

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

MARCELA OURIVES BARRETO

**FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEIO AMBIENTE: UMA ANÁLISE
SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2017

MARCELA OURIVES BARRETO

**FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEIO AMBIENTE: UMA ANÁLISE
SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Área de concentração: Ciências Políticas

Orientadora: Prof^a Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2017

RESUMO

Este estudo aborda a configuração da Política Nacional de Recursos Hídricos no contexto dos desafios e possibilidades colocados pelo federalismo brasileiro, destacando o esforço para gerar a coordenação e a cooperação entre os diferentes níveis de governo e, em um mesmo nível, entre os governos subnacionais. Para isso, a metodologia utilizada abrange a revisão bibliográfica sobre a teoria do federalismo, com o objetivo de promover o esclarecimento sobre essa forma de organização do Estado moderno e as características que ele assumiu na evolução histórica do Estado brasileiro. Na sequência, é realizada uma análise descritiva da Política Nacional de Recursos Hídricos, visando à compreensão do desenho desta política pública no país. Por fim, é feita uma análise comparativa dos Planos Diretores de Bacia do Rio das Velhas de 2004 e 2015, na observância deste importante instrumento da Política Nacional, que define e orienta o uso dos recursos hídricos na região da bacia hidrográfica. A análise destes pontos permite constatar a importância de expandir os estudos das políticas públicas num estado federalista para outras áreas temáticas, promovendo maiores conhecimentos sobre uma política ambiental, visto que a preocupação com a gestão das águas tem sido assunto recorrente em eventos internacionais e nacionais, na garantia de água de qualidade e em quantidade.

Palavras-chave: federalismo, Política Nacional de Recursos Hídricos, gestão de bacia hidrográfica.

ABSTRACT

This study discusses the Water Resources National Policy configuration within the challenges and possibilities presented by Brazilian federalism, emphasizing the struggle to generate the coordination and cooperation among the different government levels, and on a same level between the subnational governments. To that effect, the employed methodology covers the literature review on federalism theory, in order to clarify this modern State organization format and the attributes it has adopted in the historical evolution of the Brazilian State. Further ahead, a descriptive analysis of the Water Resources National Policy has been done, aiming at understanding the design of this public policy in the country. Finally, a comparative analysis of the Rio das Velhas Basin Master Plans of 2004 and 2015 has been done, in compliance with this important National Policy tool, which defines and guides the use of water resources in the hydrographic basin area. Analyzing these points allows us to ascertain the importance of broader studies of the public policies in other subject areas in a federalist state, fostering a greater understanding on environmental policies, since the concern over water management has been a reoccurring topic on international and national events, assuring water quality and quantity.

Key words: federalism, Water Resources National Policy, hydrographic basic management

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS	9
1.1 Federalismo, origem e conceito	10
<i>1.1.1 Tipos de federalismo</i>	<i>12</i>
<i>1.1.2 Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas</i>	<i>15</i>
1.2 A evolução do federalismo brasileiro	17
<i>1.2.1 Da Primeira República ao Regime Militar: descentralização e centralização</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2 A centralização do Regime Militar</i>	<i>19</i>
<i>1.2.3 A inflexão produzida pela Constituição de 1988</i>	<i>20</i>
1.3 A recentralização dos governos FHC e Lula	22
1.4 Formas e instâncias de coordenação da ação dos entes federativos	25
1.5 Considerações finais	27
2. A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS	29
2.1 Os antecedentes históricos da política atual de recursos hídricos	29
2.2 Configuração atual da Política Nacional de Recursos Hídricos	35
<i>2.2.1 Parâmetros da Política Nacional de Recursos Hídricos</i>	<i>36</i>
<i>2.2.2 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos</i>	<i>38</i>
2.3 O papel dos entes federativos na formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Recursos Hídricos	41
2.4 Considerações finais	45
3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE BACIA DO RIO DAS VELHAS DE 2004 E 2015	47
3.1 O rio das Velhas	48
3.2 Configuração dos Planos Diretores de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas de 2004 e 2015	49
<i>3.2.1 Instrumentos de Gestão dos Recursos Hídricos</i>	<i>50</i>
<i>3.2.2 Diagnóstico: configuração da Bacia do Rio das Velhas, problemas, atores e propostas</i>	<i>55</i>
<i>3.2.3 Plano de ação</i>	<i>61</i>

<i>3.2.4 Financiamento</i>	68
3.3 Considerações finais	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

O federalismo tem sido constantemente objeto de estudo nas ciências políticas. As análises sobre o tema têm como objeto as políticas sociais, como saúde, educação e assistência social. Tendo conhecimento da falta de estudos sobre as políticas ambientais que abordem os impactos dessa forma de organização político-administrativa do Estado moderno, o presente trabalho se propõe a analisar o desenho da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, colocando foco no consorciamento territorial organizado em uma das bacias hidrográficas do país.

Para melhor compreender a Política Nacional de Recursos Hídricos, foi realizada, no primeiro capítulo, uma revisão bibliográfica sobre a teoria do federalismo, ressaltando o que o difere das outras formas de organização do Estado – o unitarismo –, e apontando os diferentes tipos de federalismo e suas características. A evolução do federalismo no Brasil também foi abordada, ressaltando-se os momentos marcados pela maior ou menor descentralização.

O segundo capítulo descreve a evolução histórica da Política Nacional de Recursos Hídricos no País, desde os primeiros ensaios, e incluindo as pressões internacionais para a adoção de medidas de gestão da água que garantissem um uso mais racional e sustentável, até a aprovação e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997. Cabe, também, ao segundo capítulo descrever as principais características da Política Nacional, suas diretrizes, objetivos e instrumentos, assim como as relações entre os entes federativos e suas atribuições na política.

O terceiro capítulo tem como foco a gestão da Bacia do Rio das Velhas, um importante rio de Minas Gerais e um dos principais afluentes do Rio São Francisco. O objeto de análise é o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas, um importante instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos. O capítulo compara os planos de 2004 e 2015, demonstrando o desenho deste instrumento da Política Nacional, além de descrever os instrumentos de gestão, o diagnóstico que subsidia a elaboração do plano de ação e o financiamento das ações. O objetivo principal dessa análise é verificar como a Política Nacional de Recursos Hídricos é operacionalizada, por meio do desenho do Plano Diretor de Bacia, em um estado federativo. O objetivo secundário é trazer à luz a importância de uma melhor gestão da água para a garantia desta em quantidade e qualidade consoantes com as

necessidades da sociedade, além de demonstrar que a gestão racional desse recurso envolve a participação social em todos os processos.

1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo analisa a relação entre federalismo, uma forma de organização político-administrativa do Estado moderno, e as políticas públicas. A primeira seção ressalta sua origem e conceito e as diferenças entre federalismo, e as outras formas de organização do Estado, especificamente, o unitarismo e confederação. Além disso, também discorre sobre os motivos que levam uma nação a adotar esta forma de organização.

A segunda seção descreve os diferentes tipos de federalismo e suas características, passando pelo tipo dual adotado pelos Estados Unidos da América durante a Convenção da Filadélfia, o federalismo autárquico, o cooperativo e o compartimentalizado. Outro ponto destacado nesta seção é o federalismo descentralizado e o centralizado. Já a terceira seção aborda as vantagens e os desafios do federalismo para as políticas públicas, analisando como a autoridade dos entes e as relações entre eles influenciam a formulação, implementação e execução das políticas.

A segunda parte do capítulo trata do federalismo no Brasil, destacando os motivos que levaram sua adoção, como a grande extensão territorial; a alternância entre centralização e descentralização que marcou o país até o século XX, passando pela primeira experiência federalista efetiva no país durante o Estado Novo e a recentralização política durante o regime militar. Ademais, esta parte do capítulo aborda a transformação dos municípios em entes federais pela Constituição de 1988 e discute as consequências do municipalismo autárquico nas relações intergovernamentais no país.

Também será tratado o processo de recentralização ocorrido nos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, na busca de maior coordenação federativa, assim como de melhoria da cooperação vertical e horizontal entre os entes. Por último, o capítulo traz como assunto as formas e as instâncias de coordenação da ação dos entes federativos, ressaltando como ocorrem, a importante função do Governo Federal como financiador e normatizador das políticas públicas e os sistemas descentralizados de políticas, associativismo territorial e consórcio

1.1 Federalismo, origem e conceito

Federalismo, unitarismo e confederação são formas de organização político-administrativa do Estado moderno. No unitarismo, há uma centralização do poder público, caracterizada por uma hierarquia de poder em que o governo central tem total controle sobre a vida política dentro do território. Enquanto, na confederação ocorre uma ampla descentralização do poder público, caracterizada por várias comunidades territoriais autônomas dotadas de poder político. O governo central é frágil e formado para atender objetivos comuns das comunidades, não podendo interferir em assuntos destas nem impor suas decisões.

O federalismo caracteriza-se por uma distribuição vertical do poder entre os entes federados, o que significa que, nos Estados federativos, há dupla autonomia territorial, ou seja, há um governo central e, também, governos subnacionais dotados de autonomia para governar populações e territórios específicos. Para Lijphart (1999, *apud* ARRETCHE, 2002), o federalismo é o tipo mais drástico de divisão do poder, uma vez que ele o divide em níveis inteiros de governo.

Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo tem autoridade sobre a mesma população e território. Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes sobre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (Lijphart, 1999; Riker, 1987, *apud* ARRETCHE, 2002, p. 27).

Como nos Estados federados um governo central compartilha o poder com unidades federadas autônomas (ARRETCHE, 2006), essa forma de organização necessita de instituições políticas essenciais para manter sua estabilidade, como, por exemplo, regras de representação dos entes federados na arena decisória federal e a distribuição de recursos e competências. Limongi (1989) coloca que as estruturas internas devem ser estabelecidas de tal forma que funcionem como uma defesa contra a tendência natural de que o governo venha a se tornar arbitrário e tirânico.

Nos Estados federativos, cada ente possui autoridade política, administrativa, militar e fiscal, mas o grau de centralização pode variar bastante, como chamam a atenção Riker (1987) e Lijphart (1999, *apud* ARRETCHE, 2002).

A soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria. Além disso, as unidades componentes da federação têm uma câmara de representação territorial no plano federal – a Câmara Alta ou Senado –, cuja autoridade legislativa varia entre as federações (LIJPHART,1999, *apud* ARRETCHE, 2002,p.28)

É compreensível que o nascimento do federalismo tenha ocorrido nos Estados Unidos da América, pois desde o período das 13 colônias, as regiões Norte e Sul divergiam em diversas características. A Norte era industrial e buscava políticas econômicas que visassem à produção industrial e mantivessem o crescimento interno. Além disso, gozavam de autonomia em relação à colônia. No entanto, a Sul era agrícola e mantinha forte relação com a colônia através do comércio de manufaturados e industrializados vindos da Europa.

Com a proclamação da independência em 1776, as 13 colônias adotaram o modelo confederado com um governo central limitado em suas atribuições, pois buscavam um governo capaz de criar uma unidade política, mas que não abalasse a autonomia das ex-colônias. Porém, o modelo não vingou e, diante do fracasso da confederação, os Estados Unidos da América precisavam de uma solução para acabar com o conflito entre aqueles que defendiam um governo central forte e os que temiam o fim de suas autonomias.

Foi, então, na Convenção da Filadélfia em 1787, que surgiu o federalismo, modelo que preservava a autonomia dos estados e, também, o desenvolvimento econômico, político e social (ABRUCIO, 2010). Comparando os Estados Unidos com outros países federativos, Stepan (1999) classifica as federações quanto ao seu propósito inicial. O federalismo norte-americano teria tido como propósito unir - *come together*, pois surgiu a partir de um pacto político entre os Estados constituintes – fruto de esforços teóricos e negociação política. Um pacto político, digamos assim, fundante, pois, por seu intermédio, se constituía os Estados Unidos quanto nação (LIMONGI, 1989).

Muitos países não seguiram o tipo americano na formação do federalismo, como a Índia por exemplo. Para Stepan (1999), o que motivou a adoção da forma federal na maioria desses países foi *holding together*, em que há uma procura por se manter a unidade política quando há uma pressão pela descentralização. No caso indiano, as subunidades não tinham tanta soberania como as americanas, pois o país era fortemente unitário, porém acreditou-se que a melhor forma de manter a União era delegando poder e transformando os estados em entes federados. Nesses casos, não ocorre um pacto político entre os Estados originalmente

soberanos, mas sim uma assembleia constituinte, na qual se busca manter a união, delegando autonomia a governos subnacionais.

Ao longo dos séculos XIX e XX, o federalismo foi adotado em outros países que também tinham dificuldade em conciliar a unidade territorial com a descentralização política, mas os motivos que levaram países como Brasil, Canadá, Austrália, Bélgica e África do Sul a adotarem o novo modelo variaram entre processo histórico marcado por uma autonomia das esferas nacionais, grande extensão territorial e divergências étnicas, linguísticas e religiosas concentradas no território.

1.1.1 Tipos de federalismo

Os Estados Unidos da América adotaram, na Convenção da Filadélfia, o chamado federalismo dual. Este modelo é caracterizado pela separação do poder em duas esferas, a central e a local. Os poderes destas constituem soberanias distintas e separadas que agem com independência nas jurisdições que lhe são próprias. Dessa forma, a União é responsável por assuntos nacionais, enquanto os assuntos locais são de responsabilidade dos estados. Contudo, as federações atuais não cabem mais no modelo dual, pois são melhor descritas por modelos baseados na natureza das relações intergovernamentais. Estas podem ser centralizadas ou descentralizadas. Quando há descentralização, as relações entre os entes federativos, dada a autonomia que os caracteriza, podem ser mais ou menos cooperativas ou mais ou menos competitivas. Como será visto, as relações competitivas podem desembocar no que Abrucio (2005) denomina “federalismo autárquico”; as relações cooperativas, por outro lado, dependem da coordenação da ação dos entes federados, seja pela União, seja por instâncias construídas justamente para possibilitar a pactuação entre eles.

A descentralização pode ocorrer na dimensão administrativa, fiscal, política e militar, separada ou conjuntamente (RIKER, *apud* ARRETCHE, 2002). Na dimensão administrativa, significa transferência de recursos e funções a uma determinada esfera de governo subnacional, permitindo-a desempenhar funções de gestão independentemente da autonomia fiscal e política – porém, descentralização, em qualquer dimensão, não significa redução da importância do nível federal. No federalismo centralizado administrativamente, estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, com predomínio nos processos de decisão e controle dos recursos financeiros. Centralização, por outro lado, é caracterizada pela

elevada concentração de decisões no nível federal, em que ocorrem transferências para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005).

Apesar de um certo grau de centralização caracterizar as formas existentes de federação, todas possuem mecanismos que impedem sua transformação em estado unitário. Em outras palavras, sob regime democrático, as federações possuem um desenho institucional que multiplica pontos de veto e assegura algum grau de não centralização (ALMEIDA, 2005,p.32).

No federalismo cooperativo, o que ocorre são formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005). E, mesmo havendo sempre algum grau de verticalidade e assimetria nas federações, seu funcionamento envolve, em maior ou menor medida, relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

Abrucio, Franzese e Sano (2010) colocam que a coordenação entre os diferentes níveis de governo é de extrema importância às federações, pois ela garante a interdependência entre os níveis, traço característico das federações. Os autores colocam que a coordenação envolve duas dimensões, cooperação e conjunção de esforços. A primeira se refere à ação conjunta entre as esferas de governo, por meio de criação de entidades territoriais; por exemplo, associativismo e consorciamento. No associativismo, as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento; no consorciamento, há esforço intergovernamental na gestão de políticas públicas, ou seja, mais de um nível de governo atuando num mesmo campo.

