

SUBSÍDIOS PARA UMA AGENDA URBANA DE SEGURANÇA HÍDRICA

Estela Maria Souza Costa Neves¹
INCT-PPED

Resumo

Este artigo pretende contribuir para o debate sobre política de segurança hídrica no contexto da governança das águas no Brasil, desde a perspectiva das cidades. Para tal, são exploradas as referências e as respostas de política para os desafios da segurança hídrica, na perspectiva da moldura institucional relacionada à água, destacando-se o papel dos governos locais. O trabalho está apresentado em quatro seções, abrindo-se a reflexão com uma sucinta revisão da literatura sobre o conceito de segurança hídrica. Em seguida é discutida a moldura institucional da governança da água no Brasil, sendo destacada a perspectiva dos governos locais na moldura federativa. Na conclusão são apontadas questões chave para o aprofundamento da exploração do papel dos governos e da sociedade civil, rumo a abordagens inovadoras para as políticas de segurança hídrica.

Palavras-chave

Governança da água. Segurança hídrica. Governo local. Município. Cooperação.

Abstract

This paper aims at contributing to the debate on water security policies in the context of water governance in Brazil, from the urban standpoint. For this purpose, an assessment is made of federal policy responses to water security issues in light of the institutional framework related to water, highlighting local government roles. The work is presented in four sections: first, the literature review on the concept and definitions of water security is presented; then the results of an institutional analysis of water governance in Brazil are summarized from the perspective of water security, based on Brazilian water regulations; third, water security institutional references are analysed from local government perspective. The conclusion lists key questions to explore further the role of local level of government and civil society actors in water security policy, leading to innovative approaches for water security policies.

Keywords

Water governance. Water security. Local government. Municipality. Cooperation.

¹ Arquiteta e Urbanista (UFRJ, 1973); Urbanista (Université de Paris VIII, 1975); mestrado em Urbanismo (Université de Paris VIII, 1977); Doutorado em Ciências Sociais (UFRRJ, 2006). Instituto de Economia, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento / PPED. Pesquisador no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento / INCT-PPED.
E-mail: estela.neves@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

As águas doces do planeta são um recurso finito, sensível e insubstituível (UNEP, 2009), bem essencial a todos os aspectos da vida, ao desenvolvimento individual e coletivo. Ao longo da década passada, tornou-se evidente que o acesso da população mundial à água doce está ameaçado: em diversas partes do mundo tais como o Oriente Médio, Índia, Itália, EUA e Brasil, têm sido vivenciadas crises hídricas, cada vez mais frequentes. Em 2017, o secretário-geral das Nações Unidas, Antonio Guterres, alertava o Conselho de Segurança da ONU sobre o aumento das tensões associadas à disputa por acesso à água, tanto entre comunidades como entre setores e países, acrescentando 25% da população mundial viverão em países carentes de água (ONU News, 2017).

O acesso à água tem sofrido pressões e riscos crescentes, relacionados a múltiplos fatores entre os quais se destacam a extração excessiva, desperdício, depleção dos estoques, aumento de demanda, degradação dos ecossistemas e poluição hídrica, em um contexto de aumento de eventos extremos e incertezas relacionadas à mudança climática.

Atualmente, o tema da segurança hídrica está no centro das atenções como um importante desafio de política em um quadro caracterizado por uma conjunção multidimensional de crises de âmbito mundial: a crise hídrica, a crise sanitária provocada pelo Covid-19, a crise ambiental que envolve a degradação de ecossistemas e a perda de biodiversidade, a emergência climática e a crise social, agravada pelo aumento das desigualdades, e a emergência climática.

Dois anos depois de seu primeiro alerta sobre a escassez de água, o secretário-geral da ONU destaca o empenho em fazer reconhecer que a água está no centro do desenvolvimento sustentável e é um essencial direito humano, que não pode a ninguém ser negado (ONU, 2019). Um ano depois, em dezembro 2020, já em plena pandemia, Guterres fez um dramático e inédito apelo aos governos: que seja declarado estado de emergência climática, até que seja alcançada a neutralidade em emissões de carbono (ONU News, 2020) - o que diz diretamente respeito à água, pois e a emergência sobre um implica em emergência sobre o outro.

Apesar da gravidade deste quadro, o debate sobre o acesso à água e segurança hídrica ainda está majoritariamente restrito a gestores, formuladores de política e setores da academia, no que pese a emergência de movimentos sociais debruçados sobre o tema, inclusive no Brasil. Até o presente momento, é pouco conhecido o significado da expressão "segurança hídrica", nem seu papel nas agendas governamentais. Seria um tema pertinente apenas aos governos nacionais? Ou mais adequado às instituições de governança global? Há especificidades de tratamento do tema nas cidades?

