

DESAFIOS DE ESCALA TERRITORIAL NA GESTÃO E GOVERNANÇA DA ÁGUA

Juliana Cassano Cibim*

Carolina de Abreu Batista Claro**

Resumo: Ao ser considerada uma unidade territorial a bacia hidrográfica passa a fazer parte da gestão hídrica, encontrando desafios que permeiam os alicerces dessa gestão, dentre eles a distribuição das competências atribuídas em relação à água e sua relação com a escala territorial. Observa-se tanto a dificuldade de integração da bacia com as demais unidades territoriais como a grande dificuldade de governança entre os entes federativos. O objetivo deste trabalho é a discussão sobre os desafios da escala territorial na gestão e governança pela perspectiva do referencial teórico, considerando a legislação vigente e sua interpretação frente ao tema. A importância de se desenvolver um estudo sobre a bacia hidrográfica como unidade territorial é verificada quando observadas as dificuldades de implementação das Políticas de Recursos Hídricos, especialmente na garantia dos usos múltiplos e da qualidade da água.

Palavras Chave: Bacia Hidrográfica. Unidade Territorial. Competências. Gestão. Água.

TERRITORIAL SCALE CHALLENGES IN WATER MANAGEMENT AND GOVERNANCE

Abstract: The watershed becomes part of water management when considered as a territorial unit, meeting the challenges that underlie the foundations of that management which includes the distribution of powers conferred to upon water and its relationship to the territorial scale. It is noticed that there is a difficulty both in the integration of the watershed with other territorial unities and also in the governance among federal entities. This article aims to discuss the challenges of the territorial scale in the management and in the governance of watersheds from a theoretical perspective, considering the existing legislation and its interpretation on the matter. The importance to develop a study on the watershed as a territorial unit lies on the observed difficulties of the implementation of the National Policy for Water Resources, especially in securing multiple uses and water quality.

Key words: Watershed. Territorial unit. Competence. Management. Water.

Introdução

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei federal nº 9.433/97, traz como um de seus fundamentos a figura da bacia hidrográfica como a unidade territorial para a implementação desta Política e de

atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Diante dessa configuração territorial pode-se verificar a conformidade com os objetivos e as diretrizes da referida Política, em especial a utilização racional e integral

* Advogada e Consultora Ambiental. Professora de Direito Ambiental e Sustentabilidade. Coordenadora do Curso de Especialização em Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Questões Globais da Faculdade de Direito da FAAP. Mestre e Doutoranda em Ciências Ambientais – PROCAM/USP. Email: julianacibim@uol.com.br

** Advogada e Professora de Direito Internacional. Coordenadora dos Cursos Jurídicos do Novo Método Cursos. Mestranda em Direito Internacional – FD/USP. Mestranda em Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB. Email: cclaro@gmail.com

dos recursos hídricos; a articulação do planejamento com os dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional e a integração da gestão das diversas bacias com a dos sistemas estuarinos e costeiros (arts. 2º, II e 3º IV e VI da Lei federal nº 9.433/97).

A definição da bacia hidrográfica como unidade territorial foi incluída na Política Nacional de Recursos Hídricos com a finalidade de garantir a possibilidade real e efetiva de um planejamento dos Recursos Hídricos. Esta afirmação é observada quando da exigência de elaboração dos Planos de Recursos Hídricos, que são planejamentos de longo prazo que serão elaborados em cada bacia hidrográfica (arts. 6º, 7º e 8º da Lei federal nº 9.433/97).

Não há, portanto, como tratar a gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil sem considerar como unidade territorial a bacia hidrográfica.

Um dos desafios da gestão integrada dos recursos hídricos diz respeito às competências legais e sobre a efetividade dos esforços comuns empreendidos pelos Comitês de Bacias na prática de tal gestão. Por isso, nada mais pertinente do que abordar a escala territorial na gestão e governança da água como forma a contribuir para o debate e para a tomada de decisão, em todos os níveis, relacionados à questão hídrica no país.

