. 8001/1990 [regulamenta a CFEM]

Lei n. 9433/1997 [Lei de Águas]

Lei n. 9648/1998 [reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás]

Lei n. 9984/2000 [Agência Nacional de Águas – ANA]

Lei n.12334/2010 [Política Nacional de Segurança de Barragens]

Lei n.12787/ 2013 [Política Nacional de Irrigação]



Decreto n. 24643/1934 [Código de Águas]
Decreto n. 7841/1945 [Código de Águas Minerais]
Decreto n. 4613/2003 [regulamentação do CNRH]
Decreto n. 6101/2007 [Estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente]
Resolução CONAMA n. 20/1986
Resolução CONAMA n. 357/2005
Resolução CONAMA n. n. 410/2009
Resolução CONAMA n. 430/2011

Água para consumo humano

Lei Complementar n.14/1973 [Região Metropolitana de SP e outros]
Lei n. 8080/1990 SUS
Lei n. 8142/1990, SUS
Lei n. 8987/1995 [Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos]
Lei n. 9074/1995 [Normas para outorga em regime de Concessão e Permissão]
Lei n. 9782/1999 [Sistema Nacional de Vigilância Sanitária]
Lei n.10257/2001 [Política Urbana]
Lei n.11079/2004 [PPP]
Lei n.11107/2005 [Consórcios Públicos]
Lei n.11445/2007 [DNSB]
Lei n.12305/2010 [Política Nacional de Resíduos Sólidos]
Lei n.12608/2012 [Política Nacional de Defesa Civil]
Lei n.13089/2015 [Estatuto da Metrôpole]
Lei n. 13308/2016 [altera definição de drenagem urbana]
Decreto n. 24643/1934 [Código de Águas]
Decreto n. 6017/2007 [Normas para contratação de consórcio público]
Decreto n. 7217/2010 [Regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos]
Decreto n. 7257/2010 [Regulamenta o Sindec]
Decreto n. 8211/2014 [altera DNSB]
Portaria Ministério da Saúde n. 2914/2011 [controle de qualidade de água para consumo humano]
Resolução Conselho das Cidades n. 75/2009 [Min. das Cidades: orientações para revisão ou alteração de Planos Diretores]
Resolução CONAMA n. 357/2005
Resolução CONAMA n. 397/2008
Resolução CONAMA n. 430/2011
Portaria Interministerial n. 1172/2004
Portaria Ministério da Saúde n. 2914, de dezembro de 2011
Acórdão ADI n. 1.842-RJ

Água e segurança hídrica

Lei n. 9984/2000 [Agência Nacional de Águas – ANA]
Lei n. 11445/2007
Lei n.12187/2009 [PN Mudanças Climáticas]
Lei n.12334/2010 [Segurança de Barragens]



Lei n.12608/2012 [Política Nacional de Defesa Civil]
Lei n.12787/2013 [PN Irrigação]
Decreto sem no de 28 de agosto de 2000
Decreto 3515/2000
Decreto n. 3692/2000
Decreto n. 4024/2001
Decreto 5376/2005
Decreto n. 5440/2005,
Decreto n. 7257/2010 [Defesa Civil]
Portaria Ministério da Saúde n. 2914/2011
Portaria MCTI n. 728/2008
Portaria Interministerial MCT/IMMA n. 356/2009

Água e direitos - Acesso à informação ambiental como direito fundamental

Lei n. 4.771/965 [Cod. Florestal/65]
Lei n. 6938/1981 [Política Nacional Meio Ambiente]
Lei n. 7783/1989 [Greve]
Lei n. 8078/1990 [CDC]
Lei n. 8987/1995 [Regime de Concessão e Permissão]
Lei n. 9.433/1997 [PNRH]
Lei n. 9.984/ 2000 [ANA]
Lei n. 9985/2000 [SNUC]
Lei n. 10650/2003 [Lei de Informação do SISNAMA]
Lei n. 11428/2006 [Mata Atlântica]
Lei n. 11445/2007 [DNSB]
Lei n. 12016/2009 [Mandato de Segurança]
Lei n. 12187/2009 [PN Mudanças Climáticas]
Lei n. 12527/2011 [Lei de Acesso à Informação]
Lei n.12651/2012 [Lei substitutiva ao “Código florestal”]
Lei n.12787/2013 [PN Irrigação]
Decreto n. 24.643/1934 [Código de Águas]
Decreto n. 591/1992 [Promulga o Pacto Internacional sobre Dir. Econ. Sociais e Culturais]
Decreto n. 592/1992 [Promulga o Pacto Internacional de Dir. Cívicos e Políticos]
Decreto n. 5098/2004 [P2R2]
Decreto n. 6063/2007
Decreto n. 6660/2008 [Regulamenta a Lei da Mata Atlântica]
Decreto n. 2140/2010
Decreto n. 7217/2010 [regulamenta DNSB]
Portaria IBAMA n.1066/1989 - Cnia
Resolução CONAMA n. 379/2006 [Info sobre florestas]