Neste texto são apresentados os resultados de análise sobre as referências institucionais que balizam o tratamento do tema da segurança hídrica no campo das políticas públicas, focalizado desde a perspectiva da governança das cidades, tendo como referência o caso do Brasil - buscando contribuir com o debate e a construção de propostas no campo das políticas públicas.

2. SEGURANÇA HÍDRICA, CONCEITO EMERGENTE

Segurança hídrica é um termo “guarda-chuva” que engloba uma variedade de questões relacionadas à água - em especial os dilemas relacionados à escassez, dificuldade de acesso, contaminação, má qualidade, secas, inundações e governança. Essencialmente, segurança hídrica diz respeito à necessidade de assegurar aos seres humanos e ao meio ambiente água limpa e disponível². Surgida no meio acadêmico na década de 1990 e incorporada ao meio político no

² STRICKERT, G. *et al.* **Unpacking viewpoints on water security: lessons from the South Saskatchewan River Basin.** Water Policy 18, P. 50-72, 2016

início da década de 2000, é hoje em dia expressão amplamente utilizada em documentos oficiais e declarações de autoridades governamentais. Tornou-se objeto de pesquisas acadêmicas, assunto de matérias na mídia e foi incorporada a agendas de reivindicações de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil.

À parte definições utilizadas em trabalhos com recorte setorial (como por exemplo, segurança hídrica relacionada exclusivamente à segurança energética ou segurança alimentar), a maioria das definições de segurança hídrica pode ser organizada em quatro perspectivas: quantidade e disponibilidade de água, riscos e vulnerabilidade, necessidades humanas e sustentabilidade³. Estas definições diferem entre si segundo diversos aspectos: variáveis analíticas, critérios de qualificação, escala de abordagem, atores e distribuição da autoridade para definir e exercer as medidas de segurança.

Tanto na literatura acadêmica como em textos institucionais, a promoção de segurança hídrica é abordada em diversas escalas espaciais, desde as unidades residenciais às aglomerações urbanas e o território nacional. Estão envolvidas necessidades de populações e de atividades econômicas, prevenção a desastres e proteção dos sistemas naturais responsáveis pela produção de água e dos serviços ecossistêmicos por eles prestados. São também variadas as escalas temporais consideradas na abordagem do tema. Segurança hídrica requer tanto a elaboração de uma visão estratégica, de longo prazo, quanto a definição e acompanhamento de medidas para o enfrentamento de situações de risco, atendimento a áreas e grupos vulneráveis e construção de capacidade de resposta a situações de emergência e colapso.

Quanto ao objeto da segurança hídrica, à exceção de situações extremas⁴, a segurança hídrica não lida exclusivamente com as questões de disponibilidade física de água, consistindo em processo de análise e decisões sobre o acesso e distribuição de diferentes usuários em situações de escassez. Portanto, segurança hídrica se refere a processos de pactuação sobre a distribuição de água entre grupos sociais. As situações de crise hídrica se referem bem mais frequentemente como consequência de processos sociais de distribuição desigual de recursos hídricos escassos, do que pela falta absoluta do recurso. O processo de construção social da escassez, a dinâmica dos conflitos associados à disputa pelas águas e suas soluções requerem, pois, a contribuição das ciências sociais e da ciência política.

Buscando reunir variáveis-chave para o tratamento do tema, em 2013 as agências das Nações Unidas que compõem a ONU-Água (UN-Water, 2013) formularam definição a partir de então amplamente adotada, que agrega varias perspectivas das definições acadêmicas:

[...] [segurança hídrica se refere a] a capacidade de a 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..

3. SEGURANÇA HÍDRICA NO BRASIL: DA TEORIA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sem dúvida o debate do tema da segurança hídrica está muito mais desenvolvido no campo teórico-conceitual do que no campo das políticas públicas, tanto no âmbito global quanto na esfera dos governos nacionais. Na esfera global, no sistema Nações Unidas, inexistente uma organização dedicada exclusivamente ao tema de água, ou mesmo saneamento, e nenhuma dedicada ao tema da escassez e segurança hídrica. Conta-se apenas com uma instância de

³ COOK, C.; BAKKER, K. *Water security: critical analysis of emerging trends and definitions*. In: PAHL-WOSTL, C.; BHADURI, A.; GUPTA, J. (eds.) **Handbook on water security**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016, p. 19-37

⁴ Situações nas quais não há disponibilidade física de água.

coordenação de cerca de 30 organizações das Nações Unidas que têm em sua missão temas relacionados à água e saneamento, a UN-Water. Sua missão é coordenar respostas integradas a demandas relacionadas aos desafios da água. À diferença de temas como mudança climática e biodiversidade, o tema da água ainda não conta com uma convenção global pactuada entre os países.

