

O SISTEMA BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, OS MUNICÍPIOS E A SOCIEDADE.

Carlos Felipe de Andrade Abirached¹

A água é uma das principais preocupações do mundo atual. Todos os países vêm manifestando oficialmente em conferências internacionais a necessidade de sua proteção e uso orientado por um planejamento racional.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 diz que as águas são bens da União e dos Estados da Federação². Detemos plena soberania sobre as águas em território nacional, ainda que elas provenham de países vizinhos, como é o caso de parte da Bacia Amazônica.

Mas é preciso conhecer o que o Brasil tem feito para cuidar de nossas águas. A Constituição de 1988 incumbiu ao Estado brasileiro de instituir Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Somente nove anos depois é que foi promulgada a Lei nº 9.433/97, a chamada Lei das Águas, que criou o Sistema e a Política Nacional de Recursos Hídricos, hoje com 11 anos de vigência³.

Esta lei traz fundamentos da maior importância para a política brasileira de gestão de recursos hídricos. Em primeiro lugar, diz que a água é um bem de domínio público, portanto ela não é de apropriação privada, pois se trata de bem de uso comum do povo. Tampouco intitula como seu proprietário o Poder Público, que tem o dever de bem administrá-la.

O segundo prevê que “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. Isto é, alerta sobre a necessidade de racionalização de uso e fundamenta a cobrança pelo uso da água em quantidades significativas.

A Lei 9.433/97 traz também fundamento que prevê o uso múltiplo das águas e a priorização de uso para o consumo humano e animal em situações de escassez. Define a bacia hidrográfica como unidade territorial para planejamento e gestão de recursos hídricos, além de assegurar o direito de participação nesse processo às entidades da sociedade civil, que não pode ser menos da metade nos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs)⁴.

Prevê, ainda, que os órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos promovam uma gestão descentralizada e integrada.

O SINGREH é composto por um conjunto de órgãos. O Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e da Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), integram o bloco federal do sistema, que ainda é composto pelas secretarias estaduais de recursos hídricos e a do Distrito Federal, bem como os respectivos conselhos, além dos órgãos públicos federais, estaduais, distritais e municipais com atribuições relacionadas com a gestão de recursos hídricos. Na base estão os CBHs e as Agências de Água da bacia.

Dentre os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, podemos destacar: a) o plano

¹ Advogado, pós-graduado em Direito Ambiental e em Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas. Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, atua junto ao Programa Agenda 21.

² 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, inc. III). São bens dos Estados “as águas superficiais e subterrâneas” (art. 26, I).

³ Embora o Brasil já contasse muito antes com o ultrapassado Código de Águas, Decreto 24.643/34. Alguns Estados como os de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará já haviam elaborado leis de águas antes da lei federal de 1997.

⁴ É importante reafirmar, sobretudo nesses tempos de grande aumento do uso hidrelétrico das bacias hidrográficas e de atividades intensivas do agronegócio, que os povos indígenas contam com o direito de participação especialmente assegurado no planejamento e na gestão das águas. Eles têm direito de se representarem nos CBHs que mantêm atribuições em bacias hidrográficas onde residem ou mantêm interesse. Também têm direito constitucional de serem consultados por ocasião de grandes empreendimentos do setor de energia, de mineração e outras atividades em suas terras (art. 231, § 3º).

de recursos hídricos da bacia, definido pelo CBH; b) a outorga dos direitos de uso; e c) a cobrança de pessoas jurídicas que fazem usos outorgados de água. Tudo sob protagonismo do comitê de bacia. Talvez, por esta razão, ele seja conhecido como o parlamento das águas.

De fato, o sistema brasileiro dá aos CBHs as principais tarefas para a gestão – participativa – de recursos hídricos em bacias hidrográficas. Então é exatamente nesses parlamentos que os cidadãos, organizados, por exemplo, em entidades da sociedade civil (associações, ONGs, sindicatos), podem exercer a cidadania e os direitos de participação acerca da gestão da água.

Segundo dados do MMA⁵, existem hoje no país 07 CBHs federais e 139s CBHs estaduais⁶. Parecem muitos, mas ainda falta instituir comitês em diversas bacias hidrográficas do país.

A questão que se coloca é o papel do município, onde todos nós efetivamente moramos e podemos participar mais diretamente, e em cujo território ocorre a poluição das águas, as enchentes, o desmatamento e a erosão do solo, com graves prejuízos à bacia hidrográfica. Este é outro aspecto que será abordado aqui.

Nesse sentido, sobre o papel e as atribuições do município na bacia hidrográfica, parece haver entendimentos diferenciados.

O primeiro entende que a função do município dá-se pelas políticas locais de uso e ocupação da terra, principalmente. Segue a diretriz da própria Lei nº 9.433/97, que impõe a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo (arts. 7º, II e 31). Mas também pelo fato de ser um usuário de águas, quando o município presta serviços que é titular, como o fornecimento de água potável e tratamento de esgotos. E ainda por meio de ações conjuntas dos consórcios intermunicipais. Nestes casos o município figuraria como mero integrante do CBH, dos conselhos estaduais e do CNRH⁷.

Outro entendimento sobre o tema, amparado no art. 33, IV, da Leis das Águas, afirma que o município integra e faz parte do SINGREH, independentemente de estar nele representado. Sustenta que o município poderia instituir a sua própria política de recursos hídricos, bem como órgãos de sistema municipal para a sua gestão, além de criar um conselho municipal de águas e até uma agência municipal de águas, dentre outros instrumentos de gestão, legais, jurídicos, tributários e educativos⁸.

