

A governança das águas no Brasil: qual o papel dos municípios?

VALÉRIE NICOLLIER^I

ASHER KIPERSTOK^{II}

MARCOS EDUARDO CORDEIRO BERNARDES^{III}

Introdução

A GOVERNANÇA da água, uma questão-chave para implementar a gestão integrada de recursos hídricos, vem ganhando importância para a administração pública brasileira, na medida em que crises hídricas se tornaram mais frequentes e intensas em todo país (ANA, 2019; OCDE, 2015, 2016). Crises hídricas resultam da má gestão dos recursos hídricos e de outras áreas da administração pública que impactam as águas, tais como, as políticas de uso e ocupação do solo, meio ambiente e saneamento básico (GWP, 2000; Tundisi, 2008; UN-Water, 2013; Pahl-Wostl, 2017). A governança se refere aos processos decisórios, político-administrativos, institucionais, formais e informais que buscam garantir a implementação das políticas públicas, sob a liderança do Estado e por vias democráticas e participativas. A governança da água é necessária para garantir a segurança hídrica e tem como pressuposto a integração multinível da gestão de recursos hídricos com as demais políticas que incidem sobre as águas, por meio de processos que envolvem descentralização e participação social na administração pública (OCDE, 2011; Bezerra e Silva et al., 2019).

A Constituição Federal do Brasil (CF 1988) estabelece que a União e as 27 unidades federativas, sendo 26 estados e o distrito federal, têm o domínio administrativo sobre os recursos hídricos. Ao contrário, os 5.570 municípios brasileiros¹ têm uma participação apenas indireta no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), por meio dos comitês das bacias hidrográficas estaduais e federais. De acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei n.9.433/1997, cabe aos municípios promoverem a integração da gestão de recursos hídricos com as demais políticas que afetam as águas no âmbito local. O fato de não possuírem o domínio administrativo sobre as águas faz que boa parte dos municípios não tenha uma política municipal de recursos hídricos. No entanto, um dos maiores desafios para melhorar a governança da água do país consiste no envolvimento mais efetivo dos municípios na implementação da política de gestão de recursos hídricos (OCDE, 2015; ANA, 2016).

De modo geral, o papel dos municípios no Singreh é pouco conhecido, especialmente no que se refere à sua articulação com os comitês de bacias hidrográficas e os órgãos estaduais e quanto à sua responsabilidade em promover a integração das políticas de recursos hídricos com as demais políticas locais. A única responsabilidade dos municípios, amplamente conhecida, com relação à gestão dos recursos hídricos, refere-se ao combate da poluição hídrica, ou seja, trata-se de uma atribuição atrelada à gestão ambiental, que é exercida por meio de instrumentos típicos de comando e controle (Whately, 2017; CNM, 2018). Quanto aos instrumentos típicos de gestão de recursos hídricos, tais como plano de recursos hídricos, sistema de informações, enquadramento, outorga e cobrança, os municípios dependem da atuação dos respectivos estados e/ou agências de bacias hidrográficas ou da União para sua aplicação. Ocorre que, apesar dos avanços relevantes da PNRH, desde a sua criação em 1997, a aplicação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos ainda é precária, conforme revelam os relatórios da ANA (2017, 2021).

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre o papel dos municípios brasileiros na gestão de recursos hídricos, na perspectiva da governança da água. Trata-se de uma abordagem que permite uma análise da PNRH quanto à sua implementação, para além de aspectos formais. A governança da água vem sendo discutida para países, estados, regiões hidrográficas e metrópoles, ao passo que, raramente, é abordada no contexto dos municípios (OCDE, 2011, 2016; Ribeiro; Johnsson, 2018; Keller; Hartmann, 2020). A grande diversidade econômica e socioambiental, que caracteriza os municípios brasileiros, é levada em consideração no presente trabalho, uma vez que este analisa o marco legal nacional e discute sua implementação, no que se refere a processos que envolvem todos os municípios do país.

Apoiado em indicadores propostos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Observatório das Águas do Brasil sugere-se que existe a “falha do município” no Singreh, que se caracteriza por um vazio legal, institucional e de instrumentos de gestão na área dos recursos hídricos no âmbito municipal. O artigo discute a falha do município à luz das recentes reformas que o governo federal vem implementando em áreas que afetam a governança da água, mostrando consequências que tendem a enfraquecer ainda mais o papel dos municípios na gestão dos recursos hídricos. Finalmente, argumenta-se que a governança da água é um tema de grande relevância para os municípios brasileiros e apresentam-se estratégias para o seu desenvolvimento com o objetivo de fortalecer a atuação dos municípios no Singreh.

A governança da água e seus indicadores

A governança da água se refere à capacidade do governo de articular a gestão de recursos hídricos com outras áreas que impactam as águas, por meio da integração entre diferentes setores e níveis da administração pública, o envolvimento de diversos segmentos da sociedade, a participação e o controle social

(Bezerra e Silva et al., 2019). Na perspectiva da governança da água, a gestão de recursos hídricos envolve, necessariamente, outras áreas da administração pública, pois o planejamento para a sustentabilidade como perspectiva de longo prazo, requer uma abordagem holística e o envolvimento ativo na resolução de problemas, com foco em um território específico (Sotto et al., 2019). Trata-se, portanto, de uma abordagem sistêmica que envolve interdisciplinaridade e inter-setorialidade. De cunho prático e flexível, é orientada para soluções em contextos específicos e pode ser aplicada em diversas escalas de gestão (Butterworth et al., 2010; Cohen; Davidson, 2011; Pahl-Wostl, 2017; OCDE, 2018; Jimenez et al. 2020). O presente trabalho se apoiou em diversos indicadores que permitem compreender a governança da água no contexto de países, estados, regiões hidrográficas ou metrópoles. Alguns indicadores serviram de referência para discutir a gestão de recursos hídrico na escala municipal.

1. O Quadro da Governança Multinível da OCDE define “falhas da governança da água”. A falha é uma diferença ou lacuna em uma relação entre instâncias ou atores que compõem uma governança multinível. Essa diferença prejudica uma área específica da gestão, como informação, finanças, capacidade etc. A “falha administrativa” da governança da água se refere ao descompasso entre as escalas administrativas e a escala para a gestão da água; a “falha política” da governança da água trata da indefinição das atribuições nas diferentes instâncias relacionadas à gestão de recursos hídricos que resulta em lacunas ou conflitos, quanto às responsabilidades, e conseqüentemente, na centralização, setorialização ou fragmentação dos processos decisórios; há ainda a “falha dos objetivos” ou de compromisso político; “falha da informação”, sendo a indisponibilidade de informação em quantidade e qualidade adequadas; a “falha do financiamento”; a “falha de capacidade” ou carência de recursos humanos e de infraestrutura; e a “falha de responsabilização” (*accountability*) (OCDE, 2011).

2. O Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas elaborado pelo Observatório da Governança da Água do Brasil – OGA² (Bezerra e Silva et al., 2019) distingue as seguintes dimensões: ambiente institucional (marco legal); capacidades estatais; instrumentos de gestão; relações intergovernamentais; interação estado – sociedade. De acordo com Gomide e Pires (2014), o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, ao passo que os arranjos institucionais representam as regras específicas que os agentes estabelecem para si e entre si, nas suas relações econômicas, políticas e sociais. São, portanto, os arranjos que viabilizam a implementação das políticas públicas pelo Estado. O arranjo institucional define a capacidade técnico-administrativa e política do Estado para implementar as políticas e alcançar os resultados almejados. A Associação Mundial para a Água (*Global Water Partnership- GWP*) observa que é necessário um ambiente institucional favorável à implementação da política de recursos hídricos, para viabilizar a estruturação de um arranjo institucional que garanta a aplicação efetiva dos instrumentos de gestão (GWP, 2000).