Não obstante, os temas da gestão das águas doces e da segurança hídrica têm conquistado vez mais atenção na arena global, em sintonia com a gestão integrada e sustentável da água, promoção de políticas de saneamento básico. Podem ser destacadas duas vertentes de ação de governança global. A primeira é a Agenda 2030, na qual o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 6 é dedicado ao desafio de acesso à água e ao saneamento. A segunda é o processo de afirmação internacional do direito humano de acesso à água, que se desenvolve há décadas: já a partir dos anos 2000, 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 Unidas⁵ afirma o direito à água potável limpa e ao saneamento, tendo sido aprovada por 122 votos a favor e 41 abstenções, 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 [...]” (BRZEZINSKI, 2012, p.2).

No mesmo ano, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprova 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.

Na esfera dos governos nacionais, poucos países - entre os quais estão o Panamá, a Austrália e a Holanda - formularam até o momento políticas nacionais de segurança hídrica formuladas expressamente como tal. A escassez de água tem sido tratada em âmbito nacional por políticas públicas estruturadas de forma setorial, em áreas de política sabidamente cruciais para a estruturação e implementação de ações e estratégias de segurança hídrica: especialmente as áreas de gestão dos recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, mudanças climáticas, defesa civil e de prevenção a desastres, saneamento básico e saúde, além de infraestrutura.

No Brasil, inexistiu uma política de segurança hídrica e tampouco foi, até o momento, formalizada uma definição jurídico-institucional do que venha a ser segurança hídrica. Mas há balizas institucionais importantes para a construção de uma política pública, sucintamente expostas a seguir.

A segurança hídrica não é objeto de tratamento explícito do tema na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988 – doravante aqui denominada CF88), assim como a própria governança da água. Analisando-se a CF88 são identificadas disposições relacionadas ao tema da água que enquadram as ações do poder público, esparsas mas importantes balizas para as políticas públicas, sucintamente apresentadas a seguir.

As referências refletem a multidimensionalidade dos direitos e obrigações sobre a água, definidos por meio de diversas “perspectivas”, tais como as menções nas seções dedicadas a direitos e garantias fundamentais, a organização do Estado, a tributação e o orçamento, a organização econômica e financeira e a ordem social. São ao todo identificadas sete perspectivas ou dimensões de abordagem do tema água, apresentadas a seguir: enquanto bem de domínio público, objeto de competências distribuídas entre os entes federados; água para consumo

⁵ Em 28/07/2010

humano; enquanto objeto de serviço público; segurança hídrica; enquanto bem ambiental; como insumo para atividades e serviços públicos e objeto de direitos individuais e coletivos.

As disposições constitucionais sobre a água ensejaram normas infraconstitucionais, arranjos institucionais nacionais e sistemas de governança, políticas e seus respectivos instrumentos, compondo o que se pode provisoriamente designar regimes interferentes na governança das águas, que disciplinam 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 dos recursos hídricos, água objeto de provisão para abastecimento humano nas áreas de saneamento e saúde, água como objeto de segurança contra desastres, e água como objeto de direitos, valendo ainda mencionar a importância do tratamento da água como objeto de concessão de serviço público.

Estes arranjos, de políticas 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 particularmente a atenção a complexidade das áreas de atribuições comuns às três esferas governamentais, entre os quais estão o meio ambiente e a saúde, cuja efetividade depende de arranjos cooperativos intergovernamentais.

As disposições encontradas no texto constitucional sobre a segurança hídrica são ainda mais fragmentadas: tratam das atribuições do poder público em caso de calamidades públicas relacionadas à água, de incentivos econômicos a áreas de escassez de água e do controle da qualidade da água potável, nos termos seguintes.

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: 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 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).

Em uma perspectiva mais abrangente, são encontradas mais disposições constitucionais aplicáveis à segurança hídrica, relacionadas ao SUS e ao meio ambiente. Quanto ao SUS, está explicitada sua responsabilidade em relação à qualidade de água para consumo humano, particularmente relevante em situações de crise / colapso, quando se tem que recorrer a fontes alternativas aos sistemas tradicionais, tais como carros-pipa:

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).