Contudo, Abrucio, Franzese e Sano (2010) expõem que, apesar dos instrumentos coordenadores, existe sempre uma complexidade na interdependência entre os entes federativos, na gestão de políticas públicas, dada por três fatores. O primeiro é a dificuldade de expansão do Estado de Bem-Estar Social nas federações, pois os governos subnacionais tendem a exigir mais respeito à diversidade e à autonomia, diante de um processo que implica a nacionalização das políticas, a fim de diminuir desigualdades, e a criação de padrões e regras capazes de fortalecer a competição da nação com outros países. Dessa forma, cria-se a dúvida de como nacionalizar e descentralizar simultaneamente, pois é preciso descentralizar

algumas funções e ao mesmo tempo centralizar outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas (OCDE *apud* ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010). O terceiro fator que desafia as federações é a busca por maior eficiência e efetividade e pelo fortalecimento da *accountability*, pois a realização desses três objetivos depende do envolvimento e do compartilhamento bem definido das funções governamentais dos diferentes níveis de governo.

A partir disso, Abrucio, Franzese e Sano (2010) ressaltam que o desempenho governamental nas federações depende do desejo dos entes federados em participar do esquema de compartilhamento de políticas, dado que as decisões e as iniciativas políticas são tomadas por entes que detêm autonomia. Portanto, o sucesso da coordenação é tão maior quanto menor for a competição entre os entes. Envolve sempre barganhas e arranjos institucionais, a fim de convencer os entes federados a aderirem à política pública.

[...] a coordenação federativa bem-sucedida é uma mistura de práticas competitivas e cooperativas, as primeiras relacionadas à participação autônoma dos entes federados o processo decisório conjunto, com barganhas e controle mútuo entre os níveis de governo, e as últimas vinculadas às parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010, p.191).

Na inexistência de instâncias de pactuação federativa ou de um papel coordenador por parte da União, a autonomia dos entes federados pode levar ao federalismo autárquico ou competitivo. Arretche (2010) coloca que esse tipo de federalismo é caracterizado pela ausência de cooperação e por relações intergovernamentais predatórias. A mentalidade autárquica entende que a cooperação só é aceita caso os custos da não-cooperação sejam muito altos (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

Outro exemplo de não cooperação, conforme Abrucio, Franzese e Sano (2010), é o federalismo compartimentalizado, que consiste no predomínio de uma lógica intergovernamental que enfatiza mais a separação e a demarcação entre os níveis de governo do que seu entrelaçamento (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

1.1.2 Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas

A organização do Estado influencia as políticas públicas. O federalismo, como uma forma de organização político-administrativa, apresenta vantagens e desafios para a formulação, implementação e execução das políticas públicas. Sabe-se que as instituições políticas são responsáveis pela estabilidade das relações federativas, impedindo que a União invada a autoridade dos entes federados ou seu enfraquecimento diante destes.

A concentração de autoridade política varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal, bem como da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo (STEPAN; RIKER *apud* ARRETCHE, 2004, p.17).

A concentração de autoridade cria condições variadas na capacidade de coordenar políticas nacionais, pois dependem da maneira como são estruturadas as relações em cada Estado. Contudo, a concentração da autoridade política também varia entre as políticas particulares de acordo com as relações federativas para cada área específica de intervenção governamental (ARRETCHE, 2004). Como propôs Pierson (1995, *apud* ARRETCHE, 2010), em Estados federativos, a questão de “quem deve fazer o quê” se superpõe à questão de “o quê deve ser feito”.

Para Riker (1964, *apud* STEPAN, 1999), um dos aspectos mais atraentes do federalismo é que ele pode contribuir para a existência de um governo limitado, o que é um obstáculo para as maiorias populistas. Nos Estados federativos, os entes são resguardados pelo princípio da soberania, ou seja, são atores políticos autônomos com capacidade de implementar suas próprias políticas (PIERSON & LEIBFRIED, 1995, *apud* ARRETCHE, 2002). Isso significa que os governos subnacionais são dotados de autonomia diante de um governo central, também autônomo. A dispersão de poder, típica do federalismo, pode aumentar as dificuldades para a adoção de reformas abrangentes.

Diante disto, pode-se dizer que há maior dificuldade do governo central em gerar inovações e implementar políticas, conseqüentemente, alterar o *status quo*. Arretche (2002) coloca que essa dificuldade se dá devido à natureza das relações horizontais e verticais no Estado federativo, que dispersam a autoridade política em níveis de governo, potencializando o veto das minorias. A autonomia dos entes tende a manter o *status quo*, uma vez que estes têm representação nas Casas Legislativas e podem vetar políticas que não atendam aos seus

interesses, além de terem autonomia para decidir se adotam ou não programas criados pelo governo central, como também a capacidade de adotarem suas próprias políticas, independente do governo central.

Assim, federalismo é uma designação genérica que mascara uma variedade de arranjos institucionais que criam riscos e oportunidades distintos para as capacidades de governo (Weaver & Rockman, 1993, *apud* ARRETCHE, 2002). Para Arretche (2002), na ausência de imposições constitucionais, a autonomia política dos governos locais de fato potencializa o poder de veto desses governos à implementação de políticas propostas pelo Executivo Federal. Assim, o governo central, se pretende coordenar a ação federativa, deve incorporar demandas de governos locais para conseguir apoio em suas políticas e conseguir contornar o poder de veto.

Weaver & Rockman (1993) colocam que a autoridade para intervir em políticas de outros níveis de governo, além de criar riscos para a capacidade governativa, também pode criar incentivos à inovação de políticas públicas dos governos subnacionais por meio de uma competição, uma vez que cada ente tenta controlar a jurisdição de uma política antes que outro o faça. Contudo, essa competição também pode ocasionar conflitos capazes de dificultar coordenação entre os níveis, gerando superposição de competências (*apud* ARRETCHE, 2002; 2004). Sendo assim, de acordo com Arretche, os autores colocam que a alternativa é buscar uma estruturação em que o governo central busque a aprovação dos outros níveis de governo envolvidos.

Não há consenso sobre a garantia dos direitos num Estado federalista. Há autores, como Buchanan (1995, *apud* ARRETCHE, 2006), que creem que a competição entre as jurisdições manteria os governos limitados e assim, garantiria as liberdades individuais. Enquanto outros, tal como Riker (1975, *apud* ARRETCHE, 2006), acreditam que não há relação entre federalismo e liberdade, pois esse permite que minorias em nível nacional tenham sua vontade potencializada, citando a preservação da escravidão nos Estados Unidos da América (ARRETCHE, 2006).

Outro ponto de discussão acerca do federalismo é sobre a agenda dos governos. Lamounier (1992) defende que o poder das unidades federativas poderia causar paralisia decisória e instabilidade democrática, enquanto Lijphart (1984) e outros acreditam que esta forma de organização do estado gera estabilidade democrática em sociedades marcadas por clivagens

sociais, raciais, étnicas e religiosas, preservando espaços de autonomia e de representação para as minorias (*apud* ARRETCHE, 2006).

Por fim, os debates sobre *accountability* também não apresentam consenso entre os autores. A proximidade entre governantes e governados, que permite maior controle dos cidadãos sobre as decisões e as políticas, é colocada como uma vantagem do federalismo. Porém, a dispersão do poder é vista como uma desvantagem ao permitir que governantes transfiram responsabilidades de seus atos a governantes de outras jurisdições, evitando sofrer sanções de seus eleitores (ARRETCHE, 2006).

1.2 A evolução do federalismo brasileiro

As primeiras experiências federativas do Brasil nasceram durante o processo de colonização do território, pois diante da necessidade de controlar a grande extensão territorial de sua colônia e da falta de recursos para tal, Portugal precisou transferir direitos de exploração do território aos donatários das capitanias hereditárias.

Contudo, durante o Primeiro Reinado e, mais fortemente, o Segundo, o Estado brasileiro foi governado por uma monarquia que organizou o País de forma unitária, governando por meio de acordos políticos que atendiam os interesses da oligarquia e através da representação destas no poder Legislativo. Assim, a monarquia conseguiu controlar as províncias e evitar que surgissem movimentos a favor da fragmentação.

No entanto, no final do século XIX, o País viu novas forças políticas descentralizadoras, que defendiam um Estado mais liberal e democrático, ganharem força, levando ao fim o centralismo monárquico com a proclamação da República. Diante disto, o que será percebido é que no século XX o federalismo brasileiro é marcado pela alternância entre centralização e descentralização.

1.2.1 Da Primeira República ao Regime Militar: descentralização e centralização

A República Federativa do Brasil foi proclamada em 1889 e constitucionalizada na Constituição de 1891. Nesta, formalizou-se que o país era uma república federativa e que, através do pacto federativo, as províncias brasileiras constituíam os Estados Unidos do Brasil.

Como visto na seção anterior, a República nasceu do ideal descentralizador frente ao centralismo monárquico do Segundo Reinado. Duas foram as heterogeneidades, de acordo com Abrucio, Franzese e Sano (2010), que levaram à adoção do federalismo.

A primeira foi a grande extensão e diversidade territorial, que dificultavam a manutenção da ordem. Para Abrucio, Franzese e Sano (2010), quanto mais um país de grandes dimensões é povoado e explorado, mais se coloca em evidência a necessidade de uma estrutura federal de divisão do poder. A segunda força motivadora foram as diferenças políticas e sociais entre as regiões do país, que surgiram das inúmeras formas de colonização do território, como a expansão para o oeste pelos bandeirantes em busca de riquezas, que redefiniram as fronteiras com a colônia espanhola, ou, também, a expansão para o nordeste açucareiro. O que levou à federação foi o ideal de descentralização, a ser feita pela transferência de poder às oligarquias locais e o enfraquecimento do governo central.

A Primeira República foi marcada pela política do café-com-leite, com o domínio político dos dois estados mais ricos do país, naquela ocasião – São Paulo e Minas Gerais. Durante todo aquele período, ocorreu o revezamento das oligarquias desses dois estados no Governo Federal e, também, a condução da política de acordo com os interesses destas, mantendo os outros estados e a população excluídos do processo político e decisório. Com o predomínio dessas oligarquias, aumentou-se a desigualdade socioeconômica entre as regiões do País.

Na Era Vargas, novos atores sociais ganharam espaço e, junto com eles, nasceu uma política de massa que culminou na expansão dos direitos políticos e sociais. Essa nova política provocou uma transformação no federalismo e, conseqüentemente, nas relações entre os níveis de governo. O Governo Federal, agora fortalecido, e a maior centralização, provocou uma explosão de ações e políticas nacionais, enquanto estados e municípios perderam o protagonismo, conforme Almeida (2005).

As políticas sociais estiveram associadas ao crescimento da atividade da administração federal. Elas foram marcadas por concepções autoritárias materializadas na predominância das agências do Executivo federal, dos procedimentos fechados de decisão e da gestão feita por burocracias centrais (ALMEIDA, 2005, p. 30).

Os anos seguintes ao Estado Novo caracterizaram a primeira experiência, efetiva, democrática e federalista no País, pois representantes dos Poderes Executivo e Legislativo passaram a ser

eleitos pelo voto popular em todos os níveis da federação. O processo de centralização e nacionalização das políticas públicas não foi interrompido, mas as relações intergovernamentais se tornaram mais equilibradas com a descentralização fiscal, administrativa e política em favor dos estados e o aumento das competências municipais. Porém, o Golpe de 1964 acarretou ao país a volta do autoritarismo unitário.

1.2.2 A centralização do Regime Militar

O golpe militar de 1964 marcou o fim da primeira experiência federalista do Brasil e o início de um forte centralismo autoritário. O regime decretou o bipartidarismo e cancelou as eleições diretas para Executivos estaduais e algumas capitais. As relações entre os níveis de governo foram enfraquecidas em prol da União e, estados e municípios perderam a autonomia para definir e implementar suas próprias políticas públicas.

O período apresentou uma importante expansão dos programas sociais, com um caráter sistêmico e nacional. Porém, em contraposição ao Estado Novo, a ditadura não suprimiu completamente as elites oligárquicas e, buscou nelas apoio e sustentação por meio da troca de favores. Houve aumento dos recursos e atividades realizadas, e um princípio de massificação dos serviços públicos, que viria se complementar com a Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

O aumento das políticas sociais, em contexto de crescente urbanização do País e de concentração de renda, logo gerou a necessidade por mais políticas e programas sociais do governo, contribuindo para a crise do regime militar. Os atores sociais passaram a clamar por democratização, descentralização e universalização das políticas sociais no País. Entre os anos 1970 e 1980, o País passou por um processo de reabertura política gradativa— que contou com forte participação dos estados, reestabelecendo a democracia e dando início à segunda experiência federalista com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985. A descentralização foi tema da agenda política, pois ela ampliaria a democracia, e permitiria maior eficácia e a eficiência das políticas do governo. O fortalecimento dos estados e dos municípios, por outro lado, proporcionaria maior poder aos cidadãos para influenciar políticas e, também, maior *accountability*.

Portanto, percebe-se através das duas experiências autoritárias do país que é impossível conciliar autoritarismo e federalismo, pois o primeiro implica centralização de poder,

enquanto federalismo só é possível em uma democracia, pois demanda compartilhamento do poder entre a União e os governos subnacionais.

1.2.3 A inflexão produzida pela Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 remodelou o federalismo e a democracia brasileiros, estabelecendo a descentralização fiscal, administrativa, política e financeira e reestabelecendo as eleições diretas para todos os cargos e níveis de governo. A promulgação da Constituição de 1988 beneficiou estados e transformou municípios em entes federativos com direitos e deveres. Entre seus resultados, estão a descentralização, a democratização e a universalização das políticas sociais (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

A nova organização do Estado impulsionou a descentralização por meio da substituição da produção de políticas públicas antes centralizadas e ineficientes. Além disso, os municípios passaram a ter um fluxo maior de recursos que os permite maior inovação nas políticas públicas.

Abrucio, Franzese e Sano (2010) colocam que o desenho institucional provocou aumento no número de municípios, porém este não foi acompanhado de incentivos que visassem à coordenação e cooperação entre os entes federativos. O grande número de municípios ressaltavam a heterogeneidade e a desigualdade do país, o que demonstrava a necessidade de adoção de medidas de coordenação e cooperação intergovernamental.

O modelo descentralizador autonomista que se implantou no país provocou o predomínio de uma lógica intergovernamental que enfatiza a separação e a demarcação dos níveis de governo. O processo gerou resultados desiguais pelo País, pois muitos municípios não têm condições administrativas, financeiras ou políticas para cumprir o papel a eles designado na gestão das políticas públicas, conforme Abrucio, Franzese e Sano (2010). O problema é também tratado por Arretche (2010)

A fórmula adotada no Brasil estaria entre as mais descentralizadas do mundo, o que conferiria excessiva autonomia aos governos locais e, por consequência, limitados incentivos para a cooperação horizontal. Relações intergovernamentais predatórias e ausência de coordenação seriam o resultado deste federalismo autárquico (Shah; Abrucio e Soares *apud* ARRETCHÉ, 2010, p.587).

O modelo, também denominado municipalismo autárquico (DANIEL, 2001, *apud* ABRUCIO, FRANZESE; SANO, 2010), coloca o município como uma unidade legítima e supõe que as prefeituras são capazes de formular e implementar políticas públicas sozinhas. Contudo, muitas não têm capacidade para lidar com as novas responsabilidades, além disso, muitos problemas são de natureza estadual ou nacional. Arretche (2010) coloca que a forma como as instituições federativas foram desenhadas pela Assembleia Nacional Constituinte comprometeram a eficiência e efetividade do Estado brasileiro.

A mentalidade autárquica gera uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos, como no caso da gestão das bacias hidrográficas. Do contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010, 187).