1. A bacia hidrográfica como unidade territorial: conceito e considerações

A água é o recurso natural mais precioso que se conhece. Seus usos múltiplos

possibilitam que os seres humanos produzam alimentos, matem sua sede, façam sua higiene, alimentem seus animais, produzam energia, naveguem, divirtam-se e ainda purifiquem-se espiritualmente.

Esse elemento é essencial para a economia, produção de alimentos e o desenvolvimento humano. Seu uso é dos mais variados, desde o consumo direto ou para atender as necessidades básicas pessoais, domésticas, limpeza e sanitárias da população. É ainda um recurso indispensável para atividades agropecuárias, industriais e lazer, dentre outras. A falta de água potável gera doenças, fome e até mesmo a morte.

A civilização moderna é caracterizada pela alta demanda de água. No tocante ao abastecimento de populações, os especialistas divergem quanto a sua quantidade mínima necessária, os valores oscilam de 40 a 100 litros diários por pessoa, sem considerar os gastos agrícolas e industriais (Ribeiro, 2008). O consumo de água *per capita* por habitante/dia varia em torno de 100 a 300 litros de acordo com a natureza da cidade e o tamanho da população. O consumo de água cresce com o aumento de população, com a melhoria das condições socioeconômicas e com o tipo de atividade econômica desempenhada na área (BRASIL, 2006).

Diante da relação entre ambiente e qualidade da vida humana, a indisponibilidade de água impacta diretamente a inviolabilidade, autonomia e dignidade de milhares de pessoas.

Paralelamente, os órgãos internacionais caracterizam a exclusão hídrica como um

problema causado por dificuldades institucionais e de gestão e não pela falta de fontes naturais de água. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) a crise da água é um problema de governança (UN-WATER/WWAP, 2006).

Considerando a dificuldade de efetivação da gestão dos recursos hídricos no tocante à distribuição e uso múltiplo deste recurso natural cabe considerar que a bacia hidrográfica como unidade territorial ganhou forma quando os Princípios de Dublin, negociados na reunião preparatória para a Rio-92, no Princípio nº 1, determinaram que para a gestão efetiva e integrada dos recursos hídricos, esta deveria ser baseada nas bacias hidrográficas (Porto *et al.*, 2008).

Assim, para definir da bacia hidrográfica como unidade territorial necessário se faz o comentário sobre a delimitação de uma escala hidro-geográfica onde cabe considerar alguns pontos, dentre eles, a conceituação de território pela geopolítica.

A idéia de território definida como a apropriação do espaço pelos seres humanos foi definida por Ratzel (*apud* Moraes, 1990). Para ele o território é necessário à existência do Estado e não é possível conceber um Estado sem território e sem fronteiras.

Pode-se, portanto considerar que o Estado é um organismo condicionado pelo território o que pode dificultar ou favorecer o seu desenvolvimento que no caso da água deve ser um desenvolvimento sustentável (Ratzel *apud* Rodrigues Junior, 2010).

Segundo Santos (2006, p.225) o espaço geográfico é

um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, sua definição varia com as épocas, isto é, com a natureza dos objetos e a natureza das ações presentes em cada momento histórico.

Para Raffestin (1993) o território é diferente de espaço. O território é o suporte, mas só existe como tal porque tem um exercício de poder da população que ocupa aquele espaço. O espaço é anterior ao território, mas é a apropriação de um espaço pela população que faz dele um território. Assim, poder-se-ia dizer que a relação de poder entre os Estados se dá pela delimitação de seu território e respeitada sua soberania.

Resumidamente, pode-se entender que na teoria de Ratzel o limite político da fronteira é o limite territorial do Estado. Pela teoria de Raffestin o poder passa a ser incluído na noção de território que passa a ser considerado a partir da ocupação de determinado espaço por uma população de exerce poder.

Diante dessa análise geopolítica de território, cabe observar que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme determina a Lei n. 9.433/97.

Para Yassuda (*apud* Porto *et al.*, 2008, p. 43) (a bacia hidrográfica é o palco unitário de interação das águas com o meio físico, o meio biótico e o meio social, econômico e cultural).