Quanto à segunda, entende-se que está enquadrada no campo ambiental a matriz normativa para o tema da água doce também em situações de crise por degradação, contaminação e sobre-uso, já que pertencem ao domínio dos cuidados com o meio ambiente os sistemas naturais responsáveis pela proteção à produção e reprodução natural da água doce. Assim as disposições da CF88 envolvem diversos agentes estatais em sua tutela - as três esferas de governo, o SUS e o Ministério Público-, além da própria sociedade:

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 do SUS, que também tem entre seus objetivos a proteção ambiental (art. 200, VIII), são cruciais em situações de crise as responsabilidades do 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).

No plano das políticas públicas, são muito raras e recentes as iniciativas: as responsabilidades enunciadas no texto constitucional ainda não foram traduzidas em um campo de política pública. Até há alguns anos, contava-se apenas com uma pioneira menção a planos de segurança da água (PSA), feita em 2011 em regulamento do Ministério da Saúde. Entretanto, o escopo dos PSAs está restrito ao aspecto de qualidade, que é apenas um componente do leque complexo de questões envolvidas na segurança hídrica: os PSAs são destinados a regular procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade⁶.

A primeira definição de segurança hídrica pode ser encontrada em 2013, em documento 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).

Neste mesmo ano foi iniciada a elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica / PNSH (2012), com financiamento do Banco Mundial, evidenciando-se que o tema já havia sido incluído na agenda do governo federal, instituído formalmente em 2021, tendo sido adotada uma abordagem focalizada exclusivamente em ações estratégicas de infraestrutura hídrica de âmbito nacional e regional.

Nesta perspectiva, é extenso o caminho a percorrer até a conquista de uma política pública integrada efetiva para garantia da segurança hídrica, entendida segundo a definição da

⁶ Portaria consolidadora Ministério da Saúde n. 5, de 28 de setembro de 2017, que substituiu a Portaria n. 2914, de 2011

UN-Water como resposta de política pública a uma demanda multidimensional, que envolve capacidades estatais e civis, garantia de acesso universal à água, independente de sua capacidade de pagamento pelo serviço; enquadramento da política de segurança hídrica nas balizas da sustentabilidade, harmonia com o desenvolvimento econômico, controle efetivo da poluição e dos ecossistemas, e prevenção de desastres e eventos extremos, em um contexto de estabilidade política. O caminho se revela ainda mais árduo quando analistas de política e acadêmicos convergem no reconhecimento de que se constata que, pela primeira vez na história republicana, em 2019 assume o governo federal uma coalizão de forças para as quais é um projeto de governo o desmonte de diversas áreas de políticas públicas de interesse para a segurança hídrica, especialmente a área ambiental (FEARNSIDE, 2019).

4. BRASIL: SEGURANÇA HÍDRICA, CIDADES E GOVERNOS LOCAIS

A governança das cidades está diretamente relacionada aos governos locais e às diversas possibilidades de ação destes em regime de cooperação, tanto entre governos locais quanto com outras esferas de governo.

Governos locais têm um papel importante, singular e de primeira linha, na governança das águas, por conta de suas atribuições em seis áreas de política pública: saneamento básico, saúde, meio ambiente, fiscalização, defesa civil e desenvolvimento urbano.

No Brasil, a participação dos municípios nem sempre tem sido adequadamente considerada nas esferas regional e central de governo, por diversos motivos, entre os quais um merece ser destacado: os governos locais estão constitucionalmente excluídos da participação na dominialidade sobre as águas – e portanto de todas as atividades que estão fundamentadas na dominialidade. O modelo vigente de gestão de recursos hídricos não assigna nenhuma responsabilidade aos municípios, que não detêm domínio sobre os recursos hídricos (apenas Estados e a União têm domínio). No que diz respeito à gestão dos recursos hídricos, municípios não tem responsabilidade direta pela sua proteção. Podem, sim, participar da gestão dos recursos hídricos através dos comitês de bacia hidrográfica indiretamente, (i) como representantes de municípios no comitê de bacia hidrográfica e (ii) como associações civis (entendidas como “associações civis de recursos hídricos”, Lei 9433/1997, art. 47), se tiverem instituído associações intermunicipais e consórcios.