A “falha do município” na governança da água do Brasil

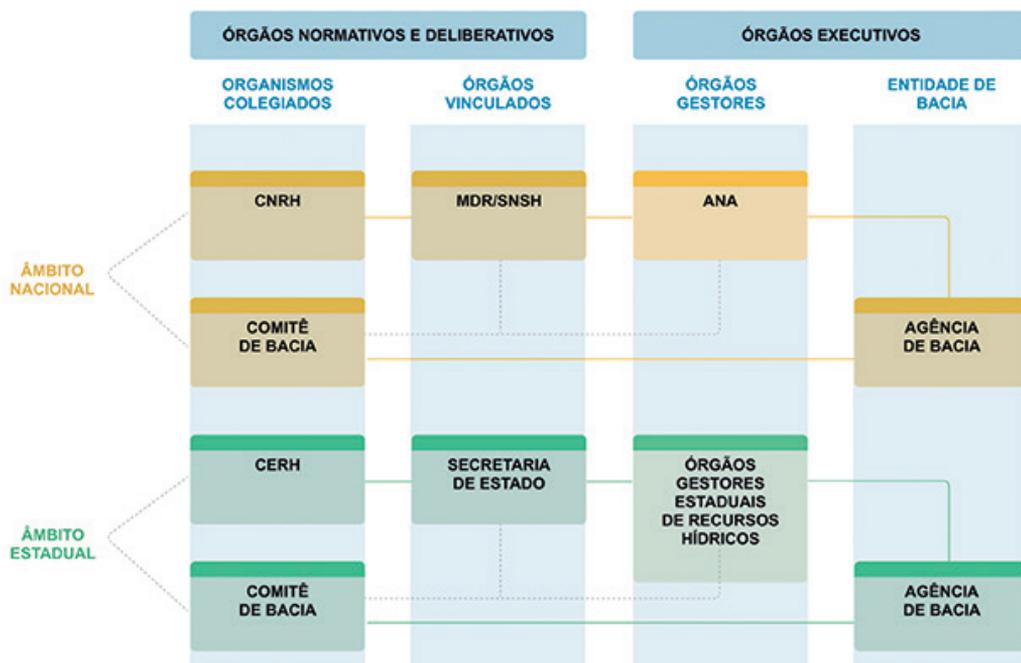
A governança é um tema que ainda não aparece de forma explícita na legislação brasileira que incide sobre os recursos hídricos. No entanto, sua organização é apresentada na CF de 1988, que define a dominialidade sobre as águas e estabelece as competências e responsabilidades dos entes federados na sua gestão. É de competência comum a proteção do meio ambiente e o combate à poluição dos recursos naturais, assim como a saúde e a melhoria das condições de saneamento básico. Porém, de acordo com a CF, apenas a União e os estados da Federação possuem a dominialidade sobre os recursos hídricos, atribuindo-lhes a responsabilidade pela administração, preservação e edição de normas aplicáveis às águas. Os municípios não possuem o domínio administrativo sobre os recursos hídricos. A CF considera atribuições municipais: a organização e gestão dos serviços públicos de interesse local, que podem incluir os serviços de saneamento básico; o planejamento territorial que disciplina a ocupação do solo urbano, e outros assuntos de interesse local.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) ou “Lei das Águas” (Lei n.9.433/1997) adotou o modelo da Associação Mundial para a Água (GWP, 2000) que tem como princípios estruturantes da gestão de recursos hídricos a integração, a descentralização e a participação. A escala considerada ideal para implementar a gestão de recursos hídricos é a bacia hidrográfica e a descentralização prevista em lei ocorre no âmbito dos estados federados e as bacias hidrográficas federais e estaduais. Os comitês de bacias hidrográficas representam a principal instância responsável em promover a integração e a participação na gestão dos recursos hídricos (Braga et al., 2008; Tundisi, 2008).

Quanto aos municípios, que são os entes político-administrativos de maior descentralização da Federação Brasileira, a Lei das Águas explicita seu papel (art. 31): “Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos”. Quando trata do arranjo institucional, a Lei das Águas explicita que o Singreh é composto pelos “órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do distrito federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos” (art. 33, IV). Porém, a lei não define qual seria esse órgão municipal responsável em implementar a política. Na prática, esses “órgãos municipais cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos” são inexistentes em boa parte dos municípios.

Esse fato é evidenciado nas publicações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) que retratam o Singreh sem os municípios (Figura 1). Esses são citados em apenas três contextos nos principais relatórios da ANA, Conjuntura de Recursos Hídricos (2017, 2021), quanto aos: a) “usos consuntivos”, ou seja, os volumes necessários, dentre outras finalidades, para

o abastecimento das cidades; b) “desastres”: ou seja, o relatório cita o número de municípios que decretam situação de emergência ou estado de calamidade; e c) fornecimento de dados para os sistemas nacionais, por exemplo, na área da irrigação, tipos de uso e ocupação do solo etc.



Fonte: MDR/ANA, 2022.

Figura 1 – Retrato do Singreh, pela ANA, sem os municípios.

Da mesma forma, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada anualmente pelo IBGE em todos os 5.570 municípios do Brasil, não fornece informações sobre a gestão dos recursos hídricos. O Munic/IBGE informa sobre a estrutura administrativa municipal, oferecendo uma visão geral sobre as condições que os municípios têm para implementar suas políticas públicas. Os dados do Munic/IBGE retratam a existência de: a) legislação específica elaborada pelo município; b) órgão(s) responsável(is), ou seja, secretaria municipal específica ou setor atrelado a outra secretaria municipal; c) conselho e fundo municipal; d) instrumento(s) de gestão, por exemplo, plano municipal. Os dados se referem às áreas da gestão ambiental, desenvolvimento urbano, saneamento básico e, desde 2017, à gestão de riscos/desastres, dentre outras (IBGE, 2021). O Munic/IBGE evidencia que o município não é considerado responsável pela gestão dos recursos hídricos, ao passo que deve, sim, administrar os desastres relacionados à água.

Quanto aos instrumentos de gestão, a “Lei das Águas” prevê diversos mecanismos de planejamento e gestão de recursos hídricos, que envolvem negociação, monitoramento e controle social, com o objetivo de garantir os usos múltiplos e sustentáveis dos recursos hídricos, tais como: a) criação e manutenção de regiões de planejamento e dos respectivos comitês e agências de bacias hidrográficas; b) elaboração e implementação dos planos de recursos hídricos, nacional, estaduais e das bacias hidrográficas federais e estaduais; c) enquadramento das águas em classes preponderantes de uso, com a finalidade de promover a melhoria da sua qualidade; d) cadastro sistemático dos usuários, emissão e monitoramento de outorgas; e) sistemas de informações; f) cobrança; g) rede de monitoramento da quantidade e qualidade das águas; h) elaboração de balanços hídricos quanti-qualitativos, dentre outros (ANA, 2017, 2021). Os municípios não têm a prerrogativa de aplicar os instrumentos de gestão de recursos hídricos, uma vez que não possuem o domínio administrativo sobre eles.

Observa-se que os municípios não compõem o Singreh e, em regra, não possuem uma política de recursos hídricos, nem órgão(s) gestor(es), tampouco, aplicam os instrumentos de gestão na área de recursos hídricos. No presente estudo, considera-se esta situação a “falha do município” na governança da água do Brasil. Na perspectiva da OCDE (2011), trata-se de uma falha administrativa da governança da água, na medida em que se refere a um descompasso nas escalas de gestão (Nicollier et al., 2022). Observa-se que a falha do município está relacionada a um ambiente institucional desfavorável para a implementação da gestão integrada de recursos hídricos (GWP, 2000; Bezerra e Silva et al., 2019). A inexistência de uma política municipal e de um órgão gestor local na área de recursos hídricos inviabiliza que os municípios promovam a sua articulação com as políticas de meio ambiente, saneamento básico e ordenamento territorial, ao passo que dificulta a cooperação com os órgãos estaduais ou com os respectivos comitês de bacia hidrográfica (Keller; Hartmann, 2020). O funcionamento de boa parte dos comitês de bacias hidrográficas é precário, sendo uma das causas a fraca participação dos municípios (Araújo, 2020).