Atos do Direito Internacional

Resolução n. 217 A (III)/1948 [Declaração Universal dos Direitos Humanos]
Resolução n. 2200A (XXI)/ 1966 [Pacto Internacional sobre Dir. Econ., Sociais e Culturais]



Resolução n. 2200A (XXI)/ 1966 [Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos]
Convenção de Aarhus/1989 [Convenção da UNECE sobre acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temas Ambiental]
Resolução n. 44/228/1992 [Agenda 21]
Dublin Statement on Water and Sustainable Development - 1992.
Resolução n. A/RES/5512/2000 [Declaração do Milênio]
Geral n. 15, 20/1/2002 OCDE [Declaração do acesso à água como direito humano]
Resolução n. 64/292/2010 [Direito Humano à água e saneamento]
Report to the Secretary General on the post-2015 UN development agenda 2012 [Realizing the Future We Want for All]
Resolução n. A/70/1/2015 [Our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/ 2015]

ANEXO 3

Notas sobre a doutrina estabelecida acerca da titularidade dos serviços de saneamento em regiões metropolitanas (RMs), aglomerações urbanas (AUs), microrregiões

O tema da titularidade do serviço de saneamento básico em RMs é considerado como um dos mais complexos do Direito Público brasileiro. Os desafios decorrem, em parte, da ausência de uma definição clara pela CF88 da competência de prestação dos serviços de saneamento básico. Desde o interesse deste trabalho, o Acórdão sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1842-RJ), de março de 2013, contém deliberações cruciais sobre a relação entre autonomia municipal e integração metropolitana, interesse comum, saneamento básico em aglomerações urbanas, inconstitucionalidade da transferência ao estado do poder concedente, brevemente apresentado a seguir.

Um primeiro ponto destacado no Acórdão é que já havia sido anteriormente reafirmado que a instituição das regiões metropolitanas é prerrogativa do estado e compulsória aos municípios: ou seja, o município não pode escolher participar ou não de uma RM, AU ou microrregião. Segundo o Acórdão:

(...) O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

Não obstante a sua inclusão compulsória, a associação entre municípios é voluntária, conforme explicitado no Acórdão:

(...) Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municí-



pal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, fi, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal(...).

Os serviços de interesse comum não concernem apenas aos municípios envolvidos, mas inclui o estado. Ainda que a competência do poder concedente do serviço público de saneamento básico seja municipal, fatores como o alto custo, o monopólio natural e a existência de várias etapas indicam a existência de interesse comum. O interesse comum abrange, segundo o STF:

(...) funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. (...)

No trechos destacados acima, são encontradas três definições cruciais dadas pelo STF: há autonomia municipal para exercer suas competências mesmo em questões metropolitanas; é compulsória a participação do município na RM, AU ou microrregião; e a associação entre municípios e estado pode ocorrer de forma voluntária.

A questão é como compatibilizar o modelo a ser adotado para compartilhar com o estado e demais municípios, mantendo a autonomia constitucional dos Municípios nos assuntos relacionados ao saneamento básico.

No julgamento da ADI 1842, o STF se posicionou claramente no sentido de que a criação de uma RM não significa simples transferência de competências para o estado, mas competências compartilhadas entre municípios e estado. O STF entende, portanto, que o estado-membro deve participar das decisões tomadas na “entidade regionalizada”, em contraste com visões divergentes, de corte municipalista, que entendem estar a participação do estado restrita à criação e estabelecimento de parâmetros da “entidade regionalizada” (Castro, Bertocelli, 2013).

A questão da partilha de competências é crucial, explicitada no Acórdão:



(...) O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. (...)