Ainda menos nítido, mas igualmente crucial, é o papel dos governos locais na segurança hídrica, pois cabe a eles a responsabilidade sobre o acesso da população à água potável e a relação direta com a população em situações de crise. Para delinear este papel, são imprescindíveis referências históricas sobre seu papel na organização federativa do Estado.

No Brasil, os governos locais, os municípios, foram notavelmente fortalecidos no conjunto de mudanças institucionais ocorridas nas quatro últimas décadas. Na Constituição federal de 1988, o Município foi integrado ao sistema federativo brasileiro ao lado dos estados, do Distrito Federal e da União. Desde então, o Município é ente político-administrativo dotado de personalidade jurídica de direito público interno, considerado entidade estatal de terceiro grau.

Este *status* dos municípios é inédito na história da Federação brasileira e ímpar no universo das federações, estruturadas em sua maioria com dois níveis de governo. Ao longo das últimas décadas, os municípios brasileiros têm vivenciado um intenso processo de transformação institucional neste novo status, dentro do contexto de mudanças do próprio estado nacional. O amplo leque de responsabilidades que lhes foi outorgado faz com que sejam reconhecidos como importantes provedores de funções de bem-estar social (MELO, 1996).

Na condição de ente federado, apoiado na arrecadação e na transferência de recursos, o Município responde por um conjunto de competências, a serem exercidas de acordo com o poder de legislar (competências legislativas) e o poder de executar (competência material). As competências materiais podem ser exercidas em caráter exclusivo ou compartilhado com outros entes federados. As competências legislativas podem ser privativas, concorrentes e suplementares.

Também na condição de ente federado, o Município desfruta de poderes autônomos. A autonomia dos entes federados é definida como o poder de gerir seus próprios assuntos nos planos organizativo, político, administrativo e financeiro, dentro de um campo pré-fixado por instância superior – no caso a CF88 (SILVA, 2009).

De acordo com a CF88, os municípios têm papel de primeira linha em aspectos determinantes para a governança das águas e para a segurança hídrica, pelos seguintes motivos. São responsáveis pela prestação do serviço de saneamento básico, atribuição que inclui planejar os serviços de saneamento, que compreendem o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes urbanas. No planejamento do serviço, devem indicar possíveis ações de emergência e contingência em caso de escassez e racionamento, e adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita para abastecimento público.

Em conjunto com os Estados e a União, os municípios são corresponsáveis pelos serviços de saúde, entre eles estando o dever da execução de ações de saúde relacionadas à qualidade da água para consumo humano, tais como 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.

Municípios são corresponsáveis pela defesa do meio ambiente - e portanto responsáveis pela defesa ambiental das águas e das áreas de interesse hídrico em seu território. Além disto, são corresponsáveis, em conjunto com os Estados e a União, pela fiscalização da exploração dos recursos hídricos em seu território e pela política de defesa civil. Por conta destas atribuições, os governos locais são coprodutores de informações sobre a água, que devem ser acessíveis a todos.

Além destes poderes, por meio de suas atribuições exclusivas de *planejamento do território e a disciplina do solo urbano*, municípios têm o poder de interferir na demanda por água para consumo humano e por sistemas de drenagem de águas pluviais. Levando-se em conta que as ações de ordenamento urbano, matéria por excelência de interesse municipal, têm ao modelar o adensamento humano, elas provocam imediato impacto sobre a demanda de água e sobre a gestão de seu descarte como águas “servidas”. Por isto, deve-se considerar que a responsabilidade de disciplinar o solo urbano cria mais um vínculo entre Municípios e abastecimento de água.

Este conjunto de poderes e faculdades municipais aponta o governo local como um ator chave na construção da segurança hídrica, protagonista na esfera local e importante agente a ser incluído nas estratégias das demais esferas de governo. O Município desponta como o único ente estatal capaz de exercer de forma coordenada as seguintes iniciativas: agente integrador de políticas setoriais no seu território, promovendo a coordenação de políticas setoriais de meio ambiente, gestão de recursos hídricos, defesa civil, saneamento básico e segurança hídrica; agente promotor de estratégia de ordenamento territorial a serviço de gestão sustentável das águas, e intérprete do interesse local em relação a objetivos de acesso à água potável e segurança hídrica, para políticas locais, regionais e nacionais.

Entretanto, o exercício destes poderes não é "automático" - demanda a construção de recursos e capacidades. Tanto na governança das águas quanto no campo da segurança hídrica o desempenho municipal é variável dependente da construção de capacidades estatais nas áreas financeira, política e técnica, e das condições concretas de exercício de sua autonomia política e financeira de facto.