No âmbito do município, a falha administrativa resulta na indefinição de atribuições e responsabilidades na área dos recursos hídricos, fato que caracteriza a falha política da governança da água (OCDE, 2011). De um lado, os municípios não têm estrutura administrativa para resolver questões hídricas, mesmo que ocorram no seu território e que sejam de interesse local, e de outro, os órgãos estaduais e federais não priorizam essas questões, por serem de pouca importância para suas escalas de gestão. Ou seja, o vazio institucional se traduz em omissão do poder público, estadual e federal, e na não implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos nos municípios (Whately, 2017; Nicollier et al., 2022). Os relatórios da ANA (2017, 2021) revelam que a aplicação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos nos municípios ainda é precária, mesmo 25 anos após a criação da PNRH. As falhas administrativa e política estão na origem de outras falhas, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Falhas da governança da água nos municípios brasileiros

Falha da Governança	Indicadores aplicados aos municípios na gestão dos recursos hídricos e políticas relacionadas
Administrativa: escalas de gestão	Problemas hídricos, que são de abrangência local ou microrregional (municipal ou intermunicipal), não são abordados por políticas municipais, pois estas são inexistentes na área de recursos hídricos.
	Os órgãos estaduais ou federais não atuam de forma sistemática no município, sendo inexistente ou precária a aplicação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos nos municípios.
	Na área do Saneamento Básico, em quase 70% dos municípios brasileiros, os serviços de água e esgoto são prestados por companhias estaduais. Não há articulação sistemática das ações entre os setores da administração pública local e as diferentes empresas que prestam os serviços de saneamento básico.
	Na área ambiental e de ordenamento territorial, muitos municípios não possuem capacidade técnica e financeira para implementar efetivamente as políticas e garantir a aplicação dos respectivos instrumentos de gestão.
Política: atribuições e responsabilidades	Indefinição, conflitos, lacunas e sobreposições nas responsabilidades das instituições (públicas e privadas) que atuam nos municípios.
	Funcionamento inadequado das instituições existentes que deveriam tratar das questões hídricas e relacionadas.
Objetivos: Prioridades	Legislações e instrumentos de gestão nos municípios com objetivos conflitantes
	Atuação dos gestores (municipais/estaduais) em função de objetivos divergentes
	Recursos hídricos nos municípios não são prioridade para os diferentes setores e níveis administrativos
Financiamento: recursos financeiros nos municípios	Ausência ou insuficiência de recursos financeiros no âmbito municipal para a gestão de recursos hídricos.
	recursos financeiros nos municípios
	Descontinuidade e/ou não priorização dos problemas do município no aporte de recursos estaduais, federais.
Informação e comunicação	Falta ou indisponibilidade de informação de qualidade sobre as questões hídricas no âmbito municipal e sobre os processos decisórios que impactam os municípios
	Falta de comunicação entre órgãos públicos de diferentes setores e níveis administrativos e entre setores públicos e privados
Capacidade	Inexistência ou número insuficiente de profissionais capacitados na gestão municipal
	Soluções adotadas nas questões hídricas são precárias, fragmentadas
	Legislação municipal inexistente ou precária na área de recursos hídricos
Responsabilização	Impossibilidade de responsabilização dos tomadores de decisão no âmbito municipal
	Impossibilidade ou dificuldade de participação social no âmbito municipal
	Inexistência ou não funcionamento de instituições e processos que promovam a transparência e o controle social no município

Fonte: Elaboração própria com base em indicadores da OCDE (2016) e Nicollier et al. (2022).

As reformas legais do Brasil que mudam o papel dos municípios na governança da água

Em sintonia com as diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU), em março 2021, na semana da água, o Senado Federal aprovou, por unanimidade, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC n.06/2021) que torna o acesso à água potável direito fundamental dos brasileiros. Nesse ano de 2022, na Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar Ambientalista, com o apoio de organizações sociais e especialistas do setor de recursos hídricos, conseguiu aprovar o mesmo PEC, fortalecendo ainda mais os princípios constitucionais da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.9.433/1997). De acordo com o Manifesto de Defesa da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Governança da Água: Água Bem de Uso Comum do Povo, publicado pelo Observatório da Governança da Água (OGA), “o reconhecimento constitucional do acesso à água potável como direito fundamental fortalece os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos de que a água é um bem de domínio público (Inciso I do art. 1º), inalienável (art. 18) e afasta dessa forma a sua privatização”. O manifesto, assinado por mais de 80 organizações, reafirma os três pilares da gestão democrática e sustentável dos recursos hídricos: a descentralização, a integração e a participação, previstos no atual marco hídrico do Brasil.

Porém, as reformas promovidas pelo governo federal, desde 2019, nas legislações e arranjos institucionais de diversas políticas públicas que impactam a governança da água, apontam para a direção oposta. Na área da gestão de recursos hídricos, as mudanças aumentam nitidamente o poder de decisão do governo federal, em detrimento dos estados e dos comitês das bacias hidrográficas. As reformas abrangem, além da área de recursos hídricos, o saneamento básico, a gestão ambiental e o ordenamento territorial urbano, alterando as responsabilidades dos municípios quanto à organização e implementação dessas políticas.

As reformas começaram pela reformulação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), por meio do Decreto Federal n.10.000 de 3 de setembro de 2019, que reduziu pela metade a participação da sociedade civil e manteve uma representação mínima dos comitês e dos municípios. O CNRH possui um total de 38 membros, dos quais 19 são representantes do governo federal, 9 dos conselhos estaduais, 7 dos segmentos de usuários de recursos hídricos e apenas 3 representantes de organizações civis de recursos hídricos. Dentre as organizações civis, os 246 comitês de bacias hidrográficas, existentes no Brasil, que contam com a participação formal de 4.500 municípios,³ são representados por um único comitê de domínio federal (Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF) e os 5.570 municípios do Brasil, por um único consórcio intermunicipal, o PCJ (Bacia Hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá).⁴

Em seguida, foi aprovado o novo Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2040 (Resolução CNRH n.232/2022), pelo CNRH, estruturado em três

documentos, sendo: 1) Diagnóstico e Prognóstico, constituído pelo Relatório de Conjuntura de Recursos Hídricos do Brasil 2021, elaborado pela ANA; 2) Plano de Ação, elaborado por um processo participativo; e 3) Anexo Normativo. Apenas na leitura deste anexo, torna-se evidente a radicalidade das mudanças pretendidas pelo Governo Federal e o caráter centralizador e autoritário aplicado no processo de elaboração das novas normas.

O anexo prevê a reformulação da legislação que se refere a aspectos estruturantes do atual Singreh, tais como, criação das unidades regionais de gestão e planejamento ou bacias hidrográficas e o funcionamento dos comitês de bacias; aplicação e controle dos recursos arrecadados por agências de bacias; elaboração dos planos de bacias hidrográficas; implementação dos instrumentos de gestão, como cadastro e outorga, cobrança e enquadramento; regulamentação do automonitoramento e dos processos e procedimentos para a atuação integrada da fiscalização de uso dos recursos hídricos e criação e unificação de bases de dados. Ou seja, na prática, o novo plano visa a criação de uma nova política nacional de recursos hídricos. Quanto aos municípios, estes não são considerados protagonistas de nenhuma das ações previstas no plano de ação. Na sua leitura fica a impressão de que os municípios foram expulsos definitivamente do Singreh.