A questão da escala a ser utilizada depende da situação a ser enfrentada, pois sobre o território definido como bacia hidrográfica desenvolvem-se atividades humanas conseqüência das formas de ocupação e da utilização das águas que lá convergem (Porto *et al.*, 2008)

A divisão do território brasileiro por bacias hidrográficas se deu, oficialmente, com a publicação da Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) nº 32, de 15 de outubro de 2003 que (institui a Divisão Hidrográfica Nacional em Regiões hidrográficas com a finalidade de orientar, fundamentar e implementar o Plano de Recursos Hídricos). Foram consideradas 12 regiões hidrográficas ou macro-bacias, sendo elas: Amazônica, Tocantins/Araguaia, Atlântico Noroeste Ocidental, Parnaíba, Noroeste Oriental, São Francisco, Atlântico Leste, Atlântico Sudeste, Atlântico Sul, Uruguai, Paraná e Paraguai¹(Porto *et al.*, 2008).

Assim, verificada a configuração territorial para a gestão das águas cabe analisar as competências a ela relativas.

2. Competências relacionadas à gestão da água na legislação brasileira

Atualmente, está em vigor no Brasil a Lei nº 9.433, 08 de janeiro de 1997, que estabelece mecanismos de gestão dos recursos hídricos no país. A Lei estabeleceu o

Programa Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SGRH) e indicou que a bacia hidrográfica é a unidade de gestão dos recursos hídricos brasileiros.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 determina as competências relacionadas à gestão e governança da água. Assim, merecem destaque sobre o tema: a Constituição Federal, de 1988, e a Lei nº 9.433, de 1997.

Antes que se proceda à análise das competências relacionadas à gestão da água no País faz-se necessário avaliar a dominialidade das águas.

Será a partir da determinação do domínio sobre os recursos hídricos que a Constituição determinará a competência de gestão desses recursos. Tal domínio divide-se entre os bens pertencentes à União e aos Estados, restando aos Municípios e ao Distrito Federal o aporte sobre a gestão hídrica.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 20, III, define como 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, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

No artigo 26, I, da Constituição Federal foram definidos os bens dos Estados, dentre eles (as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma

¹ Mapa das Regiões Hidrográficas disponível em: http://www.rededasaguas.org.br/bacia/bacia_04.asp, acesso em 01/07/2010.

da lei, as decorrentes de obras da União).

Tem-se, no entanto, que a água não é um bem dominical do Poder Público, ou seja, não integra os bens particulares da União e dos Estados. O seu traço peculiar é a alienabilidade, sendo que “bem dominical difere, portanto, de bem dominial”, como ensina Machado (200, p. 444). E complementa:

O art. 1º do Decreto 24.643/34 – chamado Código de Águas – diz que (as águas públicas podem ser de uso comum ou dominicais). Vimos que com o advento da Constituição Federal (art. 225) e da Lei 9.433/97 (arts. 1º e 18, cits.), essa parte do artigo do decreto de 1934 está revogada (art. 57 da lei mencionada), pois as águas públicas não podem ser dominicais. O Governo Federal e os Governos Estaduais, diretamente ou indiretamente, não podem tornar-se comerciantes de águas. A Lei 9.433/97 introduz o direito de cobrar pelo uso das águas, mas não instaura o direito de venda das águas (Machado, 2008, p. 444).

Considerando, então, que a água é bem de domínio público como determina a Lei 9.433/97, em seu artigo 1º, I, explica Machado: a dominialidade pública da água, afirmada pela Lei nº 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, 2008, p.443).

Dito isto, passamos à análise das competências propriamente ditas, cabendo ressaltar que a Constituição Federal de 1988 inovou quando dividiu as competências em competência para legislar e competência para

administrar (Machado, 2008).