Como se constata, a Corte não definiu critérios claros para se estabelecer como deve se realizar o compartilhamento na execução das funções públicas de interesse comum nessas regiões, o que pode proporcionar um ambiente de incerteza jurídica capaz de dificultar a modelagem e viabilidade de projetos de saneamento básico. Em recente artigo publicado após a decisão da ADI, o Ministro Gilmar Mendes assentou que

o agrupamento de municípios junto com o estado federado detém a titularidade e o poder concedente, ou seja, o colegiado formado pelos municípios mais o estado federado decide como integrar e atender adequadamente à função de saneamento básico. (MENDES, 2013, apud Castro, Bertoccelli, 2013)

Ao deixar ao juízo do legislador estadual o estabelecimento de tais critérios, a decisão do STF pode ensejar constrangimentos à autonomia municipal, o oposto do que foi decidido. Conforme destacam Castro, Bertoccelli (2013), permanece indefinida a participação do estado na entidade regionalizada:

embora o recente artigo do Ministro Gilmar Mendes, redator do Acórdão em debate, tenha fornecido elementos indicativos para o intérprete, o fato é que o próprio Acórdão não deixou claro de que forma poderá se dar a atuação do Estado-membro, o que pode trazer certa insegurança, pois se a sua atuação for predominante, ou seja, se a sua vontade se sobrepuser à dos Municípios, poderá haver uma concentração não desejada pelo próprio STF, que se posicionou no sentido de haver uma participação, mesmo que não paritária, de todos os membros.

Sobre os critérios de partilha de responsabilidade na região metropolitana, o Ministro Mendes esclarece no mesmo texto que

obviamente não se exige que o estado ou o município-pólo tenham peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório nesses entes. (MENDES, 2013, apud CASTRO, BERTOCCELLI, 2013)



Tampouco há critérios claros para a criação das entidades regionalizadas. Quanto aos elementos que devem conter uma lei estadual ao criar uma região metropolitana, cabe mencionar o Prof. Hely Lopes Meirelles:

O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo estado, do tipo de Região Metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do estado e dos municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região Metropolitana e conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos municípios pela absorção das atividades de seu interesse local; e, finalmente, se atribuam à Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características a Região metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades. (Meirelles, 2014, p.84)

Em seu voto-vista (2008, p.8), o Ministro Joaquim Barbosa expôs que “*a titularidade de exercício de funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana*”, mas também não estabelece de que forma esta entidade deve se organizar e caracterizar.

No mesmo sentido foi o voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski (2013, p.33 e seq.) que assim dispôs acerca da questão:

Não me parece haver nenhum problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a essa autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, desde que a lei complementar instituidora da entidade regional lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente quanto aos serviços de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, combinado com os arts. 37, XIX, e 175 da Carta Magna.

De maneira intermediária o Ministro Gilmar Mendes posicionou-se em seu voto-vista (2008, p.72):

a estrutura colegiada deve regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento ao interesse público. Ressalte-se que a mencionada estrutura colegiada pode ser implementada tanto por acordo, mediante convênios, quanto de forma vinculada, na instituição dos agrupamentos de municípios. Ademais, a instituição de agências reguladoras pode se provar como forma bastante eficiente de estabelecer padrão técnico na prestação e concessão coletivas do serviço de saneamento básico.



1 Os autores lembram o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, no qual mencionou a forma de votação do Conselho da União Europeia, o principal órgão deliberativo, que conta atualmente com 27 membros. Estes possuem pesos diferentes, calculados de acordo com a sua relevância política e econômica – tais como França e Alemanha possuem peso 29, em um total de 345, ao passo que Chipre ou Letônia possuem nos seus votos peso 4.

2 Lei n. 13089/2015.

Castro e Bertocelli (2013) destacam, entre os principais pontos ainda indefinidos: os critérios de razoabilidade para se entender quando um município deve ou não integrar uma RM; a governança dessa RM, em particular a participação do estado, parâmetros mínimos de resguardo da autonomia municipal, para definir preponderância ou não do município-polo e para garantir que sejam resguardados os interesses de todos os seus membros;¹ a definição do interesse comum quando houver ou não o compartilhamento das instalações de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário entre os Municípios integrantes dessa região; a personalidade jurídica da “entidade regionalizada”, e a extensão da aplicabilidade da decisão, permanecendo indefinido ela se restringe tão somente às leis fluminenses, a todo o território nacional, ou se poderá somente servir de norte para as demais legislações estaduais.

A despeito das incertezas, as normas federais de regulação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, sistematizadas no Estatuto das Metrôpoles,² alinham-se às decisões tomadas sobre a ADI-1845 e, ademais, da ADI-2077-BA, que decidiu pela gestão compartilhada dos serviços por meio de uma entidade metropolitana.

É de se destacar, por exemplo, o destaque dado no Estatuto aos princípios da autonomia dos entes da Federação e à observância das peculiaridades locais e regionais; o estabelecimento de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; e a previsão de instância executiva de governança composta por representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais. Note-se que, a partir de janeiro de 2018, o governo federal só repassará recursos para as ações de desenvolvimento urbano nas RMs se elas possuírem de fato a gestão plena.