De acordo com este anexo normativo, as alterações da legislação deverão ser conduzidas e aprovadas pelo CNRH. Considerando a atual composição do CNRH e a possibilidade de seu Presidente, o Ministro do MDR, tomar decisões *ad referendum* do plenário (art. 37, XII do Regimento Interno do CNRH, Resolução n.215/2020), na prática o conselho funciona como um braço do Governo Federal. Portanto, o PNRH pode ser compreendido como uma parte do pacote de novidades do atual governo, que visa garantir o domínio do governo central sobre a gestão de recursos hídricos, a fim de viabilizar a implantação da nova Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, Projeto de Lei n.4.546/2021. Elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e denominado de “Novo Marco Hídrico”, o PL representa a “cereja do bolo”, ao criar uma nova política, em paralelo à existente, sem a participação dos comitês, dos municípios e da sociedade. O PL separa o gerenciamento da infraestrutura hídrica do gerenciamento dos recursos hídricos (Silva, 2022) e introduz um novo mecanismo de gestão, a cessão onerosa pelo uso de recursos hídricos e a delegação de serviços hídricos, cuja aplicação deverá resultar na privatização da água. Portanto, a reforma do marco hídrico, cujo desfecho ainda é incerto, representa uma ameaça ao princípio da participação pública na gestão da água como bem comum. Nesse sentido, o manifesto do OGA, acompanhado da Nota Técnica PL 4.546(2) de 21.3.22, aponta as distorções graves, os equívocos conceituais e a insegurança jurídica desta proposta, repudiando-a veementemente (Lima et al., 2022).

Em 2020, foi aprovado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB) (Lei n.14.026/2020) com o objetivo de estruturar o setor como

negócio, para atrair investimentos da iniciativa privada. O NMLSB adota a regionalização como princípio para a organização e prestação dos serviços de saneamento básico. A Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB (Lei n.11.445/2007) já admitia a regionalização, ao considerar a possibilidade de uma mesma companhia de saneamento básico atender vários municípios, ou seja, possuir uma atuação regional. Porém, no NMLSB o conceito sai do prestador e passa a abranger diferentes modelos de estrutura territorial, que reúnem municípios em novos arranjos territoriais para organizar a gestão dos serviços. O art. 8º do NMLSB explicita que os municípios exercem a titularidade dos serviços, quando sua abrangência é local, ao passo que as estruturas regionalizadas organizam sua governança em torno de um órgão colegiado específico. A titularidade pode ser exercida por gestão associada, mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação.

A adesão dos municípios às estruturas regionalizadas, criadas pelos estados ou a União, apesar de não obrigatória, é condição para acessar recursos federais. No final de 2021, dos 26 estados brasileiros, 15 tinham legislação aprovada sobre o tema. A viabilidade econômico-financeira se tornou o critério mais importante para a criação dos novos arranjos, ao passo que as bacias hidrográficas não foram levadas em consideração. Além disso, a nova legislação do saneamento separa a água e o esgotamento sanitário dos outros dois componentes (manejo de resíduos sólidos e águas pluviais) e ignora os comitês de bacias e os conselhos gestores já instituídos (Pollini et al., 2021).

O Instituto Água e Saneamento (ISA) alerta que “a falta de articulação entre a regionalização do saneamento e a gestão de recursos hídricos pode resultar em um retrocesso em termos de segurança hídrica, impactando o planejamento territorial e construção de políticas públicas integradas”. A criação dos novos arranjos territoriais na área do saneamento básico não melhora a governança da água; ao contrário, torna-a ainda mais complexa. A implementação do NMLSB representa um retrocesso no que se refere à governança da água, uma vez que o processo – que envolve a criação das microrregiões, de seus colegiados e planos – foi marcado pela urgência, a centralização das decisões pelos governos estaduais e a baixa participação dos municípios (Pollini et al., 2021, p.80). A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Associação Nacional dos Serviços de Saneamento (Assemae) consideram que o NMLSB fere a autonomia dos municípios (CNM, 2021; Assemae, 2021).

Na área ambiental, a flexibilização das regras de licenciamentos ambientais, aprovada na Câmara dos Deputados (PL n.3.729/2004) começa a ser discutida no Senado. As reformas instituem processos, como, a regra do “auto licenciamento”, a dispensa do licenciamento para a instalação e operação de estações de tratamento de esgoto, a dispensa da obrigatoriedade da outorga para diluir efluentes, dentre outros, que beneficiam empresas de saneamento e visam facilitar a atuação da iniciativa privada no setor, em detrimento da garantia dos

usos múltiplos e sustentáveis dos recursos hídricos. Essas mudanças dificultam o exercício da titularidade dos municípios na gestão dos serviços de saneamento básico, ao mesmo tempo, em que afasta sua responsabilidade em aplicar um dos instrumentos mais importantes da gestão ambiental que é o licenciamento. Nesse sentido, as reformas tornam mais difícil a integração entre as políticas de recursos hídricos, de meio ambiente e de saneamento básico no âmbito municipal.

Quanto às políticas de desenvolvimento urbano, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), lançada pelo governo federal em agosto de 2020, apoiado na Lei n.13.465/2019, propõe estratégias para as prefeituras promoverem a regularização fundiária e melhorias na habitação social. Porém, o programa não inclui o reassentamento de comunidades localizadas em áreas sem condições de habitabilidade, como áreas de encostas, antigos lixões e Áreas de Proteção Permanentes (APP) em margens de rios. A culminância deste processo ocorreu com a aprovação da Lei n.14.285/2021 que modifica o Código Florestal e transfere, para os municípios, a responsabilidade de definir os limites e criar regras próprias para lidar com as ocupações das APP em regiões urbanas. De acordo com Betim (2022), essa lei é fruto de pressões de proprietários de construtoras que têm interesse em regularizar projetos imobiliários, localizados em APP. As mudanças ameaçam a efetividade dos Planos Diretores que representam o mais importante instrumento de gestão dos municípios para garantir o ordenamento territorial urbano e a conservação das APP.

Segundo Furigo (2020), as reformas fêrem o sistema nacional de recursos hídricos, centralizam o planejamento do setor de saneamento básico, impõem soluções exclusivamente econômicas para problemas complexos de natureza socioambiental, ao passo que deslegitimam o município, enquanto principal responsável pelos serviços públicos e pelos assuntos de interesse local. Observa-se, que as mudanças, ora reduzem a participação dos municípios nas instâncias decisórias, ora entregam toda a responsabilidade para os gestores municipais. Ambos os processos dificultam a integração multinível das políticas que incidem sobre os recursos hídricos e tendem a intensificar a falha do município e enfraquecer a governança da água no país.

Quadro 2 – Reformas legais, promovidas no Brasil, desde 2019, que afetam a governança da água nos municípios