A competência para legislar sobre águas é privativa da União, de acordo com o artigo 22, IV da Constituição Federal, sendo que somente Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre a matéria. Enquanto esta lei não for publicada a competência continua sendo exclusiva da União (Pompeu, 2009):

A possibilidade dada pela Constituição Federal aos Estados para, desde que autorizados por lei complementar federal, legislarem sobre questões específicas relativa as águas, somente pode ser no tocante à criação de direito, uma vez que as normas administrativas para a gestão de suas águas, estes sempre puderam editar, mesmo em forma de lei (Pompeu, 2009, p. 60).

Cabe, no entanto, aos Estados, Distrito Federal, União e Municípios a competência comum para (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas) (art. 23, VI, Constituição Federal). E à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente² para legislar sobre (florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e

² Competência concorrente, art. 24, §§ 1º e seguintes da Constituição Federal:

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição) (art. 24, VI, Constituição Federal).

Não deve, portanto, ser confundida a competência para a gestão das águas com a competência para legislar sobre águas (Machado, 2008). Em linhas gerais, as águas são de domínio da União ou dos Estados, de acordo com os artigos 20 e 26 da Constituição Federal. Esta situação gera dificuldades para a implementação da administração dos recursos hídricos por bacias hidrográficas (Machado, 2008).

Considerando que a unidade territorial para a gestão das águas será a bacia hidrográfica cabe analisar a Lei n. 9.433/97 para verificar quais entes tem competência para atuar nesta região.

De acordo com Rebouças (2003), a Lei n. 9.433/97 é regida pelos seguintes princípios: (i) da bacia hidrográfica como unidade de planejamento; (ii) dos usos múltiplos da água; (iii) do reconhecimento do valor econômico da água; e (iv) da gestão descentralizada e participativa.

A Lei n° 9.433/07 indica como princípios norteadores da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) as seguintes percepções:

a) a água é um bem de domínio público; b) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; c) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; e) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e

atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º).

Rebouças (2003) refere-se aos Comitês de Bacia Hidrográfica como o (fórum político das águas). Ressaltando sempre que as águas de uma bacia devem beneficiar prioritariamente aqueles que nela vivem (Machado, 2008).

Isto porque os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes da União; dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (art. 39, da Lei nº 9.433/97).

Com isto tem-se que a gestão dos recursos hídricos no Brasil é uma gestão descentralizada e participativa, onde as Agências de Água exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 41, Lei nº 9.433/97). Dentre as competências da Agência de Águas estão a de manter o balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; manter o cadastro de usuários de recursos hídricos e efetuar a cobrança pelo uso da água.

De acordo com o art. 37 da Lei nº 9.433/97, Comitês de Bacia terão como área de atuação a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia hidrográfica de

tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. E as Agências de Bacia poderão atuar em uma ou mais bacias.

Compete aos Comitês de Bacia:

promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos 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 acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (art. 38 da Lei nº 9.433/97).

Em resumo, compete aos Comitês de Bacia liderar a gestão dos recursos hídricos no Brasil, considerando a gestão compartilhada e a governança participativa. Cabe considerar, todavia, que o processo participativo não cumpre, necessariamente, a necessidade de integração para a gestão, como ensinam Porto e Porto (2008). Segundos eles, (a integração se dará quando a decisão tomada e implantada contemplar os múltiplos aspectos da gestão das águas. Isso se dá, portanto, numa etapa posterior à da decisão participativa) (2008, p.50).

Observa-se que a bacia hidrográfica propriamente dita não tem personalidade

jurídica, mas passa a ser uma unidade territorial representada formalmente pelos Comitês de Bacia, instância de decisão em escala local.

Considerações finais

A gestão dos recursos hídricos tem como unidade territorial a bacia hidrográfica e pressupõe que a governança seja participativa se considerada a formação dos Comitês de Bacia.

A bacia hidrográfica como unidade territorial traz desafios em relação à escala, pois em uma bacia estadual estão inseridos diversos municípios, alguns até em mais de uma bacia. Já em uma bacia federal estão inseridos municípios e Estados, isso sem considerar as bacias internacionais transfronteiriças que envolvem mais de um país.