Observada na perspectiva das relações intergovernamentais, a capacidade de ação municipal é determinada pela capacidade de construir regimes cooperativos para a implementação de políticas. Afirmar que governos locais são protagonistas em políticas de segurança hídrica não significa afirmar que eles são, sempre, autossuficientes para promover sua própria segurança hídrica.

Em primeiro lugar, impõe-se a menção à questão metropolitana, que emergiu em todo o mundo como um objeto de política pública, em meados do século passado, reconhecendo a interdependência de governos locais para gestão de áreas metropolitanas, tanto entre si como entre eles e as instâncias regionais de governo, exigindo a construção de sistemas multinível de governança.

No Brasil, uma parte importante da população reside em regiões metropolitanas e aglomerações nas quais os municípios exercem competências que lhes são exclusivas em regime compartilhado em circunstâncias particulares, instituídas constitucionalmente na CF88, art. 25, §3º: a inserção de municípios em Regiões Metropolitanas/RM, Aglomerações Urbanas/AU e Microrregiões, já existentes ou criadas mediante lei complementar estadual. Segundo Meirelles (2013, p. 82), as RMs, AUs e microrregiões são essencialmente “área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa”. Conforme este autor, é impertinente considerar as RMs como entidades estatais intermediárias entre Estados e municípios, ou uma entidade política ou político-administrativo. Os municípios a elas pertencentes gerem de forma compartilhada entre si e com os Estados os chamados serviços de interesse comum. São vários os temas que podem ser inscritos na categoria de interesse comum importante para a governança das águas, tais como provisão de serviços de abastecimento de água, rede de esgotos, uso do solo, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental⁷. Recente acórdão do Supremo Tribunal Federal estabelece balizas para a construção da governança metropolitana, colaborando para que se avance neste terreno, condenado à inércia há décadas⁸.

Em seguida, há a considerar a dinâmica vertical de interação entre esferas de governo, especialmente em regimes federativos tal como no Brasil. Governos locais frequentemente dependem de sistemas de infraestrutura a cargo de outras esferas de governo, tais como sistemas de infraestrutura de energia e saneamento (por exemplo, adução e tratamento de água potável, tratamento de esgotos em grande escala).

Esta interdependência tem duas mãos: não apenas municípios dependem de Estados e União para superar impasses. Desde a ótica das demais esferas de governo, Estados e a União federal frequentemente necessitam ganhar a adesão dos governos locais para contribuir na implementação de suas políticas (NEVES, 2012). Tal como comentado por Arretche (1999, p. 81), em Estados federativos “[...] os governos locais têm a prerrogativa de não aderir a programas propostos pelo governo federal.” Prossegue a autora: a participação de governos locais na implementação de políticas desejadas pelo governo federal “[...] depende diretamente da capacidade que tenha este último de induzir os primeiros a adotarem determinada estratégia de atuação” (ARRETICHE, 1999, p. 81).

Portanto, além das atividades relacionadas a competências comuns para cujo exercício as três esferas de poder, ações em cooperação intergovernamental estão sempre presentes na agenda municipal (NEVES, 2014) - e esta é uma chave crucial para a compreensão da natureza da ação local em defesa das águas e da segurança hídrica. Nesta perspectiva, a agenda municipal de segurança hídrica pode ser compreendida como um conjunto de responsabilidades e prerrogativas nas quais ora o Município age sozinho, ora age em conjunto com outros municípios e com as demais esferas governamentais - e, sempre, em coalizão com setores da sociedade civil.

⁷ Estes são exemplos de serviços considerados de interesse comum metropolitano desde a instituição de regiões metropolitanas em sua “primeira geração”, em 1973 (Lei complementar n. 14/1973, art. 5º). Na Lei Complementar n. 760/1994, que estabelece diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo, são mencionados os seguintes “campos funcionais” que podem ser considerados de interesse comum: *planejamento e uso de solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social*. Em algumas RMs os legisladores foram além, tendo considerado como funções de interesse comum *Esporte e Lazer, Agricultura e Agronegócio e Turismo*.

⁸ 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.

5. DA TEORIA À POLÍTICA PÚBLICA: PISTAS PARA A AGENDA URBANA DE SEGURANÇA HÍDRICA

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. Em um contexto formatado pelas múltiplas crises, incerteza e escassez, a discussão sobre a agenda de segurança hídrica se impõe a todas as esferas de governo - e também à sociedade. Para esta, trata-se de se apropriar do saber sobre a governança da água, dar forma política a seus direitos e suas demandas - a começar pela garantia de respeito ao direito humano à água e ao saneamento, e à governança sustentável da água como um bem comum.