Área	Mudanças
Recursos Hídricos Decreto n.10.000/19	Composição do CNRH - Centralização maior do poder de decisão no Governo Federal, em detrimento dos estados e dos comitês de bacias hidrográficas. - Apenas uma vaga para um comitê de bacia hidrográfica federal. - Os municípios têm participação indireta, por meio de um único consórcio intermunicipal.
Resolução CNRH nº 232/2022	Aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2040 : a) Diagnóstico e Prognóstico (Relatório Conjuntura de Recursos Hídricos do Brasil 2021 da ANA); b) Plano de Ação; e c) Anexo Normativo.
PL 4.546/2021	Novo Marco Hídrico - Política Nacional de Infraestrutura Hídrica elaborada pelo MDR, sem a participação do CONERH e dos comitês de bacias hidrográficas; - Institui Sistema Nacional de Informações sobre Infraestruturas e Serviços Hídricos, Plano Integrado de Infraestruturas e Serviços Hídricos, Plano de Gestão de Infraestruturas Hídricas, o Programa Nacional de Eficiência Hídrica; - Separa o gerenciamento da infraestrutura hídrica do gerenciamento dos recursos hídricos (sistema paralelo); - Introduz novo mecanismo de gestão, a cessão onerosa de uso de recursos hídricos, que resulta na privatização da água; - Prevê a elaboração dos planos e a aplicação dos instrumentos de gestão pelo MDR, em parceria com os governos estaduais, sem a participação dos comitês e municípios.
Saneamento Básico Lei nº 14.026/20	Novo Marco Legal do Saneamento Básico - Princípio da regionalização: participação do município em região de saneamento básico, criada pelo estado ou a União, torna-se condição para obter financiamento do Governo Federal. O poder de decisão dos municípios, no colegiado que coordena a região de saneamento básico, é reduzido.
Meio Ambiente Projeto de Lei 3.729/04	Licenciamento ambiental de empreendimentos: - Flexibilização dos processos que introduz o “auto licenciamento” como regra, dispensa a necessidade de licenciamento ambiental para obras de saneamento e a outorga de direito de uso de recursos hídricos para diluição dos efluentes.
Desenvolvimento Urbano Lei nº 13.465/19 Lei 14.285/2021	Regularização fundiária - Ocorre desvinculada de garantia de acesso aos serviços de saneamento básico; - Cada morador providencia a regularização de seu imóvel, sendo um simples “aceite” do município suficiente para liberar o título; - Facilitada a consolidação de habitação em áreas inapropriadas, como APPs, áreas de risco, áreas públicas etc.; Flexibilização dos limites das APPs nas margens dos rios urbanos, que serão definidos pelos municípios e não seguirão mais parâmetros nacionais.
MP nº 996/20	Habitação Social - Programa Casa Verde e Amarela - Inexistência de financiamento de habitação para a população de baixa renda e desprovida dos serviços de saneamento básico; - Inviabilidade por meio deste programa de realocação de comunidades que ocupam APPs, áreas de risco etc.

Fonte: Elaboração própria.

O papel dos municípios na governança das águas no Brasil

Grin e Abrúcio (2019) mostram que, apesar do fortalecimento dos municípios na CF de 1988, as capacidades estatais e recursos dos municípios são incompatíveis com as responsabilidades que lhes foram atribuídas. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a relação entre os entes federados é desigual e injusta. Essa assimetria parece especialmente verdadeira na área dos recursos hídricos, em que os municípios são responsáveis ou corresponsáveis pela organização e controle de uma variedade de atividades que interferem direta ou indiretamente sobre eles, mas não possuem competência direta e/ou estrutura administrativa para atuarem na área (CNM, 2018).

Nesse contexto, a CNM publicou um estudo em que denuncia a falta de incentivos por parte da União e dos estados para auxiliar os municípios nas ações de prevenção de desastres naturais. Esse evidencia que, entre 2005 e 2014, os desastres naturais geraram mais de 20 mil decretações de anormalidade por parte dos municípios em todo Brasil. Quase 70% dos desastres decorreram de secas e perto de 30% de inundações, ou seja, quase a totalidade está relacionada à água. Neste estudo, a CNM questiona o fato de o MDR ter destinado a maior parte dos recursos da Defesa Civil, ou seja, 98%, para ações emergenciais que visavam mitigar os efeitos dos desastres ocorridos e promover a reconstrução dos municípios afetados, ao passo que apenas 2% dos recursos foram destinados à prevenção, no período analisado (Liberato, 2016).

Observa-se que não existem estímulos para aumentar a participação dos municípios no Singreh, ao passo que lhes é atribuída uma grande responsabilidade na remediação de problemas causados pela má gestão dos recursos hídricos, como, por exemplo, os desastres relacionados à água e a poluição hídrica. A governança da água é necessária para mudar esta situação, por meio de processos que articulam as várias políticas e setores da sociedade que impactam os recursos hídricos, envolvendo múltiplos níveis administrativos (Bezerra e Silva et al., 2019). No âmbito legal, a descentralização da gestão dos recursos hídricos precisa ser fortalecida pela União e os estados, por meio de leis que transferem, para os municípios, os meios – político, administrativo, econômico-financeiro e técnico –, para atuarem na gestão dos recursos hídricos. Os municípios podem complementar as normas federais e estaduais, com uma legislação própria, desde que seja de forma mais restritiva e que vise, comprovadamente, o interesse local (CNM, 2018). Portanto, constitui-se em fator-chave, na compreensão do papel do município na preservação dos recursos hídricos, o conceito de interesse local (Whately, 2017).

Usando como referência outras políticas municipais, como a gestão ambiental e o saneamento básico, observa-se que a estruturação interna e externa da administração pública local pressupõe a existência de uma política municipal, composta, minimamente, por: a) uma legislação de recursos hídricos, elaborada pelo município, que pode ser uma política municipal ou um plano municipal; b)

órgãos municipais responsáveis em executar a política, que seria uma secretaria municipal ou um setor atrelado a alguma outra secretaria; c) conselho que envolve outros segmentos da sociedade, além da administração pública, de caráter consultivo ou normativo e deliberativo, e que orienta e monitora a implementação da política; e d) mecanismos para operacionalizar a gestão, como instrumentos de gestão, que são aplicados pela administração municipal, ou a prestação de determinados serviços por meio de empresa pública ou privada, mediante contrato de concessão. Na área ambiental, a LC 140/2011 regulamentou as atribuições dos municípios e a cooperação entre os entes da federação, a fim de garantir a implementação da política nos municípios, que se traduz na aplicação dos instrumentos de gestão, como, por exemplo, o licenciamento ambiental.

Nesse sentido, recomenda-se uma maior inserção dos municípios na legislação pertinente, no âmbito federal e estadual. Esta precisa considerar, de um lado, aspectos gerais, que se aplicam a todos os municípios, e, de outro lado, a possibilidade de adaptação da legislação às especificidades regionais e locais. No nível municipal, os gestores municipais, ao criarem sua própria política de recursos hídricos, assumem um compromisso político com as águas do município. A política municipal pode ser específica ou atrelada a outra, mas é importante que seja elaborada pelos poderes executivo e legislativo municipais, em parceria com a sociedade e que sua implementação seja de responsabilidade da administração local. Desta forma, cria-se um ambiente institucional mais favorável à gestão de recursos hídricos.

A mudança deve se refletir no arranjo institucional, pois é preciso um órgão local, responsável pela criação e execução da política municipal de recursos hídricos. A capacidade político-administrativa do município pode ser desenvolvida com a contratação de especialistas e a criação de infraestrutura específica para atuar na área de recursos hídricos. O envolvimento da sociedade, por meio dos órgãos públicos locais é factível, assim como o estímulo à criação de entidades da sociedade civil organizada com a finalidade de atuarem na área de recursos hídricos. A segurança hídrica pressupõe o desenvolvimento da resiliência e esta é fortalecida, quando se criam redes policêntricas de atuação que envolvem, tanto processos de coordenação e regulação, como de descentralização e auto-organização nos sistemas de gestão (Pahl-Wostl, 2017).

A aplicação dos instrumentos de gestão, que deve ser efetuada pelos órgãos estaduais e federais, pode ser apoiada pela administração local. É importante que sejam criados sistemas de informações municipais que ofereçam dados que possam subsidiar os processos decisórios dos gestores locais. Por exemplo, pode ser criado um cadastro municipal dos usuários de recursos hídricos; os municípios podem participar da elaboração dos processos de enquadramento e supervisionar as outorgas emitidas pelos órgãos competentes. Quanto a corpos hídricos completamente contidos no território municipal, os municípios poderiam ter uma certa autonomia para sua administração, a fim de facilitar a integração de

programas e planos que incidem sobre eles. As responsabilidades e atribuições dos municípios, com relação aos corpos hídricos contidos no seu território, deveriam ser negociadas no âmbito dos comitês de bacias.

No Quadro 3, listam-se argumentos que são usados, frequentemente, para justificar a atual situação dos municípios no Singreh e apresentam-se possíveis contra-argumentos.