Inserir-se a este contexto a competência da União para legislar sobre as águas e a competência da União e dos Estados para a gestão dos recursos hídricos.

A gestão das águas no Brasil se dá pelo conjunto de necessidades dos usuários de determinada bacia, devendo considerar as questões ambientais e sociais envolvidas pelo uso deste recurso natural. Deverá acontecer de forma compartilhada integrando os interesses dos diversos atores a fim de garantir os usos múltiplos dos recursos hídricos e a distribuição equitativa, segundo a Lei nº 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A integração na gestão das águas pressupõe articulação institucional entre os

diversos atores, considerando a força de articulação entre os Estados, a União e os usuários que deveria acontecer nas negociações (ou reuniões) dos Comitês de Bacia.

Os Comitês de Bacias tem competência para liderar a gestão dos recursos hídricos no Brasil, sendo importante que considere o uso e a ocupação do solo de determinada bacia hidrográfica, a legislação federal, estadual e municipal vigente que tenha interface com o tema, as medidas de incentivo para essa gestão, quais os instrumentos de negociação adequados para cada bacia, integração com as bacias vizinhas.

A governança da água tenta incluir a diversidade dos atores da sociedade nos processos de tomadas de decisão e nos processos de construção de políticas públicas, na gestão dos recursos hídricos, bem como, uma série de ferramentas que podem contribuir para a meta da expansão do acesso à água e da distribuição justa, especialmente se for considerada como a capacidade de comando, de implementação e de coordenação.

O caminho para se chegar a uma governança das águas começou a ser percorrido. A complexidade na gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos passa pela construção da governança participativa.

E que para construir essa governança existe a necessidade de construir alianças, negociar decisões e compartilhar as responsabilidades ambiental, social e econômica. No Brasil, este caminho poderá

ser trilhado pelos diversos atores sob a liderança dos Comitês de Bacias em articulação com a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, quando for o caso.

Ainda assim, diversos obstáculos precisarão ser vencidos, dentre eles os dizem respeito à pobreza, à não acessibilidade à água de qualidade, à falta de informação e de saneamento, os interesses diversos, a mercantilização da água. Qual a melhor estratégia para ultrapassar esses e outros obstáculos? Cada situação deverá ser observada de acordo com suas peculiaridades e necessidades, pois existem diversas propostas de governança, modelos de gestão, casos de sucesso.

Referência Bibliográfica

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 2007 – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Publicada no Diário Oficial da União em 09 de janeiro de 1997.

_____. Resolução CNRH nº 32, de 15 de outubro de 2003 - Institui a Divisão Hidrográfica Nacional em Regiões hidrográficas com a finalidade de orientar, fundamentar e implementar o Plano de Recursos Hídricos.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. Manual de saneamento. 3. ed. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006. 408 p.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

Dublin Statement On Water And Sustainable Development. 1992. Disponível em: <http://www.cawater-info.net/library/eng/I/dublin.pdf>, acesso em 01/07/2010

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARENGO, José Antônio. Água e Mudanças Climáticas. Estudos Avançados, vol. 22, nº 63, 2008, p. 83-96.

MORAES, Antonio Carlos R. (org.) Ratzel. São Paulo: Ática: 1990

PORTO, Monica F. A. PORTO, Rubem La Laina. Gestão de Bacias Hidrográficas. Estudos Avançados, vol. 22, nº 63, 2008, p. 43-60. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n63/v22n63a04.pdf>, acesso em 01/07/2010

POMPEU, Cid Tomanik. O direito de águas no Brasil. *Revista dos Tribunais*, vol. 889, novembro de 2009, p. 47-77.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática: 1993.

RIBEIRO, Wagner da Costa. Geografia política da água. São Paulo: Annablume, 2008. (Coleção Cidadania e Meio Ambiente) 162 p.

RODRIGUES JUNIOR, Gilberto Souza. Geografia Política e os Recursos Compartilhados: o Caso Israelo-Palestino. Tese de doutorado. apresentada no Programa de Pós-Graduação em Geografia HUMANA (FFCCH/USP): 2010.