O federalismo autárquico resulta de incentivos institucionais impostos aos chefes subnacionais. Os prefeitos se tornam os principais atores políticos. Primeiramente, os governantes municipais não têm interesse em ceder poder sem saber quais serão as consequências para sua carreira política e para autonomia da cidade. Além disso, muitos prefeitos concorrem a cargos legislativos contra municípios vizinhos, então perdas e ganhos só são percebidos no plano municipal. Ademais, a competição pode ser mais interessante e lucrativa do que a cooperação. De acordo com Abrucio, Franzese e Sano (2010), são três os motivos que levam ao comportamento cooperativo: existência de forte identidade regional, com instituições duradouras; atuação indutiva do governo federal, com incentivos e garantias de recursos; e, fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Os estados também apresentaram dificuldades em cooperar. O período entre 1982 e 1994 foi marcado por um federalismo estadualista, no qual os estados repassaram seus custos financeiros à União irresponsavelmente enquanto tinham suas responsabilidades em políticas públicas diminuídas devido à municipalização que crescia no país. Entretanto, este comportamento viria a se reduzir com a crise financeira instalada do final da década de 1980 e início da de 1990. Nas décadas de 1990 e 2000, com os efeitos positivos do Plano Real, eles tiveram seu poder predatório delimitado também pelas Lei da Renegociação das Dívidas (Lei Federal nº 9.496/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº101/2000) (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

A melhoria nas relações entre estado e União não se verificou nas relações entre estados e municípios. Nesse âmbito, a coordenação federativa permaneceu difícil. Nos anos de 1995 a 2006, políticas que visavam coordenação não foram prioridade, pois se acreditava que elas gerariam mais gastos, em um período que era preciso conter despesas. Os governos dos estados não sabiam como atuar na coordenação com os municípios.

Os dilemas enfrentados pelos estados para atuar na coordenação dos municípios recaiam no problema de atuar junto a regiões de aliados e, também, adversários. Assim, os governadores tinham três opções: não atuar em prol da colaboração entre os governos; atuar apenas em regiões com maioria governista; ou apoiar iniciativas de maneira informal que permita ao estado abandonar o acordo em caso de impasse político. Contudo, mesmo diante das dificuldades, ocorreram experiências de coordenação dos estados junto aos municípios, primeiro com governadores voltando a atuar na provisão de políticas públicas, ação que demandava parceria junto aos municípios e, devido aos incentivos de entrelaçamento entre os níveis de governo por meio do associativismo territorial e do desenho das políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

Assim como os estados, a União também não tinha incentivos à cooperação logo após a promulgação da Constituição. O Executivo federal adotou a estratégia de repassar encargos aos outros dois entes, principalmente aos municípios. E, para que houvesse engajamento e aderência dos entes aos projetos, a União adotou um modelo de intensa barganha e negociação, além de promover a criação de regras nas políticas públicas a fim de universalizar as ações conjuntas, evitar queixas de favorecimentos políticos e facilitar a adesão da oposição política aos programas do governo federal (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010). Porém, a descentralização encontrava dificuldade, pois ela dependia da adesão dos estados e municípios mesmo com todos os recursos criados pela União a fim de facilitar o compartilhamento de tarefas.

1.3 A recentralização dos governos FHC e Lula

A Constituição Federal de 1988 previa elementos em prol de uma maior cooperação e de instrumentos de intervenção nacional pelo governo federal, mas estas normas foram mal implementadas até 1995. Foi durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que

houve uma percepção de necessidade em uma maior coordenação federativa – que viria a ser ampliada no governo do ex-presidente Lula. A procura por aumentar a coordenação foi acompanhada da adoção de institucionalidades territoriais e, também, de dificuldades de negociação e barganhas devido a uma percepção centralizadora da federação e da falta de meios para diminuir conflitos intergovernamentais (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

O modelo descentralizado municipalista do país provocou alterações nas políticas públicas, uma vez que cada nível agia apenas em seu benefício sem que ocorresse um entrelaçamento dos problemas comuns entre os níveis, tanto horizontalmente quanto verticalmente. Assim, adotou-se o conceito de sistema e cresceram as estruturas formais e informais de cooperação entre os governos.

É preciso ressaltar, no entanto, que cooperação intergovernamental, vertical ou horizontal, não pode ser feita em detrimento da autonomia e da capacidade de barganha dos entes. O desafio de instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento, mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010, 189).

A cooperação vertical – entre União, estados e municípios – e a horizontal, entre estados ou entre municípios, não poderia ser resultado de barganhas ou dos altos custos da não-cooperação. Era preciso visualizar que para as políticas públicas era primordial acabar com a fragmentação política, na qual cada nível age em seu próprio benefício, a fim de promover uma ampliação eficaz e eficiente das políticas públicas e minimizar as desigualdades entre as regiões por meio do repasse de recursos. Ademais, a cooperação promoveria uma divisão mais clara dos deveres de cada governo, além de um maior compartilhamento de informações e experiências.

Durante o governo FHC, a distribuição de competências sobre a provisão de serviços sociais, entre os municípios, estados e União foi alterada. O governo mantinha uma agenda de reformas que visava modificar o modelo de política anterior. A agenda previa descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços (ARRETCHE, 2002).

O novo governo avaliava que a corrupção e a ineficiência administrativas dos governos civis anteriores foram possíveis graças à centralização federal; por conseguinte, era forte a concepção, derivada desta primeira, que associava positivamente descentralização a formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão (ARRETCHE, 2002, p.32).

A alternativa escolhida foi separar regulação e provisão, a primeira seria estatal enquanto a segunda, privada ou pública com padrões privados de eficiência. O sucesso na implementação da agenda foi visível já no primeiro mandato de FHC, que combinou mudança nas regras de transferência de recursos e remoção de financiamento de empresas estaduais e municipais.

O governo FHC viria a se tornar o mais bem sucedido em induzir decisões dos governos locais, tendo uma capacidade de coordenação federativa das políticas sociais melhor que os presidentes anteriores.

O governo central ampliou seus recursos principalmente através das contribuições sociais, o que lhe possibilitou o aumento em gastos em políticas sociais. A União também produziu legislação vinculando recursos dos entes subnacionais com políticas sociais, o que fez estados e municípios terem que destinar um patamar maior de seus recursos em gastos com saúde e educação. Além disso, foi produzida uma rígida legislação de responsabilização fiscal para os entes federados, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal, do ano 2000 (SOARES, 201-, p.16).

Em diversas políticas públicas, especialmente as de saúde e assistência social, além da educação, a União passou a atuar no papel de cofinanciadora, normatizadora e indutora da cooperação entre os entes federativos. Com isto, houve uma redução nos riscos de que diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação. Além disso, o controle do financiamento permitiu alcançar resultados redistributivos, reduzindo desigualdades horizontais de capacidade de gasto (ARRETCHE, 2004).

1.4 Formas e instâncias de coordenação da ação dos entes federativos

A execução de políticas descentralizadas envolve responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy-making*) e autoridade para tomar decisões sobre estas políticas (*policy decision-making*). No Brasil, a União tem grande capacidade de iniciativa, pois as decisões de arrecadação tributária e de gasto dos governos estaduais e municipais são largamente limitadas pela legislação nacional, assim como a provisão de serviços e alocação de gastos (ARRETCHE, 2010). Isso não significa um empoderamento da União nem retorno de um modelo centralizador, mas uma visão coordenadora que procura negociação constante com estados e municípios, tanto na elaboração quanto na implementação de políticas públicas.

Nas últimas décadas, foram estabelecidos alguns mecanismos coordenadores, especialmente normas de validade nacional, indução à realização de tarefas por meio de distribuição de recursos entre as esferas de governo e do auxílio financeiro condicionado às municipalidades (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010). Isso, porque os tributos no Brasil são regidos por regras federais, o que não permite que estados e municípios criem impostos livremente, apenas aqueles que as normas permitem, como serviços e propriedade urbana. Além da arrecadação que são permitidas por lei aos estados e municípios, eles recebem transferências do governo central e, no caso dos municípios, transferências estaduais também.

A principal transferência federal é o Fundo de Participação dos Municípios, que tem caráter redistributivo. Já as transferências estaduais seguem o princípio da devolução tributária. Por último, as transferências condicionadas universais são feitas aos municípios como um componente de políticas de redução das desigualdades territoriais de receitas e estão relacionadas a políticas específicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) (ARRETCHE, 2010).

Uma das estratégias de coordenação vem sendo aplicada é o sistema federativo de políticas públicas. Esta ideia supõe uma articulação federativa nacional, no qual a União tem importante papel de coordenador, indutor e financiador, enquanto os governos subnacionais tem autonomia na produção e implementação do consenso sobre a política. Este sistema descentralizado depende de decisão política e capacidade institucional da parte do governo federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação tanto horizontal quanto vertical (ABRUCIO, FRANZESE; SANO, 2010). O SUS foi a primeira experiência bem sucedida.

Estruturado sobre uma proposta de universalização, sua estrutura federativa baseia-se na criação de um modelo organizador da descentralização aos municípios, com um papel importante da União na adoção de normas regulamentadoras e de controle. Nesse caso, tratou-se de combinar o princípio descentralizador, com prioridade à municipalização com um sentido de política nacional, presente nas ideias centrais de hierarquização e regionalização da prestação de serviço (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010, p.199)

Assim como o SUS, outras políticas descentralizadas, estruturadas na forma de sistema nacional, foram adotadas; por exemplo, nas áreas de educação, assistência social, como mencionado anteriormente. Cabe dizer que parte expressiva das transferências aos municípios na política de saúde não são fruto de barganhas políticas, pois estão definidas por regra constitucional. Assim, prefeitos contam com esse recurso independente de afinidade partidária ou comportamento parlamentar. Na política de assistência social, embora não haja definição de constitucional ou legal da transferência de recursos a ser feita pela União, os pactos estabelecidos no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) asseguram comprometimento dos entes federativos com o financiamento das ações.

Outra estratégia de coordenação federativa é a cooperação em âmbito territorial, que ganhou força em anos recentes e, assim como os sistemas federativos de políticas públicas, tem buscado resolver o dilema das relações intergovernamentais: como descentralizar em um contexto no qual o município constitui peça-chave, considerando a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2010). Conforme os autores, dois mecanismos se destacam na busca de cooperação federativa em âmbito territorial: o associativismo e o consorciamento.

O associativismo busca resolver um problema da coletividade que alcance mais de uma jurisdição político-administrativa, podendo surgir como um forte mecanismo de barganha intergovernamental.

O consórcio é o modelo de articulação territorial mais importante do Brasil. É caracterizado pela associação de dois ou mais entes federativos, na qual mantêm uma relação de igualdade, preservando a decisão e a autonomia dos governos locais, sem que ocorra nenhuma obediência hierárquica. Além dos consórcios, os conselhos são uma importante forma de coordenação federativa, pois são entidades que promover a articulação dos governos para

debater questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e influir em políticas (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2010).

1.5 Considerações finais

Este capítulo abordou o federalismo, esclarecendo suas características como forma de organização político-administrativa do Estado moderno, em que há separação entre esferas de governos autônomas, central e subnacionais. Foi verificado que o federalismo surgiu nos Estados Unidos da América, em 1787, na Convenção da Filadélfia. Sua formação foi classificada por Stepan (1999) como *come together*, quando surge por meio de um pacto entre os estados. Já a formação da maioria das federações, Stepan (1999) classifica como *holding together*, quando há o interesse em manter a unidade.

Além disso, esta forma de organização do estado pode ser classificada em diversos tipos, como dual, autárquica e cooperativa. A descentralização está presente neste modelo independentemente do tipo característico do federalismo, pois ela é a forma como ocorre a distribuição de competências entre os entes. Esta organização do estado pode trazer dificuldades às políticas públicas, pois tende a manter o *status quo*, ou pode ser vantajosa, pois a proximidade entre governados e governantes permite maior *accountability*

O federalismo no Brasil tem sido marcado pela alternância entre centralização e descentralização, desde sua origem na primeira Constituição da República em 1891. Com o fim do Regime Militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo ganhou novos formatos, pois os municípios passaram a ser o terceiro ente federado, ganhando responsabilidades e autonomia.

O novo ente federado promoveu uma lógica que priorizava a separação e a demarcação dos níveis de governo, gerando dificuldades à coordenação. A autonomia dos municípios gerava dificuldades à cooperação horizontal, pois acreditava-se que as prefeituras eram capazes de formular e implementar políticas sozinhas. Assim, foi necessária a criação de incentivos institucionais para produzir coordenação e cooperação vertical e horizontal entre os entes.

Durante o governo FHC o país começou a priorizar medidas e instrumentos de coordenação, fortalecendo incentivos à cooperação e ao entrelaçamento entre os entes federais. A União

passou a se colocar o papel central na formulação de políticas públicas e no cofinanciamento, cabendo aos estados e municípios a implementação, de acordo com normas constitucionais e legais. O federalismo no Brasil passou a conviver com um governo central dotado de poder, que determina como os recursos financeiros devem ser gastos por estados e municípios. Surgiram, assim, políticas públicas descentralizadas, mas coordenadas nacionalmente, denominadas sistemas regulados de política pública, como diz Arretche (2010), ou sistemas federativos de política pública, conforme Abrucio, Franzese e Sano (2010).

O desenho de um sistema descentralizado de políticas no país é dado pela constante negociação da União com estados e municípios, a fim de que haja maior engajamento destes às políticas. O repasse de recursos e a normatização são importantes indutores da coordenação e da cooperação, assim como os pactos estabelecidos em comissões intergestores, como as existentes nas áreas de saúde e educação. Os governos subnacionais têm autonomia na produção e implementação do consenso sobre a política, tendo poder para decidir como serão aplicados recursos em políticas não reguladas e sobre como as reguladas devem obedecer às leis definidas na Constituição. Outros importantes meios de coordenação federativa são os que promovem a cooperação territorial, como associativismo e o consorciamento, que promovem a articulação de dois ou mais entes federados, a fim de alcançar objetivos comuns e, também, são importantes no fortalecimento dos governos subnacionais perante a União na discussão de políticas.

No próximo capítulo, será apresentada a configuração normativa da Política Nacional de Recursos Hídricos. O objetivo é verificar o papel dos entes federativos na formulação, financiamento e implementação desta política e a eventual existência de mecanismos de coordenação federativa.

2. A CONFIGURAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS

Este capítulo tem como objetivo recuperar alguns elementos da trajetória e delinear os contornos da configuração atual da Política de Recursos Hídricos no Brasil, incluindo a relação dos entes federativos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH). Destaca como a coordenação federativa, propiciada por instrumentos de associativismo territorial, tem sido primordial para o sucesso da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A discussão está organizada em três sessões. A primeira recupera a trajetória dessa política, abordando, primeiro, como movimentos internacionais e nacionais influenciaram o país a adotar uma Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997, com a aprovação da Lei 9.433, e, segundo, apresentando as bases históricas dessa política no Código de Águas de 1934. A segunda sessão está dividida em duas partes. A primeira descreve os principais traços do desenho da Política Nacional de Recursos Hídricos, especificamente, seus fundamentos, objetivos, diretrizes; a segunda parte foca o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, destacando seus objetivos e integrantes. Por fim, a terceira sessão descreve o papel dos entes federativos na formulação, implementação e avaliação na Política Nacional de Recursos Hídricos.

2.1 Os antecedentes históricos da política atual de recursos hídricos

A preocupação com os recursos hídricos e sua gestão tomou proporção com a crescente discussão sobre desenvolvimento sustentável, desencadeada internacionalmente na segunda metade do século XX. Foi na Conferência das Nações Unidas sobre a Água de Mar del Plata, em 1977 que ocorreu a primeira discussão internacional acerca da necessidade de reforma e de gestão dos recursos hídricos, na qual ficou decidido que;

Cada país deveria formular e analisar uma declaração geral de políticas em relação ao uso, à ordenação e a conservação da água, como marco de planejamento e execução de medidas concretas para a

eficiente aplicação dos diversos setores. Os planos e políticas de desenvolvimento nacional devem especificar os objetivos principais da política sobre uso da água, a qual deve ser traduzida em diretrizes e estratégias, subdivididas, dentro do possível, em programas para o uso ordenado e integrado do recurso (ANA, 2002, p. 12).