Quadro 3 – Possíveis argumentos contra e a favor de uma governança da água nos municípios

1. Argumento contra: a não previsão legal ou ilegalidade da gestão municipal de recursos hídricos
Resposta a favor: O município pode subsidiar a legislação federal e estadual, quando se trata de assuntos de interesse local, com uma legislação própria mais restritiva. Portanto, apesar de não possuir o domínio administrativo sobre as águas, o município pode criar suas próprias políticas e apoiar a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos pelo estado ou a União.
2. Argumento contra: os limites ambientais das questões hídricas ultrapassam a escala do município
Resposta: A intervenção no âmbito local é adequada para solucionar problemas locais, o que não exclui a necessidade de ações em nível regional. O município tem mais condições de agir localmente, de forma rápida e específica, pela proximidade e o conhecimento dos problemas e pelo fato de contar com o apoio da sociedade. A legislação brasileira considera que “atividades de impacto local” e “assuntos de interesse” local devem ser geridos pelo município.
3. Argumento contra: Inviabilidade econômico-financeira
Resposta: O fato de não serem previstos recursos financeiros para esta área, nos municípios*, pode ser superado por diversas formas, a partir de: a) o próprio município, quando este prevê a destinação de recursos financeiros de áreas relacionadas (saneamento básico, meio ambiente, habitação) para a conservação dos rios, por exemplo, por meio de um fundo municipal de meio ambiente, de uma política municipal de pagamento por serviços ambientais, dentre outros; b) o comitê e agência de bacia, por meio do Plano de Recursos Hídricos da respectiva bacia, em que pode haver previsão para a destinação de recursos diversos (não necessariamente financeiros) para os municípios; por exemplo, podem ser contratados profissionais especializados para atuarem nos diversos municípios no desenvolvimento de projetos, sistemas de informações etc. c) programas estaduais e/ou federais específicos para apoiar os municípios nesta área.
*Os municípios beneficiados por compensações ou Royalties de hidrelétricas não se enquadram aqui.
4. Argumento contra: a implementação efetiva das demais políticas municipais em parceria com os estados e a União é suficiente para garantir a segurança hídrica
Resposta: As políticas públicas municipais voltadas para as áreas do meio ambiente, saneamento básico, planejamento territorial-urbano e outras que incidem sobre os recursos hídricos não são desenvolvidas adequadamente, em boa parte dos municípios brasileiros, ao passo que os temas que abrangem os recursos hídricos não são prioridade da administração municipal. Portanto, as políticas públicas de outras áreas não são suficientes para garantirem a segurança hídrica. Para que este tema seja prioridade do município, precisa constituir-se enquanto política pública, com o mesmo “status” das demais. Quanto ao argumento de que o estado é responsável em resolver as questões que extrapolam as políticas municipais, apesar de ser verdadeiro, na prática, esses problemas podem ser pouco relevantes para o estado que, portanto, não os tem como prioridade.

5. Argumento contra: a participação do município no comitê de bacia é suficiente
Resposta: A qualificação da participação dos municípios é essencial para melhorar o funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas, que, uma vez fortalecidos, poderão criar resultados para os municípios, como, por exemplo, apoiar a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Esta qualificação passa pelo desenvolvimento de uma política municipal.
6. Argumento contra: a responsabilidade pela iniciativa do desenvolvimento da governança da água cabe ao estado e não ao município
Resposta: Os problemas locais que municípios enfrentam raramente são prioridade para o estado ou a União. Porém, do ponto de vista local, esses problemas podem ser de grande relevância e urgência, na medida em que afetam os ecossistemas locais e a qualidade de vida da população do município. Os municípios têm autonomia para promoverem a governança da água, isoladamente ou em parceria com outro(s) município(s).
7. Argumento contrário: o risco do aumento da fragmentação da gestão de recursos hídricos, devido ao maior envolvimento dos numerosos municípios
Resposta: é necessário que os estados, a União e os comitês de bacias hidrográficas coordenem a participação dos municípios nos respectivos colegiados e cooperem na implementação dos instrumentos de gestão nos municípios.

Fonte: Elaboração própria.

Oportunidades e limites para os municípios no contexto da reformulação da Política Nacional de Recursos Hídricos

A crescente falta de segurança hídrica, observada em muitos municípios brasileiros, requer mudanças urgentes na Política Nacional de Recursos Hídricos, visando: a) fortalecer o protagonismo dos municípios no Singreh e b) desenvolver a política de gestão de recursos hídricos no âmbito dos municípios. O primeiro objetivo se refere à integração das políticas municipais com as políticas estaduais e federais, que exige articulação externa por parte da administração municipal, enquanto o segundo objetivo se refere à intersetorialidade, ou seja, articulação interna do município. A articulação externa resultaria em uma participação efetiva dos municípios nos comitês de bacias hidrográficas, contribuindo para seu fortalecimento. A articulação interna permitiria que os municípios resolvessem as questões de interesse local, por meio da aplicação efetiva de suas políticas de meio ambiente, saneamento básico e planejamento urbano com o apoio da sociedade. Ambos os processos são pressupostos para um bom funcionamento do Singreh, tendo em vista uma governança da água fundamentada nos princípios da descentralização, integração e participação, previstos na legislação brasileira.

A quem caberia a iniciativa de promover a governança da água nos municípios brasileiros?

Aumentar o protagonismo dos municípios na gestão dos recursos hídricos não faz parte da atual pauta do movimento municipalista no Brasil, como pode ser observado nos websites da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Frente Nacional de Prefeitos (FPN), da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma). Gestores municipais vêm lutando por

melhores condições para implementarem as políticas locais de meio ambiente e exercerem, efetivamente, a titularidade na área do saneamento básico, conforme prevista na CF. Porém, de modo geral, pode-se afirmar que os gestores municipais temem uma ampliação de suas responsabilidades e obrigações, sem previsão de recursos para seu cumprimento. Descentralizar o poder, sem descentralizar os recursos para seu efetivo exercício, é inócuo.

Seriam necessários incentivos específicos por parte da União e os respectivos estados para que os municípios criem e implementem políticas locais voltadas para os recursos hídricos. Outrossim, o simples repasse de recursos financeiros não garante o desenvolvimento desta área, como revelam estudos sobre municípios beneficiados por compensações e Royalties de hidrelétricas (Pacheco, 2015). Portanto, a descentralização da gestão de recursos hídricos, pensando em uma maior participação dos municípios no Singreh, requer a criação de um programa nacional – com repercussão nas políticas estaduais –, que garanta a destinação de recursos específicos para fortalecer a atuação dos municípios na área. Ou seja, a iniciativa cabe ao governo federal e/ou ao Congresso Nacional.

Conforme indica o Manifesto do OGA, o novo Plano Nacional de Recursos Hídricos deveria viabilizar o aperfeiçoamento do Singreh e garantir a implementação efetiva dos instrumentos de gestão pelos entes que o compõem. As mudanças previstas no Anexo Normativo do novo plano poderiam representar uma oportunidade para definir melhor o papel dos municípios no Singreh e fortalecer a atuação dos comitês de bacias hidrográficas no sistema. No entanto, como observado acima, as reformas recentes do marco hídrico apontam para a direção oposta. Para alterar essa situação, seria necessária uma composição diferente do CNRH, para que estados, comitês, municípios e sociedade civil pudessem participar ativamente no processo de aprimoramento da atual legislação.

Independentemente da iniciativa do governo federal, é possível que um estado da Federação crie e implemente um programa que vise desenvolver a governança da água com os municípios no âmbito de seu território, principalmente, por meio das bacias hidrográficas. Como também é possível que um município isolado, ou em parceria com outros municípios, tome a iniciativa de desenvolver a governança da água no seu território. Atualmente, são raros os municípios que possuem explicitamente uma política municipal de recursos hídricos, sendo uma exceção os municípios pertencentes ao consórcio intermunicipal do PCJ. Muitos municípios possuem iniciativas específicas, envolvendo a conservação de ecossistemas, a revitalização de bacias hidrográficas ou melhorias no saneamento básico, como pode ser observado, por exemplo, nos projetos premiados pela ANA.