Conforme já escrevemos antes⁹, o município pode atuar em benefício da bacia hidrográfica de diversas formas.

O primeiro e mais importante passo é a instituição de um sistema municipal de meio ambiente, estruturado por órgãos competentes e compostos de técnicos habilitados, com um conselho municipal deliberativo com efetiva participação da sociedade civil, ao lado de um fundo municipal de meio ambiente. Isso tudo permite que o município disponha, conforme determina a Constituição e a legislação ambiental brasileira, de suas próprias políticas para o controle da poluição hídrica e do solo, o combate ao destamento ilegal, o zelo pelas áreas de preservação permanente (urbanas e rurais), utilizando de todos os instrumentos de gestão ambiental.

Mas o município pode atuar ainda no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), conforme previsto no art. 6º, III, da Lei nº 9.985/00, criando e implementando unidades de conservação, que podem, dentre outras funções, proteger áreas de produção de água e mananciais

⁵ Disponíveis em www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=73&idMenu=3415. Acesso em 12/02/2008.

⁶ Seis Estados da Federação ainda não possuem CBH estadual: AC, DF, PA, RO, RR e TO.

⁷ Ver opinião da jurista Ninon Machado e de Izabel Kloske, no artigo “Comitês e Consórcios Intermunicipais: a gota d’água para o novo planejamento ambiental”. In: O Direito Ambiental das Cidades. COUTINHO, Ronaldo. ROCCO, Rogério (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 184.

⁸ Nesse sentido, vale conferir o texto do advogado Luís Panone, intitulado “Tutela Municipal das Águas Doces”, publicado nos anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. Instituto O Direito por um Planeta Verde. São Paulo: Imprensa Oficial, p. 325.

⁹ O papel do município no planejamento integrado e na gestão participativa do território da bacia hidrográfica. In: Agenda 21 Local: gestão participativa de recursos hídricos. KUSTER, A. HERMANN, K. Fundação Konrad Adenauer, 2006.

estratégicos para o abastecimento público, formar corredores ecológicos, proteger encostas e outras áreas sujeitas à erosão. São importantes contribuições do município para a cobertura florestal na bacia hidrográfica.

A política de ordenamento territorial e planejamento e controle da ocupação dos espaços no território municipal constitui a área na qual o município pode atuar¹⁰ com prioridade para a proteção de áreas com função ambiental e hídrica.

Neste aspecto, o Plano Diretor¹¹ pode definir critérios para a adequada utilização destas áreas, inclusive determinando regras condizentes com as necessidades ambientais da bacia hidrográfica. Sobretudo aplicando as regras do Código Florestal para as áreas de preservação permanente em áreas urbanas, a fim de que possam prestar seus inúmeros serviços ambientais e hidrológicos.

No território rural, o Plano Diretor pode dispor de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para, por exemplo, definir zonas especiais de interesse ambiental (que podem abranger o território de micro ou de sub-bacias), com o objetivo de proteger áreas estratégicas de produção de água. Pode identificar e mapear espaços para a criação de unidades de conservação; impor regras para regularização de assentamentos com características urbanas descontínuos à cidade, bem como diretrizes e normas ambientais para a política agrícola e pecuária, além de regras para o cumprimento da função social da propriedade rural, especialmente quanto à manutenção e recuperação da reserva legal. Tudo planejando à luz da bacia hidrográfica na qual o território municipal está inserido.

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)¹², em escala adequada para o município e definido por meio de processo participativo, pode complementar ou reforçar o Plano Diretor, bem como promover a correta destinação de áreas para diferentes usos da terra em todo o território municipal. Mais que constituir referência e orientação para políticas públicas, o ZEE pode ser instituído por lei municipal e, portanto, ter aplicação obrigatória, dar suporte ao licenciamento ambiental e embasar ações da sociedade quanto ao seu cumprimento.

O município ainda pode (e deve) criar todas as condições para implantar Agenda 21 Local¹³, a fim de definir, por meio de processo de planejamento participativo, um modelo de desenvolvimento local em bases sustentáveis e que leve em consideração a bacia hidrográfica.

Como visto, e independentemente de diversos entendimentos que se possa ter sobre o papel do município no sistema de gestão de recursos hídricos, a ele são possíveis um sem número de ações que podem, no âmbito de sua institucionalidade local, contribuir para que a bacia hidrográfica disponha de água em quantidade suficiente e na qualidade desejada, para as presentes e futuras gerações.

Sem dúvida, o mais importante para a efetividade de todos esses sistemas e espaços públicos de gestão é o direto envolvimento da sociedade civil nesses processos. Este parece ser mesmo o melhor caminho e que tem ganhado força no Brasil com expressivos avanços.

¹⁰ O art. 30 da Constituição Federal prescreve ao município competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” (inc. I), para “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (inc. II) e para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (inc. VIII).

¹¹ O Plano Diretor, previsto no art. 182 da Constituição Federal (e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. É instituído por lei municipal e constitui uma das principais peças de planejamento do município.

¹² Segundo o Decreto de 4.297/02, o ZEE é instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

¹³ De acordo com o MMA, a Agenda 21 Local “é um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve tanto a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local”. Disponível em www.mma.gov.br/agenda21. Acesso em 12/02/08.