No mesmo ano da conferência, em 1977, formou-se no Brasil a Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRHídricos -, com a intenção de estimular o debate em torno da reforma do sistema de gestão dos recursos hídricos. O País necessitava modernizar o setor, que ainda funcionava com base no Código de Águas de 1934. O Código de Águas foi de grande importância ao regular a relação entre os usuários, ao permitir a expansão do sistema hidrelétrico no país, além de estabelecer normas de conduta e promover a centralização do poder de decisão na temática. Porém, os recursos eram abordados por um forte olhar produtivo, especialmente para a geração de energia.

A agenda foi assimilada pelo Ministério de Minas e Energia na década de 1980. Para subsidiar as decisões a serem tomadas na área, esse Ministério criou em 1986 um grupo que contava com a participação de órgãos e entidades federais e estaduais especializados no tema. O propósito explicitado era criar um sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Ao fim dos trabalhos, foram recomendadas pelo grupo, por meio de um relatório, a criação de um sistema nacional e a comunicação aos estados, territórios e Distrito Federal da necessidade da instituição de sistemas semelhantes (ANA, 2002)

No ano seguinte, ficou clara a necessidade de adicionar segmentos sociais à discussão até então restrita aos setores técnicos do governo e levar a discussão para a área política. Assim, iniciou-se o debate acerca da gestão participativa dos recursos hídricos – uma das principais recomendações da Conferência de Mar del Plata.

O debate se ampliou no VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídrico, organizado pela ABRHídricos, em 1987, na cidade de Salvador. Na Carta de Salvador, que consolida os consensos então construídos, a associação se manifestou sobre a necessidade de criação de um sistema nacional de recursos hídricos e o aperfeiçoamento da legislação. A Carta defendia o uso múltiplo dos recursos hídricos, uma gestão descentralizada e participativa, a criação de um sistema nacional de informação de recursos hídricos, além do desenvolvimento tecnológico e a capacitação do setor (Carta de Salvador, 1987, *apud* ANA, 2002, p.14).

Simultaneamente ao debate de âmbito nacional, os estados brasileiros caminhavam na estruturação de políticas na área. A primeira iniciativa neste âmbito foi do Estado de São

Paulo, em 1987. Por meio do Decreto nº 27.576, o governo paulista criou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e estabeleceu o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos.

Concomitantemente, o Estado do Espírito Santo também avançava no tratamento da temática, sendo o primeiro a criar o mecanismo que visava facilitar a negociação entre usuários de recursos hídricos interessados em gerir seus conflitos, qual seja, o Consórcio Intermunicipal Santa Maria/Jacu. O Ceará seguiu essa mesma direção de São Paulo e Espírito Santo, criando a Secretária Estadual de Recursos Hídricos e elaborando um Plano Estadual de Recursos Hídricos que se desenvolveria entre os anos 1988 e 1991.

As iniciativas observadas nesses estados geraram um amplo processo de discussão que contou com a participação de diversos atores da comunidade técnica e dos setores governamentais. O objetivo então acordado nesse debate foi o de encaminhar propostas para a reforma constitucional de 1988. O resultado foi a inclusão na Constituição Federal de 1988 das competências dos entes federativos na política de recursos hídricos. No artigo 21, inciso XIX, foram estabelecidas as competências da União: “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso” e, no artigo 23, que estabelece as competências comuns da União, estados, Distrito Federal e municípios, foi definido, no inciso XI, que cabe a esses entes “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Estabelecida a distribuição das competências dos entes federativos na área, os estados começaram a se movimentar. Nas Constituições estaduais de 1989 de 12 estados e do Distrito Federal, consta a previsão de sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, sendo que, em nove delas, há abertura para implantação de sistemas de gerenciamento por lei ordinária e, em cinco, há repetição dos dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Nos anos seguintes, ocorreu uma rápida evolução no setor. Foram observadas iniciativas locais, regionais e nacionais no ambiente de entidades públicas e privadas e nas associações técnico-científicas e profissionais, que convergiram para a construção institucional da política de recursos hídricos no País (ANA, 2002).

A ABRHídricos, em seu VIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, de 1989, aprovou um novo documento – a Carta de Foz do Iguaçu – com o objetivo delinear os princípios básicos a serem seguidos no estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos. São

eles: gestão integrada, bacia hidrográfica como unidade de gestão, o reconhecimento do valor econômico da água e a gestão descentralizada e participativa.

Cabe destacar que, além da atuação da Assembleia Nacional Constituinte e da ABRHídricos na área, é importante observar o papel dos estados e municípios na criação da política nacional de recursos hídricos, uma vez que estes foram protagonistas em sua estruturação institucional, e não o Governo Federal, como se observa em outros sistemas descentralizados de políticas. O primeiro exemplo desse protagonismo subnacional na área é de 1989, quando ocorreu uma iniciativa pioneira: as cidades integrantes da bacia dos rios Piracicaba e Capivari formaram o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari. Essa iniciativa de associativismo territorial visava promover a recuperação ambiental dos rios, a integração regional e o planejamento e desenvolvimento da bacia, e contou com a adesão da sociedade civil no processo decisório. Cabe ressaltar que aqui o associativismo territorial ocorreu antes da criação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O Estado de São Paulo foi precursor ao encaminhar à Assembleia Legislativa do Estado, em 1990, um projeto de lei (o de nº 39) que instituía a Política Estadual de Recursos Hídricos e criava o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O projeto foi aprovado em 1991 (Lei nº 7.990), consolidando a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Além disso, esse estado criou a cobrança pelo uso da água e determinou que os recursos financeiros fossem administrados pelo Fundo de Recursos Hídricos – FEHIDRO, para serem usados diretamente nos Comitês de Bacia. O FEHIDRO foi uma importante inovação no setor, pois garantia recursos voltados diretamente ao sistema de recursos hídricos, sem interferência política.

Em nível nacional, a primeira iniciativa normativa é de 1991 (Projeto de Lei nº 2.249/1991), que propôs a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Esse projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo Federal, durante o Governo Collor. Porém, o projeto encontrou diversos obstáculos, especialmente na esfera da administração federal, e a demora em sua aprovação provocou uma movimentação nos estados, que começaram a instituir seus sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos: São Paulo, em 1991; Ceará, em 1992; Santa Catarina e Distrito Federal, em 1993; Minas Gerais (lei 11.504) e Rio Grande do Sul em 1994.

Paralelamente à mobilização subnacional, eventos e iniciativas internacionais continuavam a intensificar o debate na área. Entre estas, destaca-se a Declaração de Dublin, de 1992, que foi

importante para o movimento pela modernização da gestão de águas no Brasil. Essa declaração foi lançada durante a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, destacando a ameaça que a escassez e o desperdício da água doce trazem ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente e estabelecendo os princípios que devem guiar a gestão das águas. São quatro os Princípios de Dublin:

A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente, então a gestão da água deve vincular desenvolvimento social e econômico com a proteção dos ecossistemas naturais, conectando os usos da terra e da água; 2) O desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e agentes políticos, de todos os níveis; 3) As mulheres têm um papel central na provisão e proteção da água, por isso devem ser incluídas em todos os níveis dos programas de recursos hídricos, desde a coleta de informação até a tomada de decisões e implementação; 4) A água é um recurso natural dotado de valor econômico em todos seus usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico, então a gestão da água como um bem econômico é uma forma importante para chegar a um uso eficaz e equitativo e, também, para incentivar a conservação e a proteção dos recursos hídricos (DECLARAÇÃO DE DUBLIN, 1992; ANA, 2002, p.22).

Pressionado no âmbito interno e externo, o Governo Fernando Henrique Cardoso inicia, em 1995, a estruturação organizacional e normativa da área, criando o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, com uma secretária voltada aos recursos hídricos, e a publicação do Decreto Federal 1.842, de 1996, criando o Comitê para Integração da Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Esse comitê envolvia três representantes federais e 12 representantes de cada um dos estados componentes da bacia hidrográfica – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e previa a participação de 50% dos seus componentes para a sociedade civil e usuários de recursos hídricos e decisão por dois terços da totalidade das representações estaduais. Deveria funcionar por meio de deliberação e consenso entre os estados, cabendo o papel de articulação e negociação aos representantes da União. Portanto, o papel a ser desempenhado seria de deliberação e pactuação federativa (ANA, 2002).

No ano seguinte, em 1997, foi finalmente aprovado o Projeto de Lei 2.249/1991, dando origem à Lei 9.433. Esta estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que surge como um importante meio legal

para a garantia de disponibilidade de água em condições adequadas às gerações futuras. Além disso, a Lei nº 9.433/ 97 alterou o artigo 1º da Lei nº 8.001/90 – que modificou a Lei nº 7.990/89 – que definia os percentis da distribuição mensal da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

A Lei nº 9.433/97 colocou o Brasil entre os países com legislação mais avançada do mundo no setor de recursos hídricos, mas ela não revogou a o Código de Águas de 1934, que regulamentara isoladamente a gestão das águas no Brasil até 1997; simplesmente alterou alguns de seus princípios fundantes.

De acordo com Silvestre (2008), o Código de Águas procurava atender exigências de um País que se urbanizava e passava por importantes transformações econômicas, sociais e políticas e pressupunha a abundância de água no País e seu grande potencial hidroenergético. Nele, a água é reconhecida como elemento essencial à vida e, também, como insumo indispensável ao desenvolvimento; são também garantidos os direitos individuais, criadas normas de condutas; instituídos mecanismos que estimulam a produção e distribuição de energia hidroelétrica; promovida a centralização da gestão e instrumentalizado o Estado para o desempenho de suas funções. O que se observa nele é que a identificação dos interesses coletivos ocorria de acordo com os da indústria, do desenvolvimento e da modernização (Silvestre, 2008).

Apesar da relativa abrangência do Código de Águas, a proteção desse recurso natural, assim como a proteção do meio ambiente, ocorria de forma indireta no País, até a promulgação da Lei nº 9.433/97. A água era acessória de outros interesses, então seu uso era normatizado através de regulações de caráter econômico e sanitário ou relativas ao direito de propriedade. Apenas com a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.433/97 que se reconheceram os usos múltiplos das águas e necessidade de protegê-la dentro de uma estrutura global ambiental, com uma gestão preocupada em integrar os recursos hídricos ao meio ambiente, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável e uma manutenção ecologicamente equilibrada do meio ambiente, conforme ressaltado no site da Associação O Eco, uma ONG brasileira¹.

A Política Nacional de Recursos Hídricos tem como fundamento o conceito da água como um bem de domínio público, dotada de valor econômico, com usos prioritários para o

¹ Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28797-o-que-e-a-lei-das-aguas/>> Acesso em: out. 2017

abastecimento humano e a dessedentação de animais. Sua gestão tem como unidade territorial a bacia hidrográfica. Determina como diretriz geral de ação a gestão integrada e como instrumentos para viabilizar sua implantação os planos de recursos hídricos, o enquadramento de corpos de água em classe segundo os usos preponderantes, a outorga de direito de uso, a cobrança pelo uso da água e o sistema de informação sobre recursos hídricos (BRASIL, Lei 9.433, art. 3, 1997).

A Política Nacional também garante a participação de usuários e da sociedade civil em todos os plenários, desde o Conselho Nacional de Recursos Hídricos até os Comitês de Bacia Hidrográfica. Essa participação surge como forma de legitimar as decisões tomadas nessas instâncias e também de garantir sua implementação. Além disso, outra importante inovação trazida pela Lei nº 9.433/97 é o estabelecimento de instrumentos a serem utilizados a fim de permitir a implantação da política nacional de recursos hídricos, que se configuram como um importante avanço na ordenação territorial no País, pois requer receptividade ao processo de constituição de parcerias.

Em 2000, foi dado outro importante passo na área, determinado pela Lei nº 9.433/97 e indispensável para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: a criação de um órgão nacional executivo, especificamente a Agência Nacional das Águas (ANA), uma autarquia, sob regime especial, para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.984). A ANA está vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, embora seja dotada de autonomia financeira e administrativa. Sua finalidade é regulamentar a utilização dos rios, controlando a poluição e o desperdício da água, para garantir a disponibilidade desta para as gerações futuras. A atuação da agência deve seguir as determinações da Política Nacional de Recursos Hídricos e se fazer de forma articulada com órgãos e entidades públicas e privadas, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Recuperados os principais movimentos na trajetória histórica da política de recursos hídricos brasileira, serão delineados, na próxima seção, os principais contornos de sua configuração atual.

2.2 Configuração atual da Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil foi criada, como visto na seção anterior, pela Lei nº 9.433, de 1997, que inaugurou um novo paradigma na gestão de águas no País, no qual devem ser observados os usos múltiplos da água. Antes dessa iniciativa, os recursos hídricos eram vistos com um forte olhar produtivo, especialmente para a geração de energia elétrica.

2.2.1 Parâmetros da Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos, criada pela Lei nº 9.433, de 1997, baseia a gestão das águas nos seguintes fundamentos: a água é um bem de domínio público, limitada e dotada de valor econômico, e sua gestão deve proporcionar o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica – conjunto de terras drenadas por um mesmo curso de água – é a unidade territorial para implementação dessa política e de atuação do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; a gestão é descentralizada com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade; e o formato de gestão deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, sendo seu uso prioritário, em situações de escassez, o consumo humano e a dessedentação de animais.

Os objetivos dessa política são os de assegurar à geração atual e às futuras a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável e, oferecer a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos hídricos.

Conforme visto, a Constituição Federal de 1988 considera que as águas são bens da União e dos estados e devem ser geridas segundo as determinações do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, instituído pela União. Cabe, também, à União definir os critérios de outorga de direitos de uso da água. A competência para proteger o meio ambiente, combater a poluição e de acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa. A exploração de recursos hídricos no território é competência comum à União, estados, Distrito Federal e municípios. A Constituição Federal também assegura aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da administração direta da União, a participação no resultado da exploração ou compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica em seu território. Essa participação constitui parte importante do financiamento da política pública de meio ambiente (ALMG, 2014).

A Política Nacional de Recursos Hídricos dispõe ainda, em seu art. 3º, sobre as diretrizes de ação para sua implementação, quais sejam: a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; e a integração da gestão de bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras. No art. 4º, é estabelecido que a União deve se articular com os estados para fazer o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. Por fim, são definidos os instrumentos de gestão, que são: os planos diretores de recursos hídricos, os corpos de água, as outorgas de direitos de uso, a cobrança pelo uso e, finalmente, o sistema de informação.