No que diz respeito às cidades, e portanto aos seus primeiros gestores, os municípios, impõe-se em primeiro lugar reconhecer que nelas que se encontram as condições mais favoráveis para identificação das necessidades comunitárias e organização da sociedade civil para integrar processos cooperativos relacionados à gestão sustentável das águas. Nesta perspectiva, governos locais têm papel protagonistas em políticas de segurança hídrica alinhadas com as necessidades cidadãs. Estas políticas não estão dadas, não são evidentes: estão por ser construídas.

Garantir respostas às demandas de segurança hídrica pressupõe novos modos de promover políticas públicas, integrando áreas e regimes de política hoje inexplicavelmente estanques, desarticulados. Promover tal processo integrativo demanda por sua vez clareza de objetivos e tempo: é imperioso promover a transição da atual configuração dos arranjos institucionais em direção a uma governança das águas efetiva, sustentável e democrática, talhada de acordo com cada situação.

Não existe uma solução uniforme: ora prevalece a necessidade de sistemas e tecnologias tradicionais, ora se impõe a conjugação de respostas tradicionais com sistemas alternativos. Muitas cidades já deslançaram este processo em direção à segurança hídrica urbana, oferecendo experiências valiosas, tais como Nova York, Amsterdam, Berlim, Copenhague, Denver, Hamburgo, Londres, Singapura, Toronto e Vancouver (BREARS, 2017).

A governança de águas, incluído o tema da segurança hídrica, é uma atividade contínua que compreende variadas escalas espaciais e temporais. Uma estratégia sustentável de cuidado com a água implica reconhecer tanto as situações de fragilidade hídrica ambiental do meio natural quanto as situações de vulnerabilidade hídrica e socioambiental, cotejadas com as demandas das atividades econômicas, identificando os riscos e as opções para enfrentar de forma sustentável os riscos as vulnerabilidades de curto, médio e longo prazos, na perspectiva da primazia do direito humano à água e ao saneamento.

Desde a perspectiva dos governos regionais e central, é essencial identificar o papel a ser exercido pelos governos locais em uma estratégia nacional de segurança hídrica. No que diz respeito ao acesso à água potável e ao atendimento das demandas sociais, governos locais têm insubstituível protagonismo; independentemente de seu porte, é dos governos locais que dependem as cidades para ter assegurado o direito de acesso à água e ao saneamento, independentemente dos importantes papéis a serem cumpridos pelos governos extra-locais.

Desde a perspectiva dos governos locais, trata-se de exercer plenamente suas responsabilidades de acordo com sua autonomia - que por sua vez é determinada tanto por decisões constitucionais quanto por circunstâncias de fato e pela construção de capacidades estatais. Alguns desafios relacionados à água podem ser enfrentados pelos governos locais de forma autossuficiente, ao passo que outros dependem de ação conjunta de governos locais e de

outras esferas de governo, tais como no caso das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Estas interdependências só podem ser enfrentadas por meio da construção de regimes cooperativos de gestão das águas e da segurança hídrica.

A construção de regimes cooperativos é uma condição também para o sucesso das políticas estaduais e federais. A combinação de características típicas de políticas públicas de abrangência nacional com as dimensões continentais do território brasileiro - e com as grandes disparidades inter e intrarregionais - revela uma demanda aguda de cooperação intergovernamental para adaptação de diretrizes nacionais de política às peculiaridades locais. No campo da governança das águas, esta exigência é ainda mais intensa: mais que um estilo de política ou uma alternativa para superação da escassez de recursos, a cooperação se revela como uma condição *sine qua non* para a viabilização de ações de segurança hídrica, tanto entre governos locais, quanto entre distintas esferas de governo, quanto entre governo local e sociedade civil.

Os governos subnacionais, estaduais e municipais têm um papel a cumprir de importância crucial para a segurança hídrica. Nesta perspectiva, emergem quatro condicionantes cruciais - o primeiro remete às exigências de desenho de política relacionadas à organização federativa do Estado. O segundo diz respeito aos desafios relacionados à governança metropolitana, há décadas em situação de impasse no Brasil. O terceiro desafio consiste na criação de capacidades técnicas e institucionais, tanto nas organizações públicas quanto nas organizações da sociedade civil e do setor privado, para a construção de estratégias efetivas e sustentáveis de segurança hídrica. Por último, o quarto condicionante se refere ao indispensável repúdio ao desmonte de políticas públicas ora em marcha na esfera federal, à necessária reconstrução e aperfeiçoamento das capacidades de política, tanto no domínio estatal quanto no domínio da sociedade civil, resgatando e avançando na construção da democracia.