Em alguns municípios, é possível que a mobilização da sociedade civil possa motivar, ou até certo ponto obrigar, o poder público municipal a exercer melhor suas responsabilidades nas áreas que incidem sobre os recursos hídricos, como a gestão ambiental e o planejamento urbano, uma vez que nessas áreas

a atribuição da administração municipal é clara. Porém, existe uma insegurança jurídica em torno do papel dos municípios na gestão dos recursos hídricos, como evidencia a jurisprudência que endossa a competência fiscalizatória dos municípios quanto à captação de água de aquíferos ou da sua contaminação (CNM, 2022). Além disso, as responsabilidades da administração municipal na área da gestão de recursos hídricos são pouco conhecidas pela sociedade de modo geral. Portanto, é de suma importância que este tema seja mais estudado e divulgado. A GWP publicou o manual “*Guía para la aplicación de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) a nivel municipal*” (Tábola, 2013), sendo necessárias iniciativas desse tipo no Brasil. Muitas universidades públicas brasileiras desenvolvem projetos de pesquisa e extensão relacionados à gestão de recursos hídricos, no entanto, é preciso aprofundar a investigação para compreender a contribuição da administração municipal para a segurança hídrica do país e como a governança da água pode contribuir nesse sentido. Seriam interessantes, estudos comparativos que analisam países com regimes mais ou menos democráticos e a relação entre os respectivos sistemas de gestão de recursos hídricos descentralizados/centralizados com a segurança hídrica.

Uma vez equacionada a questão da iniciativa, o que os municípios poderiam fazer no curto prazo? Considerando que a iniciativa parta do poder público local, provavelmente, do/a gestor/a máximo/a, o prefeito ou a prefeita, ou da sua equipe de secretários/as, é importante a parceria entre o executivo e o legislativo, ou seja, com a Câmara de Vereadores, para garantir a criação e aprovação de normas municipais.

A seguir, apresentam-se algumas referências para modelos que poderiam ser adaptados à escala municipal (Quadro 4). Esses modelos oferecem ferramentas para avaliar, criar, implementar e monitorar a governança da água em contextos variados.

Quadro 4 – Modelos para desenvolver a Governança da Água e principais ferramentas

Protocolo de Monitoramento da Governana da Água	Water Governance Indicator Framework	Modelo de Gestão Integrada de Recursos Hídricos
OGA, 2019	OCDE, 2018	GWP, 2000:2013
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de adesão institucional • Indicadores • Processo de monitoramento • Troca de experiências no âmbito nacional (Brasil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Princípios • Indicadores • Técnicas de gerenciamento de stakeholders • Processo de avaliação participativo • Planejamento e monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente Institucional favorável • Arranjo Institucional • Instrumentos de Gestão • Base de Dados • Caixa de ferramentas (toolkit), material didático e técnicas sociais

Fonte: Elaboração própria.

Algumas ações necessárias, para desenvolver a governança da água no âmbito municipal, independentemente do modelo adotado, são descritas em seguida, considerando as áreas de recursos hídricos, gestão ambiental, saneamento básico e planejamento urbano: a) Definir a escala de atuação (município, intermunicipal, microbacia, trecho de um rio etc.); b) Identificar e mobilizar as partes interessadas (*stakeholders*) no próprio município, tais como, representantes dos setores públicos locais, empresas, sociedade civil organizada, universidades, comunidades; e *stakeholders* externos ao município, de acordo com a escala de atuação pretendida, tais como, representantes dos órgãos responsáveis, como comitê de bacia hidrográfica e órgãos estaduais, consórcios intermunicipais, regiões de saneamento básico, sindicatos ou associações rurais, empresas com atuação regional e outros; c) Definir os problemas prioritários e identificar questões de interesse local; d) Definir os setores da administração local a serem envolvidos e contratar especialistas e/ou capacitar os funcionários públicos e das empresas conveniados; e) Revisar e aperfeiçoar a legislação municipal, no intuito de harmonizar e integrar leis, normas, planos e garantir que todas as questões prioritárias relacionadas aos recursos hídricos encontrem respaldo legal para suas soluções; f) Definir as responsabilidades e atribuições dos órgãos públicos e respectivos funcionários; estabelecer as formas de promover comunicação, transparência e controle social e divulgar amplamente as leis, normas, responsabilidades e atribuições dos órgãos e atores sociais; g) Criar uma base de dados, sobre os recursos hídricos e os setores envolvidos e disponibilizar as informações online. A partir dessas ações, cada município pode criar seu plano de ação para implementar e monitorar a gestão de recursos hídricos, por meio de serviços, instrumentos de gestão e mecanismos de regulação e controle social.

Desenvolver a governança da água nos municípios depende de articulação interna, ou seja, requer a construção de processos de confiança, transparência e responsabilização entre setores públicos e entre estes e empresas e sociedade civil organizada, além de universidades e instituições de pesquisa e inovação. A articulação externa dos municípios envolve parcerias com outros municípios, os estados e a União, com os comitês de bacias hidrográficas e colegiados de saneamento básico, agências reguladoras e consórcios intermunicipais. Para que estes processos se estabeleçam é necessário criar e qualificar órgãos municipais específicos na área de recursos hídricos. A governança da água no âmbito local é necessária para desenvolver a governança no âmbito regional, estadual e nacional. O protagonismo dos municípios é essencial em todas as áreas de gestão que incidem sobre os recursos hídricos e a água deve se tornar uma pauta central da administração municipal em todo Brasil.

Notas

- 1 Neste trabalho, são considerados os 5.570 municípios, conforme IBGE (2021). Porém, as principais entidades que representam o movimento municipalista, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FPN), consideram apenas 5.568 municípios, uma vez que ao distrito federal e ao distrito insular de Fernando de Noronha se aplicam regras diferentes para a descentralização.
- 2 Observatório da Governança da Água é uma organização sem fins lucrativos, composta, atualmente, por 60 instituições e 17 pesquisadoras, e tem como missão monitorar a governança da água e a implementação da política nacional de recursos hídricos no Brasil. Disponível em: <<https://observatoriodasaguas.org/membros/>>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- 3 Informações do Instituto Água e Saneamento com base em dados da ANA (2019). Disponível em: <https://aguaesaneamento.shinyapps.io/painel_marco_legal/>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- 4 Informações do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR). Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/cnrh/conselheiros>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

Referências

- ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Mudanças Climáticas e Recursos Hídricos: avaliações e diretrizes para adaptação*. Brasília: ANA, GGES, 2016, 93p.
- _____. *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2017: Relatório Pleno*. Brasília: Agência Nacional de Águas - ANA, 2017. 169p.
- _____. *Plano Nacional de Segurança Hídrica – PNSH*. Brasília: Agência Nacional de Águas - ANA/ Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR 2019. 112p.
- _____. *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil*. Brasília: Agência Nacional de Águas – ANA, 2021.
- _____. *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2021: Relatório Pleno*. Brasília: Agência Nacional de Águas – ANA, 2022. 132p
- ARAÚJO, F. C. de M. *Retratos de Governanças das águas no Brasil*. Um estudo sobre o perfil dos representantes membros de Comitês de Bacias Hidrográficas. Belo Horizonte, 2020. Tese (Doutorado) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO – ASSEMAE. ADI da Assemae é destaque na imprensa nacional. Assemae, 13 de novembro, 2020.
- BETIM, F. Reportagem: Pressão de Construtoras flexibilizou regras de proteção de rios e lagoas em áreas urbanas. Sancionada no final do ano passado, a Lei 14.285 modifica o Código Florestal e deixa na mão dos municípios criar regras próprias de ocupação em APPs. Apublica.org. 26 de abril, 2022.
- BEZERRA E SILVA, F. C.; LIMA, A. J. R.; CASARIN, F. (Org.) *Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas*. Observatório das Águas (OGA). Outubro, 2019.