Os planos diretores de recursos hídricos, que são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional e o gerenciamento dos recursos hídricos. Esses planos devem ser elaborados para cada bacia hidrográfica, cada estado e para o País, com o envolvimento de órgãos governamentais, da sociedade civil, dos usuários e das diferentes instituições que participam do gerenciamento dos recursos hídricos. Além disso, eles devem ser de longo prazo, com horizonte compatível com o período de implantação de seus programas e projetos. Os corpos de água – qualquer acumulação significativa de água, geralmente oceanos, mares, lagos e rios – devem ser enquadrados em classes, segundo os usos preponderantes da água, com o objetivo de assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que são destinadas e diminuir os custos de combate à poluição, mediante ações preventivas permanentes. A outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos consiste na autorização conferida pelo Poder Público para usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água. A cobrança visa reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Por fim, o sistema de informações sobre recursos hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Seus objetivos são reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre os recursos hídricos no País, além de atualizar as informações sobre disponibilidade e

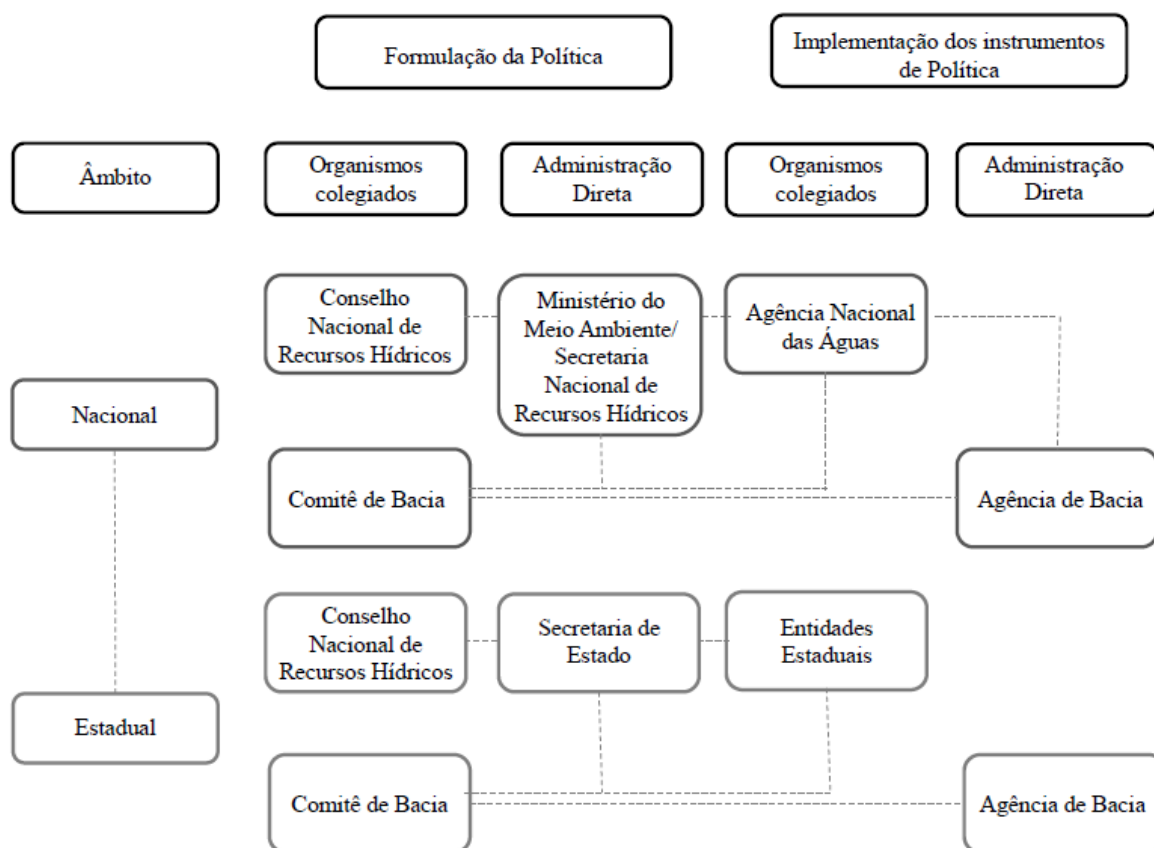
demanda de recursos hídricos em todo o território nacional e fornecer subsídios para a elaboração dos planos diretores de recursos hídricos.

Além de estabelecer os parâmetros e princípios da política nacional de recursos hídricos e os instrumentos de gestão, a Lei nº 9.433, de 1997, estabelece a estrutura organizacional para essa gestão, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Na próxima seção, a configuração organizacional desse sistema é mais bem detalhada.

2.2.2 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem por objetivos coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e; promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Figura 1: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos



Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Com adaptações da autora.

Esse sistema de é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas (ANA), os Conselhos de Recursos Hídricos dos estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municípios, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, e, por fim, as Agências de Água.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por representantes do Governo Federal, dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos usuários dos recursos hídricos e das organizações civis de recursos hídricos. Cabe a ele promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que estão implantados; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para elaboração de seus regimentos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é composto por representantes do poder público, dos usuários e de entidades da sociedade civil ligados aos recursos hídricos, de forma igualitária com o poder público. É um órgão deliberativo e normativo central no Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Estado e tem como competências aprovar propostas do Plano Estadual de Recursos Hídricos, aprovar a instituição de comitês de bacia hidrográfica, decidir conflitos entre comitês de bacias hidrográficas e deliberar sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos que extrapolem o âmbito do comitê de bacia hidrográfica.

Já os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes do poder público, dos usuários de águas na bacia hidrográfica e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Cabe aos Comitês de Bacia Hidrográfica: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados à água; aprovar o Plano de Recursos

Hídricos da bacia, além de acompanhar sua execução e sugerir providências necessárias ao cumprimento das metas; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir valores a serem cobrados; entre outras.

Cabe ressaltar que os Comitês de Bacia têm como área de atuação a totalidade de uma bacia hidrográfica; uma sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou um grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas (BRASIL, Lei 9.433, art. 37, 1997). Além disso, exercem atividade típica de Estado, pois têm como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água de forma compartilhada com o poder público. O Comitê tem poder de Estado na tomada de decisões sobre um bem público, definem regras a serem seguidas com relação aos usos das águas e, aos órgãos gestores cabe fazer que essas regras sejam postas em prática por meio de seu poder de regulação. Cabe ressaltar aqui que Minas é o único estado do Brasil que traz para os Comitês de Bacia Hidrográfica a competência de discutir, deliberar e aprovar as outorgas consideradas e classificadas como empreendimentos de grande porte com potencial poluidor.

As Agências de Água cumprem a função de secretaria executiva dos respectivos comitês, suas competências são de cunho técnico e administrativo para efetivação da gestão da água na bacia. Não possuem papel regulador. É papel dessas agências manter o cadastro de usuários de recursos hídricos, efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, acompanhar a administração financeiras dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso das águas em sua área de atuação, celebrar convênios, contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências, elaborar o Plano de Recursos Hídricos para a apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, dentre outras. Cabe destacar também que essas agências não possuem um desenho único. Em alguns estados, elas são os órgãos gestores que exercem essa função, em outros são consórcios intermunicipais ou universidades (ALMG, 2014). Além disso, é também possível a contratação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips – para se estruturar as secretarias executivas. Em Minas Gerais, a entidade equiparada é instituída por ato do CERH-MG. Após avaliação técnica e administrativa empreendida pelo Igam, comprovando a sustentabilidade financeira da entidade equiparada. Para Comitês de Bacias interestaduais, a ANA tem implantado estrutura a ela vinculada para prestação de serviços a esses colegiados.

Criada em 2000, como visto anteriormente, a ANA é a entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Ela é responsável por disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos. Sendo assim, sua regulação ultrapassa o limite das bacias hidrográficas com rios de domínio da União, abrangendo aspectos relacionados à regulação dos recursos hídricos em âmbito nacional. A ANA Por isso, a ANA desempenha ações de regulação, apoio à gestão dos recursos hídricos, de monitoramento de rios e reservatórios, de planejamento dos recursos hídricos, além de desenvolver programas e projetos e oferecer um conjunto de Informações com o objetivo de estimular a adequada gestão e o uso racional e sustentável dos recursos hídricos.

Verifica-se, então, que a ANA promove o estímulo à criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, que cumprem importante papel, de forma descentralizada, numa regulação eficiente. Portanto, a ANA concilia competências de implementadora da Política Nacional de Recursos Hídricos e de reguladora.

2.3 O papel dos entes federativos na formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos define que a gestão hídrica ocorre em âmbito de bacias hidrográficas, de forma descentralizada e compartilhada pela União, estados, municípios e Distrito Federal. Além disso, ela garante a participação social na gestão hídrica.

A divisão territorial em bacias hidrográficas ocorre, pois ações antrópicas e naturais se refletem por toda a malha hidrológica, desta forma faz se necessário que a gestão extrapole as fronteiras políticas-administrativas dos governos subnacionais.

Cabe ao Poder Executivo Federal tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência. Além disso, cabe também à União, implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional, e promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (BRASI, Lei 9.433, art. 29, 1997).

Aos estados e Distrito Federal foram designadas as seguintes competências: outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar seus usos; realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica; implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, no âmbito estadual, e promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (BRASIL, Lei 9.433, art. 30, 1997). Ademais, cabe aos Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos, conforme ressalta Pizella (2015)

No Brasil, a planificação dos recursos hídricos é realizada em âmbito federal pelo Ministério do Meio Ambiente, pelas secretarias estaduais de recursos hídricos em âmbito estadual e, por fim, em relação ao recorte geográfico das bacias hidrográficas, pelos Comitês de Bacia. Estes são órgãos colegiados, com estrutura tripartite (onde participam representantes do poder público, dos usuários dos recursos hídricos e da sociedade civil organizada) que tomam decisões a respeito de atividades e políticas públicas que interfiram na qualidade e quantidade das águas em seu espaço geográfico [...] (Jacobi, 2005; ANA, 2011, *apud* PIZELLA, 2015, p.637).

Um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos é a elaboração de Planos de Recursos Hídricos (PRN), que são planos diretores de longo prazo que fundamentam a implementação da Política e seu gerenciamento. Dentre os PRN, há os Planos de Bacias Hidrográficas que são elaborados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (Brasil, 1997; *apud* PIZZELA, Denise, 2015, p.637).

Os Planos de Bacia determinam as diretrizes para a gestão hídrica em âmbito regional, enquanto os municípios estabelecem suas políticas urbanas que impactam de diversas formas os recursos hídricos em âmbito local, por meio de seu ordenamento territorial e dos usos do solo. Como ressaltam diversos autores, a Constituição Federal de 1988, definindo as formas de concepção e uso do espaço no ambiente urbano, estabeleceu o Plano Diretor Municipal como instrumento de gestão territorial e municipal, definindo parâmetros para o cumprimento da função social, ambiental e econômica da propriedade. Sendo assim, os municípios tem grande responsabilidade na proteção dos recursos hídricos e, sem seu apoio, não é possível integrar a gestão territorial e hídrica em âmbito de bacia hidrográfica (Peres e Silva, 2013; Vasconcelos e Silva, 2013; *apud* PIZZELA, 2015, p.637).

Considerando que os Planos de Bacias Hidrográficas tem a atribuição de delinear os objetivos e metas para a gestão hídrica em âmbito regional, há a possibilidade de que apontem diretrizes aos Planos Diretores Municipais no que tange à expansão urbana, a proteção de mananciais, a localização de indústrias e normas para o setor de irrigação e saneamento, sendo um importante instrumento para a análise de atividades humanas que possam afetar os recursos hídricos de forma significativa (Peres e Silva, 2013; *apud* PIZZELA, Denise, 2015, p.637).

A Constituição Federal de 1988 reservou, portanto, grande importância aos municípios em relação à gestão ambiental, por considerá-los um espaço propício a ações participativas ao envolver diretamente seus habitantes no delineamento da agenda ambiental almejada. Porém, o município não pode assumir o papel de gestor exclusivo, pois seu recorte espacial fornece somente uma visão fragmentada da realidade. Tal limitação é evidente, já que a malha hídrica presente no território municipal é apenas um pequeno recorte da dinâmica hidrológica, cuja gestão é concebida em termos de bacias (Castro *et al.*, 2005; *apud* PIZZELA, Denise, 2015, p.639).

De fato, a atuação dos municípios como gestores dos recursos hídricos se efetiva por meio da participação nos comitês de bacias, na medida em que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Humanos. Não cabe aos municípios legislar sobre águas, mas eles têm o dever de aplicar a Política Nacional dos Recursos Hídricos em seu território. Além disso, o Plano Diretor Municipal é uma importante ferramenta na implementação das diretrizes do Plano de Bacias, pois, como ressalta também Machado (2013):

No planejamento territorial municipal, deve-se levar em conta a realidade do ecossistema em que o município se encontra e não somente os aspectos sociais, econômicos e políticos que se inserem em suas fronteiras. Neste sentido, o recorte territorial deve abranger a bacia e sub-bacias hidrográficas em que se situa, adaptando o planejamento territorial às diretrizes presentes no Plano de Bacia Hidrográfica de que faz parte (MACHADO, 2013, *apud* PIZZELA, 2015, p.640).

O município, como integrante do Comitê de Bacia, tem a oportunidade de opinar e votar na elaboração do Plano de Bacia. Na etapa de diagnóstico, o município coleta informações junto aos órgãos responsáveis pela outorga de usos dos recursos hídricos, concedida aos municípios, sobre a situação real dos recursos hídricos em termos qualitativos e quantitativos,

as principais pressões exercidas sobre os mesmos e as demandas relativas aos diversos usos que se faz desses recursos na bacia (BRASIL, 1997; *apud* PIZZELA, 2015).

Com as informações obtidas junto aos órgãos estaduais e federais, é elaborado o prognóstico do Plano de Bacia, incluindo metas de curto, médio e longo prazos da região, que tem como objetivo a melhora progressiva dos recursos hídricos em qualidade e quantidade, impactando diretamente os municípios que precisam delinear estratégias para alcançar a melhoria. Percebe-se que a gestão local é imprescindível tanto no fornecimento das informações quanto na conquista das metas estipuladas.

Os municípios têm sua participação assegurada na gestão das Bacias também na condição de usuários, atuando no SINGRH somente como consumidores ou prestadores de serviços. Porém, existem indefinições quanto ao papel de formulador e executor de políticas urbanas que impactam os recursos hídricos em seu âmbito de atuação legal, seja por meio de Planos Diretores do uso e ocupação do solo ou por outros mecanismos de gestão. No entanto, ao estabelecer os objetivos e critérios para atender o modelo de cidade almejada pelos cidadãos e concretizar o planejamento do solo municipal, o Plano Diretor interfere diretamente sobre os aspectos hidromorfológicos, qualitativos e quantitativos das águas presentes em seu território (CARNEIRO *et al*, 2008; *apud* PIZZELA, 2015).

Planos diretores municipais e outros planos setoriais que influenciam a dinâmica dos recursos hídricos não contemplam em seu cerne os Planos de Bacia ou os Planos Estaduais de Recursos Hídricos. Além disso, os dados fornecidos pelas prefeituras para contemplar o diagnóstico dos Planos de Bacia apresentam deficiências e incertezas, já que não há obrigatoriedade na geração e fornecimento destas informações, que não são acompanhadas de documentação que ateste sua veracidade.

Para tanto, os planos diretores municipais devem inserir as diretrizes presentes nos planos de recursos hídricos com mecanismos de controle e fiscalização por parte dos cidadãos e da administração pública que garantam seu cumprimento. Do mesmo modo, os Comitês de Bacia Hidrográfica necessitam considerar o planejamento do uso do solo em âmbito municipal e suas influências sobre os recursos hídricos na bacia hidrográfica como um todo.

Assim, a participação ativa dos municípios nos Comitês de Bacia Hidrográfica, sobretudo no processo de elaboração dos Planos de Bacia, possibilita que o município não se posicione como um simples usuário dos recursos hídricos, desempenhando o limitado papel de fornecedor de dados para a composição da etapa diagnóstica do Plano.

2.4 Considerações finais

Este capítulo apresentou que a crescente preocupação com a gestão dos recursos hídricos se fez notar no país nos anos 1970, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre a Água de Mar del Plata. Mas, o intuito de reformar o sistema de gestão e modernizar o setor que seguia as normas do Código de Águas, de 1934 só ganhou força no País, na década de 1980. Esse código foi a primeira normatização brasileira do uso da água, e orientou-se por um forte olhar produtivo, focando na geração de energia. Porém, a necessidade de modernizar a legislação, fortaleceu o debate sobre os usos múltiplos da água e a importância da gestão participativa dos recursos hídricos.