REFERÊNCIAS

ARGEN Y HOEKSSTRA *et al.* 2018. **Urban water security: a review**. Environmental Research Letters 13, 053002053002.

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.

ARRETCHE, M. *Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das Companhias estaduais*. In: IPEA. **Infra-estrutura: perspectivas de reurbanização – saneamento**. Brasília: IPEA, 1999, p. 79-108.

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

BREARS, R. **Urban water security**. Oxford, UK: Wiley, 2017

BRZEZINSKI, M. L. N. L. **O direito à água no Direito internacional e no Direito brasileiro**. Confluências, vol. 14, n.1. Niterói: PPGD-UFF, dezembro 2012

COOK, C.; BAKKER, K. 2016. *‘Water security: critical analysis of emerging trends and definitions.’* In: PAHL-WOSTL, C.; BHADURI, A.; GUPTA, J. (eds) **Handbook on water security**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 19-37

FEARNSIDE, P.M. *Desmonte da legislação ambiental brasileira*. p. 317-381. In: J. Weiss (ed.) **Movimentos Socioambientais: Lutas - Avanços - Conquistas - Retrocessos - Esperanças**. Xapuri socioambiental, Formosa, Goiás., 2019.

GAIN, A.; GIUPPONI, C.; WADA, Y. 2016. **Measuring global water security towards sustainable development goals**. Environmental Research Letters, 2016, 124015.

GREY, D.; CONNORS, G. 2009. **The Water security imperative: we must and can do more**. 5th World Water Forum, Istanbul

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

MELO, M. A. **Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”:** efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva, 10 (3), p. 11-20, 1996.

NEVES, E.M.S.C. **Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil**. Revista do Instituto de Estudos Avançados USP n.74, 2012

NEVES, E.M.S.C. *Política e gestão ambiental no contexto municipal*. In: **Governança e Sustentabilidade nas Cidades**. Cadernos Adenauer, 2, Ano XV, 2014.

NEVES, E. M. S. C. **Quem cuida da água? Governança da água doce, moldura jurídico-institucional, 2016.** / [org M. Whately]. Rio de Janeiro: Aliança pela Água, 2018. Disponível em: <https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-governanca.pdf>. Acesso em: 01 mar.2021.

NEVES, E. M. S. C. **O município e a governança da água: subsídios para a agenda municipal de cuidado com a água.** [org M. Whately]. Rio de Janeiro: Aliança pela Água, 2018. Disponível em: <https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-municipios.pdf>. Acesso em: 01/03/2018

ONU. **Água.** 22/03/2019. Disponível em: <https://unric.org/pt/agua/>. Acesso em: 01 nov.2021.

ONU News. **Guterres destaca profunda ligação entre água, paz e segurança.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2017/06/1587771-guterres-destaca-profunda-ligacao-entre-agua-paz-e-seguranca>. Acesso em: 01 nov.2021.

ONU News. **Guterres pede a líderes internacionais que declarem estado de emergência climática.** 12 /12/2020. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2020/12/1736052>. Acesso em: 01 nov.2021.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional.** 7a. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

STRICKERT, G. *et al.* 2016. **Unpacking viewpoints on water security: lessons from the South Saskatchewan River Basin.** Water Policy 18, p. 50-72.

UN-Water 2013, **Water Security and the Global Water Agenda,** Disponível em: <http://www.unwater.org/publications/water-security-global-water-agenda/>. Acesso em: 01 nov.2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. 2006. **Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis.** New York: UNDP.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. 2009. **Water Security and Ecosystems Services – The critical connection (2009).** Nairobi: UNEP.

UNITED NATIONS. MEETINGS AND COVERAGES. Security Council. 2017. **Sound Water Management, Investment in Security Vital to Sustain Adequate Supply, Access for All, Secretary-General Warns** Security Council 7959th Meeting, SC 12856, June 2017. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2017/sc12856.doc.htm>. Acesso em: 02 nov.2018.

ZEITOUN, M. 2013. *The web of sustainable water security.* In: LANKFORD, B.; BAKKER, K.; ZEITOUN, M.; CONWAY, D. (eds.). **Water security – principles, perspectives and practices.** New York: Routledge, p. 11-25.