- BRAGA, P. F. B. et al. Pacto federativo e gestão de águas. *Estudos Avançados*, v.22, n.63, 2008.
- BUTTERWORTH, J. et al. Finding practical approaches to Integrated Water Resources Management. *Water Alternatives*, v.3, n.1, p.68-8, 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Águas no Brasil: perspectivas e desafios municipais – Brasília: CNM, 2018.
- _____. CNM lamenta retrocesso com manutenção dos vetos ao Novo Marco do Saneamento. CNM, *Agência de Notícias*. 18 de março, 2021.
- COHEN, A.; DAVIDSON, S. The Watershed Approach: Challenges, Antecedents, and the Transition from Technical Tool to Governance Unit. *Water Alternatives*, v.4, n.1, p.1-14, 2011.
- DIA MUNDIAL DA ÁGUA: CNM reforça competência municipal em recursos hídricos. *CNM Notícias*, 22.3.2022. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/dia-mundial-da-agua-cnm-reforca-competencia-municipal-em-recursos-hidricos>>.
- FURIGO, R. de F. R. *Universalização do Saneamento no Contexto dos Assentamentos Precários Urbanos Brasileiros*. Campinas, 2020. 173p. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP – GWP/ TECHNICAL ADVISORY COMMITTEE – TAC. Integrated Water Resources Management. *TAC Background Paper*. n.4, 2000.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. *Governos Locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap, 2019. Coleção Governo e Políticas Públicas.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2020. IBGE: Rio de Janeiro, 2021.
- JIMÉNEZ, A. et al. Unpacking Water Governance: A Framework for Practitioners. *Water*, v.12, n.827, 2020.
- KELLER, N.; HARTMANN, T. OECD water governance principles on the local scale – an exploration in Dutch water management. *Intl. J. River Basin Management*, v.18, n.4, p.439-44, 2020.
- LIBERATO, J. A. Gastos e proteção em Defesa Civil para prevenção de desastres naturais versus resposta e reconstrução no Brasil. *Revista Técnica CNM*, 2016.
- LIMA, A. et al. Água Bem de Uso Comum do Povo – Manifesto em Defesa da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Governança da Água. *Observatório das Águas*. Fevereiro, 22, 2022. Disponível em: <<https://observatoriodasaguas.org/agua-bem-de-uso-comum-do-povo-manifesto-em-defesa-da-politica-nacional-de-recursos-hidricos-e-da-governanca-da-agua/>>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- NICOLLIER, V.; BERNARDES, M. E. C.; KIPERSTOK, A. What Governance Failures Reveal about Water Resources Management in a Municipality of Brazil. *Sustainability*, v.14, n.4, 2022.

NOTA TÉCNICA: Riscos à segurança hídrica e à governança da água - Projeto de Lei n.4546/2021 que Institui a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, dispõe sobre a organização da exploração e da prestação dos serviços hídricos e altera as Leis n.9.433/1997 e n.9.984/2000. Disponível em: <<https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/02/Nota-Tecnica-PL-4546-final-2-21-03-22.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OECD. *Water governance in OECD countries: a multi-level approach*. OECD Studies on Water. Paris: OECD Publishing, 2011.

_____. *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*. Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. *Water Governance in Cities*. Paris: OECD Publishing, 2016.

_____. *Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices*. OECD Studies on Water. OECD Publishing, 2018.

PACHECO, J. A compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos: pela valorização do tributo socioambiental como fonte de desenvolvimento dos recursos hídricos. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, v.1, n.2, p.181-207, Jul./Dez. 2015.

PAHL-WOSTL, C. An Evolutionary Perspective on Water Governance: From Understanding to Transformation. *Water Resour Manage*, v.31, p.2917-32, 2017.

POLLINI, P. et al. Balanço e perspectivas após aprovação do novo Marco Legal – Lei 14.026/2020. Instituto Água e Saneamento, IAS. Nov. 2021

RIBEIRO, N. B.; JOHNSON, R. M. F. Discussions on water governance: patterns and common paths. *Ambiente & Sociedade*, v.21, 2018.

SILVA, J. I. A. O. O projeto de lei 4546/2021 e a criação da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica: mais um capítulo da novela liberal do saneamento. *Ondas – Privaqua*, 4 de maio 2022. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/360658017_O_projeto_de_lei_45462021_e_a_criacao_da_Politica_Nacional_de_Infraestrutura_Hidrica_mais_um_capitulo_da_novela_liberal_do_saneamento>.

SOTTO, D. et al. Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. *Estudos Avançados*, v.33, n.97, 2019.

TÁBORA, F. (coord.) *Guía para la aplicación de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) a nivel municipal*. GLOBAL WATER PARTNERSHIP Central America. GWP: Honduras, 2013, 80p. Disponível em: <www.gwpcentroamerica.org>.

TUNDISI, J. G. Recursos Hídricos no Futuro: problemas e soluções. *Estudos Avançados*, v.22, n.63, 2008.

_____. *Governança da Água*. *Rev. UFMG*, v.20, n.2, p.222-35, jul./dez. 2013.

UN-WATER. *Water Security & the Global Water Agenda*. A UN-Water Analytical Brief. United Nations University. Institute for Water, Environment & Health (UN-INWEH). 2013. 47p.

WHATELY, M. (Org.) *O Município e a governança da água: Subsídios para a agenda municipal de cuidado com a água*. *Aliança pela Água*, abril 2017.

RESUMO – O presente artigo discute o papel dos municípios no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) do Brasil à luz da governança da água. Os municípios têm uma fraca participação nesse sistema e, em regra, não possuem uma política municipal de recursos hídricos. Apoiado em indicadores propostas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Observatório das Águas do Brasil (OGA), identifica-se a “falha do município” na governança da água no Brasil. As atuais reformas legais, que incidem sobre os recursos hídricos, tendem a fragilizar ainda mais o papel dos municípios no Singreh. Evidenciam-se a urgência e a viabilidade de uma governança da água no âmbito dos municípios, como mecanismo para promover a gestão integrada e participativa dos recursos hídricos.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Gestão integrada de recursos hídricos, Regionalização do saneamento básico, Marco hídrico, Flexibilização da legislação ambiental, Política municipal de recursos hídricos.

ABSTRACT – This article discusses the role of municipalities in Brazil’s National Water Resources Management System (Singreh) in light of water governance. Municipalities have a weak participation in this system and, as a rule, do not have a municipal water resources policy. Supported by indicators proposed by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Observatório das Águas do Brasil (OGA), the “failure of the municipality” in water governance in Brazil is identified. The current legal reforms that affect water resources tend to further weaken the role of municipalities in Singreh. The urgency and feasibility of water governance within the municipalities is highlighted, as a mechanism to promote the integrated and participatory water resources management.

KEYWORDS: National Water Resources Management System, Integrated water resources management, Regionalization of basic sanitation, Water framework, Flexibilization of environmental legislation, Municipal water resources policy.

Valérie Nicollier é doutora em Engenharia Industrial da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. Servidora técnico-administrativa da Universidade Federal do Sul da Bahia. @ – valerie.nicollier@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-9455-1254>.

Asher Kiperstok é MPhil e PhD em Engenharia Química/Tecnologias Ambientais pela University of Manchester Institute of Science and Technology, 1996. Professor aposentado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. @ – asherkiperstok@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0001-8733-0659>.

Marcos Eduardo Cordeiro Bernardes é graduado em Oceanologia pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande (1997), doutorado em Marine Sciences pela University of Plymouth (2005). Professor no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal do Sul da Bahia. @ – marcos.bernardes@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-3236-6720>.

Recebido em 19.7.2022 e aceito em 30.8.2022.

^I Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica, Salvador, Bahia, Brasil.

^{III} Universidade Federal do Sul da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Porto Seguro, Bahia, Brasil.