Eventos internacionais mostraram a necessidade de mudanças. No entanto, foram as movimentações dos estados brasileiros que realçaram que a gestão vigente não estava adequada às novas exigências da sociedade. O Estado de São Paulo foi precursor nas inovações, criando o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, em 1987, com a função de normatizar e estruturar o setor; na sequência, o Ceará criou a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, e o Espírito Santo inovou ao criar o primeiro mecanismo que visava facilitar o diálogo e a negociação entre os usuários de recursos hídricos, o Consórcio Intermunicipal Santa Maria/Jacu.

É preciso chamar a atenção para a movimentação dos estados, pois os meios de coordenação que inauguraram, por meio do associativismo territorial, foram instituídos antes da aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos e estabeleceram as bases da discussão que, mais tarde, resultaria no artigo 21, XXI, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual compete à União instituir Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direito de uso.

Cabe lembrar que, orientando as decisões da Assembleia Constituinte, havia o consenso em torno das ideias de se estabelecer uma gestão descentralizada e participativa, de defesa da bacia hidrográfica como unidade de gestão e do reconhecimento da água como um bem de usos múltiplos e dotado de valor econômico. O projeto de lei que criaria a Política Nacional de Recursos Hídricos e o SINGRH foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 1991, mas, apesar da urgência na regulamentação dos mandamentos da Constituição Federal de 1988 para a área, sua aprovação só ocorreu em 1997.

A Lei nº 9.433, de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o SINGRH, não revogou o Código de Águas de 1934, mas alterou alguns de seus princípios. Ela tem como fundamentos o conceito da água como um bem de domínio público, dotada de valor econômico, e estabelece que seu uso prioritário é o abastecimento humano e a dessedentação de animais. Além disso, instituiu que a gestão dos recursos hídricos tem como unidade territorial a bacia hidrográfica. Assim, o escopo da Política Nacional de Recursos Hídricos veio a promover um maior valor da água como um bem essencial à vida e ao desenvolvimento, ampliando o conceito da Constituição Federal de 1988, que já reconhecia os usos múltiplos das águas e a necessidade de protegê-la dentro de uma estrutura global ambiental com o propósito de garantir o desenvolvimento sustentável.

Outra importante determinação da Política Nacional de Recursos Hídricos foi a adoção da bacia hidrográfica como unidade para a implementação da política. Assim, ficou determinado que fossem elaborados Planos Diretores para cada bacia hidrográfica, fomentando a participação e a colaboração entre os entes federativos que se encontram dentro desta unidade.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos também foi criado pela Lei 9.433/97. Cabe a este coordenar a gestão integrada das águas, implementar a Política Nacional, além de administrar os conflitos relacionados às águas. Fazem parte do Sistema a Agência Nacional das Águas, Conselhos de Recursos Hídricos, Comitês de Bacias, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgãos dos poderes públicos e Agências de Água.

Por fim, a Lei 9.433/97 definiu o papel dos entes federativos na Política Nacional de Recursos Hídricos. Dentre as responsabilidades dos municípios, cabe destacar a de elaborar o Plano Diretor de uma bacia, enquanto membro integrante do Comitê de Bacia.

No próximo capítulo, o foco deste trabalho é direcionado para esse importante instrumento de gestão dos recursos hídricos, tomando como objeto de análise os Planos de Bacia do Rio das Velhas de 2004 e 2015.

3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE BACIA DO RIO DAS VELHAS DE 2004 E 2015

O planejamento da gestão dos recursos hídricos define e orienta como as águas devem ser utilizadas, produzindo melhores resultados ambientais, sociais e econômicos. O principal objetivo dos Planos de Recursos Hídricos é fundamentar e nortear a implementação da Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos e seu gerenciamento.

Os planos diretores de recursos hídricos devem ser elaborados para cada bacia hidrográfica, cada estado e para o País, com o envolvimento de órgãos governamentais, da sociedade civil, dos usuários e das diferentes instituições que participam do gerenciamento dos recursos hídricos. Eles devem definir a agenda de recursos hídricos para a bacia hidrográfica, identificar ações de gestão, programas, projetos, investimentos e contar com a participação da sociedade civil, usuários e do poder público.

De acordo com a legislação vigente, em Minas Gerais, os planos de recursos hídricos devem conter diagnóstico, prognóstico e plano de ações, contemplar os recursos hídricos superficiais e subterrâneos, além de conter metas de curto, médio e longo prazo e ações para seu alcance. A periodicidade do plano considera o horizonte de planejamento e as especificações da bacia, podendo sofrer emendas complementares, corretivas ou de ajuste. O primeiro plano de recursos do rio das Velhas teve um alcance de dez anos (2004-2014), e o atual plano, elaborado em 2015, tem vigência de 20 anos.

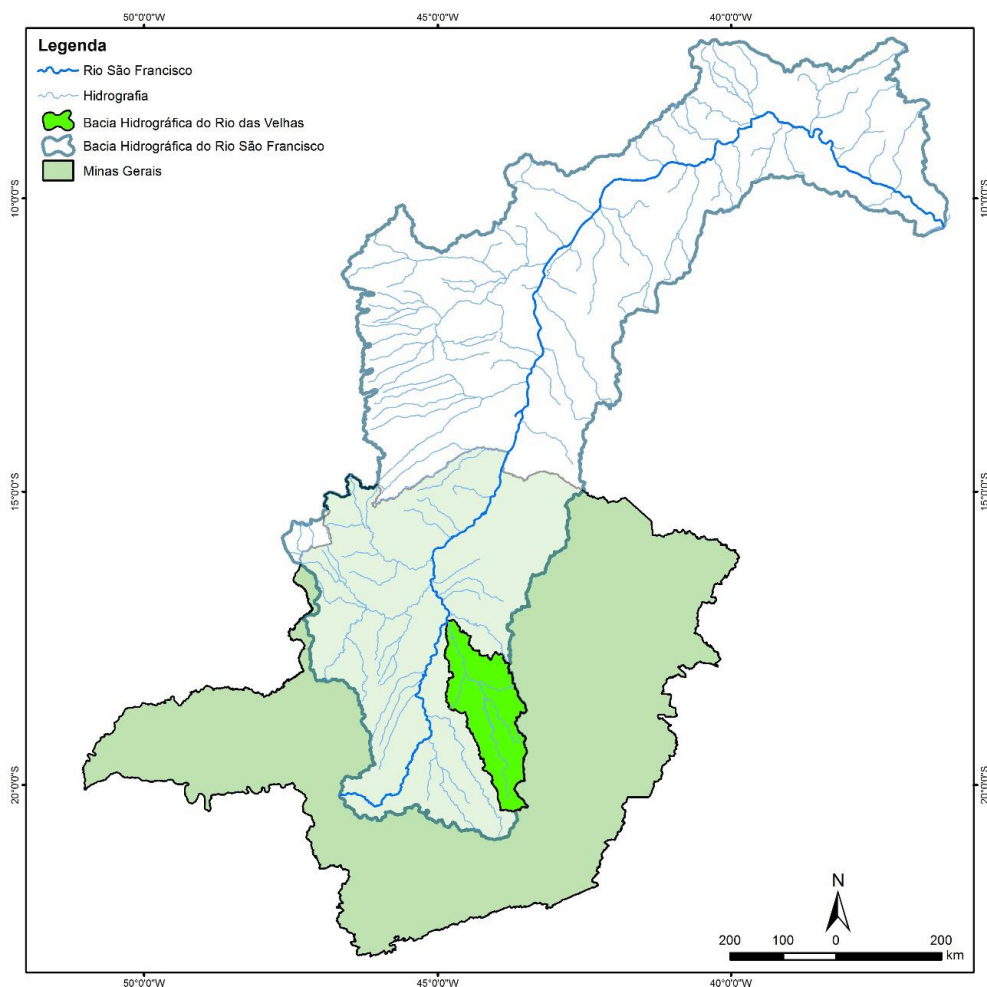
O presente capítulo tem como objetivo principal analisar os planos da Bacia do Rio das Velhas de 2004 e 2015. Serão abordadas as diferenças que surgiram nos 10 anos que separam os dois planos, como metas, atores, diagnóstico e prognóstico e será avaliada a eficácia na realização das metas do primeiro.

Na primeira seção é realizada uma introdução sobre o rio das Velhas, explicando um pouco da sua história e importância para Minas Gerais e, também, apresentando algumas características da Bacia do Rio das Velhas. Na segunda seção, é feita uma comparação da configuração dos Planos Diretores de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas dos anos de 2004 e 2015, na qual serão abordados os instrumentos de gestão, os diagnósticos que subsidiaram a elaboração dos planos, os planos de ações e a capacidade de financiamento.

3.1 O rio das Velhas

A bacia do Rio das Velhas está inteiramente localizada em Minas Gerais. O rio das Velhas nasce na Cachoeira das Andorinhas no município de Ouro Preto e deságua no rio São Francisco em Barra do Guaicuí, distrito de Várzea da Palma. Toda a bacia do rio compreende uma área de 27.850 Km², nos quais o rio percorre uma distância de 806,84 Km até desaguar nas águas do São Francisco, um percurso na direção norte-sul. Como um dos principais afluentes e o maior afluente em extensão do rio São Francisco, o Velhas faz parte da Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRH) São Francisco 5 (SF5) (PDRH do Rio das Velhas, 2015).

Figura 2 – Bacia do Rio das Velhas



Fonte: Plano Diretor da Bacia do Rio das Velhas, 2015

O rio das Velhas e seus afluentes drenam 51 municípios ao longo do seu percurso e desses 44 possuem sedes urbanas inseridas em sua bacia. Se considerarmos apenas a população residente no território correspondente ao polígono bacia, são aproximadamente 4,4 milhões de habitantes (IBGE, 2000). Esse contingente corresponde a 24,7% da população de Minas Gerais e 28,1% de sua população urbana (PDRH do Rio das VELHAS, 2015).

O rio das Velhas foi peça importante para o desenvolvimento e ocupação da região central de Minas Gerais, sendo um dos principais caminhos através dos quais se desenvolveu o Ciclo do Ouro. Com o esgotamento da mineração de ouro e pedras preciosas, outras importantes atividades se desenvolveram na área da bacia, como a pecuária e a agricultura.

No final do século XIX, quando Belo Horizonte se tornou a capital de Minas Gerais, tem início a concentração urbana que marca a Bacia do rio das Velhas. A grande quantidade de minério de ferro na região da nova capital atraiu olhares de mineradoras que promoveriam um novo ciclo de exploração e instalação de siderúrgicas às margens dos cursos d'água da bacia. Sendo assim, a região metropolitana de Belo Horizonte ocupa 10% da área territorial da bacia e mais de 70% de sua população. Além disso, concentra atividades industriais e um avançado processo de urbanização, responsáveis por grande parte da degradação das águas do rio.

3.2 Configuração dos Planos Diretores de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas de 2004 e 2015

O Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas de 2004 (PDRH do Rio das Velhas, 2004) foi pioneiro no Brasil, junto com o Plano Diretor da Bacia do Rio São Francisco, uma iniciativa que tem no seu cerne a preocupação com a conservação da água. Seu objetivo foi implementar ações ambientais na bacia do Velhas, de modo a “ressuscitar” o rio, que estava morrendo devido à carga de poluição, além de resgatar as águas e a prosperidade das regiões que elas cortam e a capacidade de participação e envolvimento das populações ribeirinhas, transformando todos em cidadãos ecologicamente corretos. Para a elaboração do Plano, houve intenso diálogo com diversas instituições, principalmente os seguintes: Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH VELHAS), Projeto Manuelzão, Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), EMATER, CEMIG, Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM),

RURALMINAS, Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), COPASA e Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS).

Já o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas de 2015 (PDRH do Rio das Velhas, 2015) sucede o plano de 2004 e apresenta um programa a ser seguido e pactuado por todos os usuários e segmentos que utilizam a bacia do rio das Velhas. Este incorporou os ganhos obtidos com as metas do primeiro, ressaltando os importantes avanços no saneamento ambiental, principalmente na região metropolitana. Contudo a meta nadar e pescar neste trecho rio das Velhas continua sendo o objetivo norteador do Plano de 2015, trecho que ainda permanece bastante degradado e poluído. Além disso, o Plano de 2015 apresentou maior diálogo com os usuários dos recursos hídricos da bacia e apresentou mudanças importantes para o diagnóstico e o plano de ação.

3.2.1 Instrumentos de Gestão dos Recursos Hídricos

O primeiro Plano Diretor de Recursos Hídricos elaborado para a bacia do rio das Velhas foi em 2004 e, visando a uma gestão mais eficiente das águas da bacia, definiu cinco instrumentos de gestão e propôs outros três. São eles: critérios de outorga; enquadramento das águas; cobrança pelo uso dos recursos hídricos; criação e implementação da unidade executiva descentralizada a ser equiparada à agência de bacia: figura jurídica e viabilidade financeira; simulação da qualidade de água; proposta para implementação do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; proposta para cadastramento de usuários; e proposta de diretrizes para fiscalização integrada e monitoramento dos usos dos recursos hídricos.

O PDRH do Rio das Velhas de 2004 definiu dois modos de determinar o critério de outorga, que é relacionado com a vazão. O primeiro é considerado ideal, pois é dado a partir de estudos ambientais que determinam a vazão residual mínima que o curso de água pode ter, porém não pode ser empregado na bacia do rio das Velhas devido à falta de estudos ambientais. Já o segundo critério, avalia a vazão por trechos, contudo, é possível que cada trecho apresente um critério diferente e, assim, no final, deve ser definido um critério único para toda a bacia, a fim de evitar conflitos. Assim, o cálculo da vazão disponível para outorga no Rio das Velhas, foi usada como referencial a vazão de permanência em 95% do tempo – Q_{95} , e definiu-se a vazão ecológica com base nos trechos do rio. A vazão para outorga no rio foi definida como a vazão de permanência menos a vazão ecológica. O que se observou foi que a o alto rio das

Velhas já se encontra saturado, não permitindo a concessão de novas outorgas e, que deveria se adotar em toda bacia o valor de 30% de Q₉₅. O PDRH do Rio das Velhas de 2004 recomendou a realização de novos estudos para determinar a vazão mínima em cada curso d'água, visando à manutenção do meio ambiente local. E, antes do PDRH do Rio das Velhas de 2015 ficou definido um novo critério de outorga, mais restritivo que o estabelecido em 2004.

O enquadramento de corpos d'água em classe é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Resolução CONAMA nº20/86) e da Política Nacional de Recursos Hídricos e ele assegura às águas qualidade compatível com os seus usos mais exigentes e, por consequência, diminuir os custos de combate à poluição, mediante ações permanentes (PDRH do Rio das Velhas, 2004). A classificação das águas ocorre segundo os seus usos preponderantes, Classe Especial, Classe 1, Classe 2, Classe 3 e Classe 4.

A Classe Especial são águas destinadas ao abastecimento doméstico, sem prévia ou simples desinfecção e à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas. A classe 1 são as águas destinadas ao abastecimento doméstico (após tratamento simplificado); à proteção das comunidades aquáticas; à recreação de contato primário (natação, esqui aquático e mergulho); à irrigação de hortaliças a serem consumidas cruas, bem como de frutas que se desenvolvem rentes ao solo que se destinam, igualmente, à ingestão crua, sem remoção de película; à criação e/ou intensiva (aquicultura) de espécie destinadas à alimentação humana. A Classe 2 são as águas destinadas ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional; à proteção das comunidades aquáticas; à recreação de contato primário; à irrigação de hortaliça e plantas frutíferas; à criação natural e ou intensiva de espécie destinadas à alimentação humana. A classe 3 são águas destinadas ao abastecimento doméstico após tratamento convencional; à irrigação de culturas arbóreas, cerealíferas e forrageiras e; à dessedentação de animais. A Classe 4 são águas destinadas à navegação; à harmonia paisagística e; aos usos menos exigentes (PDRH do Rio das Velhas, 2004).

Em 2004 o Comitê da Bacia do Rio das Velhas, o Governo do Estado, a SEMAD e o IGAM e outros órgãos assinaram um Termo de Compromisso – a Meta 2010², com alcance para 2010, visando à mudança de meta de qualidade de Classe 3, em alguns trechos, para Classe 2.

² A Meta 2010 surgiu do encontro dos interesses do Governo do Estado de Minas Gerais, das prefeituras, da sociedade civil organizada e da população em geral. Começou em 2003, quando ocorreu a expedição “Manuelzão desce o Rio das Velhas” e levantou os principais focos de degradação no rio e as ações que poderiam ser elaboradas para reverter o quadro. O esgoto doméstico sem tratamento foi considerado o principal problema encontrado no rio, tendo os ribeirões Arrudas, Onça e da Mata como os epicentros da degradação. Dentre as metas elaboradas, a principal foi elevar a qualidade das águas, passando a enquadrá-las em classe II e teve como foco de ação a implementação de obras de saneamento nas principais sub-bacias.

Dentre os trechos escolhidos, podem ser citados os da Região Metropolitana de Belo Horizonte, como o leito principal do rio das Velhas, o Ribeirão Arrudas e o do Onça. Para alcançar a meta, o Plano Diretor prevê grandes investimentos, como ações preventivas e corretivas nestes trechos.

Dentre os instrumentos de gestão, o valor da água foi abordado na definição de um critério de cobrança pelo uso. Contudo, como ela é um bem inalienável e não negociável, a definição de seu valor ocorre por meio de negociação política nos Comitês de Bacia Hidrográficas. Para isso, podem utilizar da escassez como um meio de definição do valor da água, ou por meio da relação entre os problemas existentes na bacia e a intenção de pagar dos usuários.

O PDRH do Rio das Velhas de 2004 define que os Comitês de Bacia são responsáveis pelas decisões políticas sobre a utilização das águas, contudo dependem de apoio financeiro, técnico e administrativo a ser prestado pelas agências de bacia hidrográfica e suas equiparadas. Assim, defende criação da agência de bacia ou a equiparação de unidade executiva descentralizada, ficando subordinada às decisões do Comitê, bem como à viabilidade financeira assegurada especialmente pela cobrança do uso de recursos hídricos. Dentre os modelos organizacionais equiparáveis à agência de bacia, está o consórcio intermunicipal.

O modelo de qualidade de água foi definido com o objetivo de consubstanciar os resultados do estudo da capacidade assimiladora de poluentes do trecho do rio das Velhas, avaliando e definindo as ações passíveis de serem implantadas para o reenquadramento na Classe 2. Esses estudos mostraram que a Região Metropolitana de Belo Horizonte concentra os principais focos de poluição hídrica, representados pelos esgotos domésticos e efluentes industriais e da atividade mineral.

A implantação do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, como um instrumento de gestão, foi um dos objetivos do Plano de Bacia. São funções do Sistema: gerenciar os dados e informações sobre recursos hídricos; realizar simulações hidrológicas, financeiras e de qualidade; reunir dados do monitoramento da qualidade das águas; permitir a implementação de outras funções necessárias aos gestores locais; e apoiar a tomada de decisão do CBH Velhas. Compete ao IGAM e à Agência de Bacia gerir o Sistema.

O Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos é um dos instrumentos de gestão previstos na Lei nº 13.199/99, definido no artigo 12

deste ato normativo como “sistema de coleta, tratamento, armazenamento, recuperação e divulgação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão, compatível com o Sistema Nacional de Informação e Recursos Hídricos” (PDRH do Rio das Velhas, 2004, p.186).

São objetivos do sistema: reunir, dar consistência e divulgar dados e informações sobre as situações qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos do Estado, além de informações socioeconômicas importantes ao gerenciamento; atualizar as informações sobre disponibilidade e demanda dos recursos hídricos e sobre ecossistemas aquáticos; fornecer subsídios para a elaboração do Plano Estadual e dos Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e apoiar ações de gerenciamento de recursos hídricos.

Dentre as suas principais funções, cabe citar o cadastramento dos usuários de água, disponibilização de informações fiscais e socioeconômicas sobre as bacias, de forma a subsidiar a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos e dos planos e programas de investimento deles resultantes, permitindo seu acompanhamento; facilitação da integração das ações relacionadas à gestão de recursos hídricos nos três níveis de governo e disponibilização de informações que possibilitem o monitoramento, a fiscalização e a proteção dos recursos hídricos.

O cadastramento dos usuários de água na bacia também foi retratado no plano como uma importante ferramenta de gestão, pois permite o estabelecimento dos usos e necessidades da bacia. Deve abranger todos os usos, independentemente de as atividades dos usuários se encontrarem em conformidade com a legislação vigente. O cadastro é de grande importância para a fiscalização na bacia, já que ele consiste em um instrumento que fundamenta as ações de fiscalização e monitoramento, como uma ferramenta que ajuda a acompanhar o cumprimento dos termos de outorga, captação de vazão, entre outros.

A fiscalização e o monitoramento dos usos dos recursos hídricos têm por objetivo garantir os usos múltiplos e as necessidades dos usos da água. As ações de fiscalização ocorrem através de acompanhamento e controle da utilização dos recursos hídricos, da apuração de infrações, aplicação de penalidades e determinação de retificação de atividade, obra ou serviço executado de forma irregular por usuários da água. Já o monitoramento é uma ferramenta de gestão que permite acompanhar o cumprimento de termos da outorga, condicionantes, captação da vazão conforme processo, tempo de bombeamento, dentre outros (PDHR do Rio das Velhas, 2004).

O PDRH do Rio das Velhas de 2015 estabelece também diretrizes operacionais para os principais instrumentos de gestão definidos pelo plano de 2004, são eles: outorga, cobrança pelo uso e enquadramento das águas – estabelecendo critérios de entrega das Unidades Territoriais, Sistema de Informação. Além desses, o plano de 2015 estabelece um novo instrumento de compensação aos municípios e de atualização do plano diretor.

O instrumento de outorga, como está hoje, apresenta limitações para o cumprimento de sua função de controle sobre os usos da água na bacia. Não há um banco de dados com todas as outorgas concedidas devidamente reunidas, que ofereça uma visão integrada do todo e do impacto cumulativo nos vários trechos do rio. Além disso, a concessão de outorgas de lançamento de efluentes tem se mostrado insuficiente para assegurar o controle de qualidade da água, fazendo necessária a inclusão de novos parâmetros de avaliação. Assim, foram elaboradas diretrizes para o aperfeiçoamento e definição de novos critérios de concessão de outorgas mais restritivos.

O enquadramento das águas do rio das Velhas em Classe 2 requer que as condições dos seus diversos afluentes estejam em condições adequadas de entrega e, para isso, focou-se em políticas e em investimentos necessários à garantia da qualidade desses afluentes e também do rio das Velhas. A cobrança pelo uso da bacia do Velhas foi implementada em 2010 e se configurou como um instrumento de gestão e de incentivo ou uso racional da água. No entanto, a cobrança da água precisa ser revista para melhor contribuir com as metas de qualidade. Para isso, é preciso incluir novos parâmetros de cobrança, ampliar a base de cadastro para cobrança e realizar novos estudos, além de utilizar coeficientes diferenciados para cada trecho da bacia. Foram elaboradas diretrizes voltadas à revisão metodológica de cobrança pelo uso da água e ao investimento do aperfeiçoamento do cadastro para aumento da base de usuários pagantes da bacia.

O instrumento de compensação aos municípios está previsto na legislação estadual e ocorre em Minas Gerais por meio do ICMS Ecológico. Contudo, esse instrumento precisa avançar na inclusão de critérios que compensem municípios que abrigam mananciais preservados ou que empreendam ações de melhoria da qualidade das águas. Além disso, o PDRH do Rio das Velhas de 2015 indica o Pagamento de Serviços Ambientais como uma importante política compensatória à preservação de recursos naturais.

O PDRH do Rio das Velhas de 2015 ao analisar o Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos estabelece que é de caráter de urgência a implantação e validação de uma

nova estrutura de registro e construção de banco de dados de outorga e cobrança. As dificuldades observadas têm influenciado negativamente na gestão das águas, uma vez que o CBH do Velhas e a sociedade não têm informações consistentes, atualizadas e consolidadas sobre os recursos hídricos. Assim, ficou definido nesse plano que cabe ao CBH do rio das Velhas, por meio da agência de bacias, manter um sistema de informações atualizado e que garanta as informações mínimas para o detalhamento e planejamento de ações de gestão. Além disso, ficou definido que esse PDRH passará por avaliações periódicas durante sua vigência e desenvolverá um sistema de monitoramento para seus programas e ações. Ele será revisto a cada oito anos e com revisões orçamentárias a cada quatro anos.

O PDRH do rio das Velhas de 2015 também se preocupa em aprimorar o arranjo institucional da gestão dos recursos hídricos, estabelecendo diretrizes para a melhoria dos instrumentos legais e normativos e ações de fortalecimento do arranjo institucional. As ações de fortalecimento preveem o fortalecimento do CBH Rio das Velhas, de suas Câmaras Técnicas e Subcomitês, com o objetivo de qualificar o Comitê para acompanhar e se posicionar frente à gestão das águas, além de aperfeiçoar a gestão de recursos hídricos de forma participativa e descentralizada. O aprimoramento da Agência de Bacia e do Sistema de Informações de Recursos Hídricos foram apontados dentre as ações de fortalecimento, assim como a proposta a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental.

Portanto, pode-se concluir que o PDRH do Rio das Velhas de 2004 tem como principal objetivo determinar e conceituar os instrumentos de gestão da política de gestão das águas do rio das Velhas, enquanto o plano de 2015 enfoca a melhoria desses instrumentos para uma gestão mais eficiente das águas.

3.2.2 Diagnóstico: configuração da Bacia do Rio das Velhas, problemas, atores e propostas

O diagnóstico do PDRH do Rio das Velhas de 2004 apresenta desde as características gerais do rio, que foram abordadas no início do capítulo, até condições de saneamento e ambientais. O diagnóstico apresentado no PDRH do Rio das Velhas de 2015, por outro lado, apresenta maior riqueza nos dados e consegue estabelecer comparações entre os dados obtidos em 2004 e em 2015. Pode-se atribuir à maior qualidade do plano de 2015 à divisão da bacia em quatro trechos – Alto Curso, Médio-Alto Curso, Médio-Baixo Curso e Baixo Curso, e não mais em três. Além disso, foram estabelecidas agendas relacionadas às atividades econômicas da região, disponibilidade hídrica, necessidade de preservação de áreas de recarga, processos de

uso e ocupação do solo. Contudo, a maior inovação cabe ao plano de ações por Unidade Territorial (UTE), fundamental para guiar os trabalhos dos subcomitês da bacia – atualmente são 14 os subcomitês instalados na bacia. A participação popular local também foi contribuiu para a melhoria no diagnóstico do plano de 2015. A população pode contribuir por meio de consultas públicas e de ferramenta Web – que possibilitou acompanhar o andamento dos trabalhos, além de promover o acesso às informações de sua região e de contribuir com o sistema de dados.

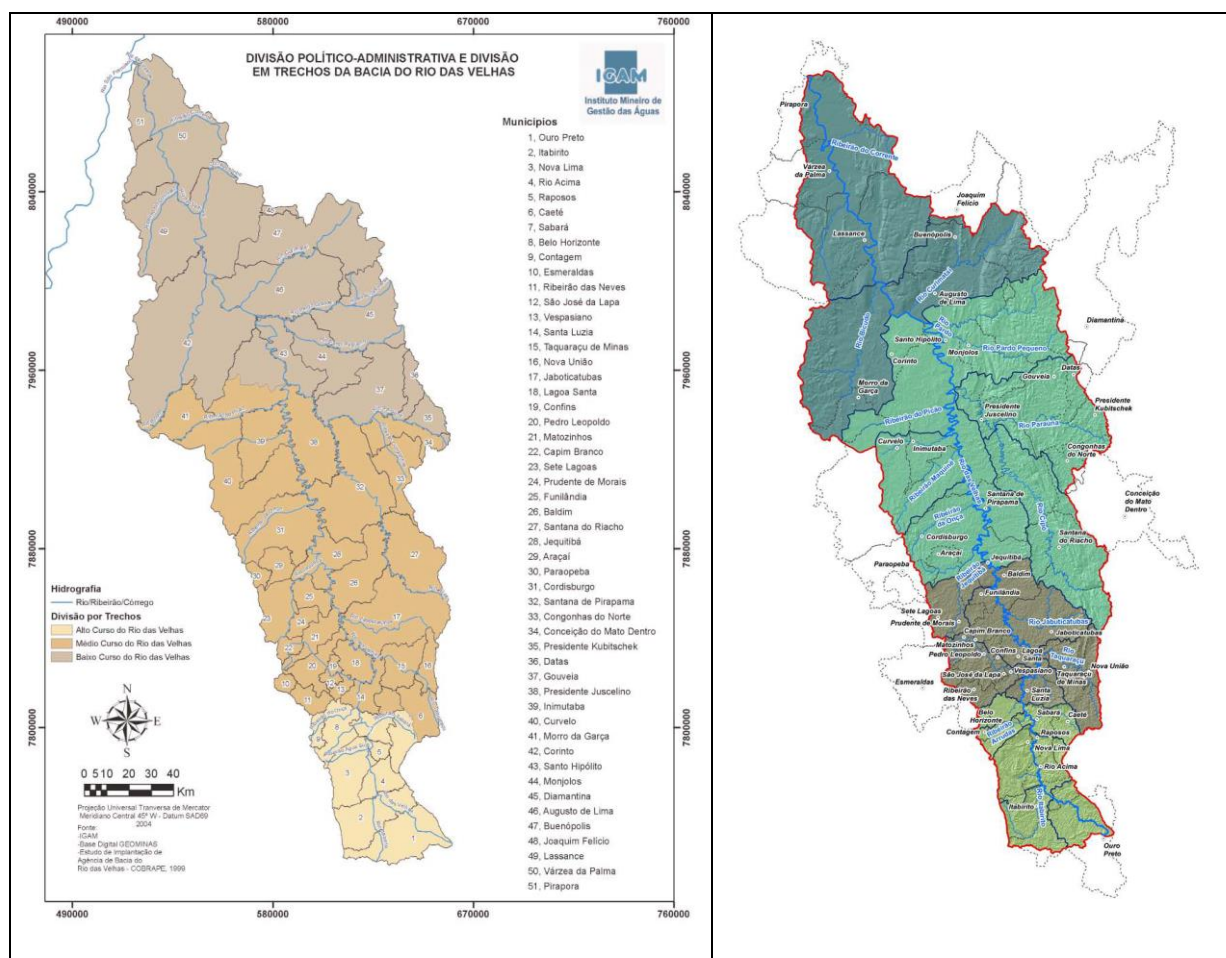


Figura 3 – Comparativo da divisão da bacia do rio das Velhas nos PDRH 2004 e 2015

Fonte: PDRH do Rio das Velhas, 2004; 2015.

Os PDRH do Rio das Velhas de 2004 e de 2015 ressaltam a importância do Alto Curso do Rio das Velhas, pois essa área concentra 70% da população, com expressiva atividade econômica, principalmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, apresentando maiores focos de

poluição hídrica em toda a bacia. Enquanto, o contingente populacional dos Médio e Baixo Curso corresponde a 24, 3% e 4,5%, respectivamente, tendo a agricultura e a pecuária como principais atividades econômicas. É importante ressaltar que a área de maior contingente populacional é também a de menor drenagem, com apenas 9,8% dos afluentes localizados nessa região.

Ambos os PDRH do Rio das Velhas demonstram que a vegetação nativa da bacia é escassa, em especial nos Médio e Baixo Cursos, em razão da agropecuária, que em 2015 correspondia a 43,87% da área da bacia. Além disso, as matas ciliares estão reduzidas em decorrência dos pontos de assoreamento do rio, assim como a vegetação de cerrado que sofre com queimadas, desmatamento e mineração. Esse cenário tem comprometido a fauna e flora da região. Sendo assim, fica claro que o desenvolvimento humano na região tem comprometido o ecossistema da bacia e sua viabilidade futura.

Os dois PDRH do rio das Velhas também ressaltam a concentração de cobertura natural no Alto Curso, principalmente no Quadrilátero Ferrífero, devido à grande quantidade de áreas de conservação localizadas nessa região. Essas áreas são uma medida de controle da exploração de recursos naturais, como o minério, e uma forma de proteger os mananciais da região metropolitana.

De todas as bacias hidrográficas do Estado de Minas Gerais, a do rio das Velhas é a que detém o maior número de unidades de conservação, isto é, áreas protegidas e asseguradas por lei ou decreto. Esse maior número de áreas preservadas na bacia decorre, principalmente, da maior utilização e pressão sobre os recursos naturais existentes em comparação com outras bacias (PDRH do Rio das Velhas, 2004, p.48).

Ao avaliar as condições de saneamento, o PDRH do Rio das Velhas de 2004 constatou que o Alto Curso apresentava alta porcentagem de domicílios com canalização interna e água, equivalente a 92,5%. No Médio Curso essa condição apresentava grande variação, com municípios apresentando de 92%, caso de São José da Lapa, a 37, 09% em Morro da Graça. No Baixo Curso a porcentagem era inferior a 50%, salvo alguns municípios, como Pirapora com 83,62%. Se avaliada instalação sanitária ligada à rede ou fossa séptica, no Alto Curso mais de 60% das casas apresentavam algum tipo de instalação, ao passo que nos Médio e Baixo Cursos esse número não passa de 1% (PDRH do Rio das Velhas, 2004).

Já o PDRH do Rio das Velhas de 2015 aponta que 25% dos municípios da bacia não possuem planos de saneamento, enquanto 75% dos municípios possuem planos aprovados ou em fase de elaboração. A cobertura dos serviços de abastecimento de água na bacia é de 93,4%, no qual em 35 municípios ocorre universalização do abastecimento de água e nos demais esse índice é superior a 82%. A coleta de esgoto ainda não ocorre em todos os municípios da bacia, com 16 deles não apresentando nenhum tipo de coleta ou tratamento. Dentre os municípios que apresentam algum tipo de sistema de coleta de esgoto, os índices não são favoráveis, já que poucos apresentam cadastros, e, em quase todos, as redes são antigas e misturadas às redes de águas pluviais. Além disso, o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) demonstra que os lixões são o principal destino dos resíduos sólidos da bacia, uma vez que a gestão destes é de competência exclusiva dos municípios. Assim, o serviço não é taxado diretamente como serviços de água e esgoto.

A análise dos problemas ambientais demonstra que o histórico de intensa exploração de recursos naturais, além da agricultura, pecuária e urbanização têm contribuído para a degradação na região e alterado características qualitativas e quantitativas das águas do rio. Conforme análises do Projeto Águas de Minas, de 2003, na região do Quadrilátero Ferrífero existe concentração de metais e sólidos em suspensão nos cursos d'água, indicando que a mineração, principal atividade econômica desta área, tem influenciado na qualidade da água. Essa alteração da qualidade da água tem provocado o desaparecimento de animais que não conseguem se adaptar às mudanças das características físicas e químicas das águas do rio. Esse fato tem sido mais notado na região metropolitana, que detém o pior índice de qualidade da água em toda a bacia.

A qualidade das águas do rio das Velhas também foi analisada no PDRH do Rio das Velhas de 2004. Notou-se que ela tem variado de muito ruim a médio, com poucos trechos próximos à cabeceira com um índice bom. O trecho correspondente à região metropolitana foi o que apresentou as piores condições, pois recebe águas dos ribeirões Arrudas, Onça, da Mata e Sabará, com materiais suspensos, coliformes fecais e baixa concentração de oxigênio dissolvido. As melhores condições foram observadas no Alto Curso, próximo à nascente e no Baixo Curso, o que demonstra maior capacidade do rio de autodepuração e também devido ao efeito de diluição à medida que se aproxima da foz no Rio São Francisco. O PDRH do Rio das Velhas de 2015 demonstrou que houve melhoras quanto aos índices apresentados no plano de 2004. A presença do esgoto doméstico e as interferências observadas por atividades agropecuárias continuam sendo notadas. Contudo, ocorreram reduções percentuais entre os

anos de 2004 e 2012, que podem ser associadas à ampliação dos sistemas de tratamento de esgotos. Foram observadas ainda incompatibilidades entre as condições atuais de qualidade das águas dos cursos d'água e os usos preponderantes da bacia, sendo necessária uma posterior revisão do instrumento de gestão Enquadramento dos Corpos de água (PDRH do Rio das Velhas, 2015).

Os principais usos dos recursos hídricos na bacia estão relacionados às atividades econômicas dominantes na região: abastecimento de água e a diluição de efluentes industrial, mineral e irrigação. Além disso, os potenciais usuários da água da bacia, identificados no diagnóstico, foram os setores doméstico, agropecuário e industrial, dentre esses, o doméstico é o com maior demanda, 60% do total, seguido pelo agropecuário e o industrial (PDRH do Rio das Velhas, 2004; 2015). O setor doméstico é também o que mais lança resíduos na bacia, 73% do total. Quanto aos municípios, apenas três são responsáveis por 57% da captação da bacia e 70% do lançamento de resíduos, são eles: Belo Horizonte, Contagem e Sete Lagoas (PDRH do Rio das Velhas, 2004).

Os maiores usuários do setor doméstico são as concessionárias de saneamento, sendo a COPASA a concessionária que apresenta os usos mais significativos. O setor industrial é gerenciado através do Programa de Ações Imediatas, que tem como objetivo controlar a poluição industrial por meio de monitoramento dos efluentes industriais. Todas as empresas têm seus esgotos interligados à rede da COPASA, contudo é preciso detalhar quais empresas não estão adequadas aos padrões de lançamento de efluentes. A mineração é um setor que pressiona bastante os recursos hídricos, sendo necessárias ações reguladoras e de controle desta atividade, com especial atenção às pequenas e médias empresas. Por fim, a agricultura, por ser uma atividade ainda difusa na bacia, demonstra que existe uma necessidade de melhoria nos métodos de irrigação, visando o uso racional dos recursos hídricos. Portanto, os atores sociais estratégicos da bacia são as concessionárias de saneamento, prefeituras, setores agropecuários, mineral e industrial (PDRH do Rio das Velhas, 2004; 2015).

O estudo do comportamento hidrológico da bacia analisou a viabilidade temporal e espacial através da disponibilidade hídrica³. Este verificou que 47% dos municípios da bacia utilizam mananciais subterrâneos como a única fonte de abastecimento, e que, em 19% dos municípios, o abastecimento é composto por mananciais subterrâneos e superficiais. Devido

³ A disponibilidade hídrica é a quantidade de água que pode ser retirada de um manancial sem que haja comprometimento da flora e da fauna na bacia hidrográfica.

ao elevado uso das águas subterrâneas, o plano de 2004 preconizou que o critério de outorga dessas águas devia ser estabelecido para cada bacia, considerando suas características particulares e os objetivos de sua gestão. Recomendava-se, também, que fosse revisto o critério de outorga – baseado na capacidade de produção do poço – a fim de considerar os efeitos da exploração das águas subterrâneas na diminuição das vazões superficiais, garantindo a manutenção das vazões mínimas exigidas (PDRH do Rio das Velhas, 2004). O PDRH do Rio das Velhas de 2004 levantou ainda informações sobre outorgas de direito de uso então vigentes, no qual 149 eram para irrigação, 11 para consumo humano e oito para extração mineral.

Uma grande inovação do PDRH do Rio das Velhas de 2015 foi a análise integrada do diagnóstico por meio de um sistema “agendas”. Esse sistema procura definir os aspectos emergentes que caracterizam melhor a situação de cada região numa escala de importância dos temas de cada agenda. São cinco os temas definidos, e suas atividades, classificadas em relevante, relevância intermediária e pouco relevante.

A agenda cinza descreve a situação atual da atividade mineradora. É percebida ao longo de toda a bacia, com maior concentração na região do alto rio das Velhas. É uma atividade de grande impacto para os recursos hídricos, tanto na retirada quanto na qualidade das águas. Foram classificadas três UTEs como muito relevantes, todas no alto curso do rio. A agenda laranja descreve toda a agenda agropecuária da região da bacia. Percebe-se que grande extensão da bacia é voltada para essa atividade: seis UTEs seis classificadas como muito relevantes e dez como relevância intermediária. O alto curso é considerado de pouca relevância nessa agenda.

A terceira agenda, marrom, expõe o grau de importância que as atividades e demandas urbanas e industriais possuem sobre os recursos hídricos, em necessidade de suprir retiradas e consumos elevados ou em termos de diluição de efluentes urbanos e industriais que comprometem a qualidade da água. Apenas uma UTE do baixo rio das Velhas foi considerada como muito relevante, enquanto seis UTEs da região do médio-alto e do alto rio das Velhas foram dadas como muito relevantes.

A agenda verde apresenta a situação de áreas protegidas em unidades de conservação ou com remanescentes florestais significativos. Nessa agenda, observa-se que a margem direita do médio-baixo do rio das Velhas é a que tem melhor grau de conservação, enquanto a margem

esquerda possui UTEs de relevância intermediária e muito relevante. O alto rio das Velhas é considerado em quase sua totalidade como muito relevante.

Por último, a agenda azul descreve o grau de importância dos aspectos qualitativos e quantitativos das águas da bacia e engloba a percepção populacional sobre essa problemática na bacia. A agenda demonstra que a margem direita do rio se divide em pouca e relevância intermediária. Enquanto a margem esquerda alterna entre muito relevante e relevância intermediária.

As propostas derivadas do mapeamento dos problemas abrangem diversas questões. Sobre o abastecimento de água e a diluição de efluentes industriais, os dois planos alertam sobre a necessidade de ações relativas ao saneamento básico na bacia, com atenção especial à Região Metropolitana de Belo Horizonte. É sugerida a implementação de uma gestão de serviços de abastecimento em relação ao controle de perdas, e meta de universalização dos serviços, uma vez que os distritos ainda possuem atendimento precário e a necessidade de ampliação da rede coletora. A respeito da irrigação, a proposta é de se iniciar um processo de controle e adequação das técnicas de produção. Para o setor industrial, alerta-se para a necessidade de empresas de médio e pequeno porte serem mais informadas e assistidas tecnicamente para o cumprimento da legislação ambiental. Os problemas da mineração também são objeto de atenção, indicando-se a necessidade de métodos e tecnologias apropriadas de controle, além de ações regularizadoras, principalmente nas empresas de pequeno porte e os garimpos.

3.2.3 Plano de ação

O Plano de Ação do PDRH do Rio das Velhas de 2004 foi apresentado de forma geral, devendo ser desdobrado em ações detalhadas em 2005. Esse plano foi estruturado em seis componentes e suas respectivas ações. O Plano de Ação do PDRH do Rio das Velhas de 2015, por outro lado, é dividido em oito componentes, com suas atividades e ações detalhadas. A tabela 1 estabelece uma comparação dos componentes e atividades previstas em cada Plano de Ação.

O componente 1 do PDRH do Rio das Velhas de 2004 foi considerado fundamental e prioridade, pois suas atividades garantiriam a implementação do Plano de Bacia, além de serem condições básicas ao processo de revitalização, recuperação e conservação da bacia. O componente 2, previu a melhora da qualidade sanitária da bacia e, conseqüentemente, na qualidade de vida e na saúde pública na região. O componente 3 foi voltado à recuperação

ambiental, já o componente 4 eram ações não estruturais, que buscavam sensibilizar a sociedade sobre o uso adequado e racional dos recursos hídricos. O componente 5 previu ações que contribuiriam para a melhoria da qualidade das águas no rio, preservação e prevenção. Por fim, o componente 6 foi voltado exclusivamente ao alcance da Meta 2010.

O PDRH do Rio das Velhas de 2015 é mais detalhado na elaboração de seus componentes, explicitando a situação atual e o objetivo de cada. O componente 1 prevê o aperfeiçoamento do aparato de gestão dos recursos hídricos por meio do funcionamento plenos dos instrumentos de gestão, pois os instrumentos previstos na legislação (plano de ação, enquadramento, outorga e cobrança) requerem maior definição de procedimentos e controle, ampliação da base de informantes e um sistema de informações integrado e atualizado. O componente 2 objetiva o aumento do conhecimento da oferta hídrica da bacia, garantindo o suprimento da demanda hídrica instalada e potencial. O componente 3 visa a redução da carga poluidora de origem urbana, repercutindo na melhoria da qualidade de água na bacia e atendendo a metas intermediárias em direção ao enquadramento classe 2, já que a bacia conta com uma significativa poluição difusa derivada da drenagem de sua extensa mancha urbana que compromete os resultados da canalização e do tratamento de esgoto. O componente 4 visa aumentar o controle, conhecimento e o acompanhamento do uso de água em empreendimentos industriais e minerários, uma vez que essas atividades representam uma fonte de contaminação e de geração de carga poluidora e, há um controle precário, pouca informação sobre retirada de efluentes, bem como de usuários não registrados e outorgados. Já o componente 5 procura aumentar a eficiência do uso da água na atividade agropecuárias e reduzir os fatores de degradação de recursos hídricos associados à agropecuária. Enquanto o componente 6 pretende proteger e recuperar mananciais e outras áreas de interesse para os recursos hídricos, como matas ciliares e áreas de conservação.

O componente 7 visa o fortalecimento social e institucional do CBH Rio das Velhas, com medidas de mobilização e de comunicação transparente junto à sociedade da bacia, ressaltando a importância e o valor da conservação dos recursos hídricos. Por fim, o componente 8 objetiva a implantação das ações previstas no plano, com o aumento da gestão integrada de recursos hídricos e o aperfeiçoamento do arranjo institucional, visto que atual estrutura institucional apresenta dificuldades para integrar ações e aumentar a eficácia dos instrumentos. Além disso, a meta de pescar, nadar e navegar no alto rio das Velhas não está sendo atingida e o Sistema de Recursos Hídricos requer o fortalecimento do CBH e do órgão gestor, o aprofundamento do papel técnico na agência de bacia, o desenvolvimento de um

sistema de informações eficaz e de estudos que ampliem o subsídio para a tomada de decisão sobre a resolução de conflitos pelo uso da água.

Tabela 1- Comparativo do Plano de Ação dos PDRH do Rio das Velhas de 2004 e 2015

Componente	Atividades	Atores estratégicos
PDRH 2004		
1. Implementação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH e regularização de usos e usuários	1.1 Fortalecimento do CBH VELHAS	
	1.2 Implantação da Agencia de Bacia	
	1.3 Cadastramento de usuários conforme proposta apresentada no Plano	
	1.4 Regularização dos usos por meio da outorga e da cobrança pelo uso dos recursos hídricos	IGAM CBH VELHAS Agencia de Bacia
	1.5 Fiscalização e monitoramento integrado dos usuários	
	1.6 Implementação do Sistema de Informações	
2. Saneamento ambiental	2.1 Universalização do abastecimento de água na bacia	
	2.2 Ampliação da rede coletora de esgotos na bacia	COPASA FEAM
	2.3 Serviços de implantação de Estações de Tratamento de Esgotos	Comitê de Bacia Agência de Bacia Municípios
	2.4 Melhoria da coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos	
3. Recuperação ambiental	3.1 Controle da erosão e do assoreamento	Comitê de Bacia Agência de Bacia
	3.2 Reflorestamento em áreas degradadas (topo, ciliar e nascentes)	EMATER
	3.3 Recuperação ambiental de áreas afetadas pelas atividades de mineração. Adoção de medias de desassoreamento	IEF SEAPA Setor mineral (IBRAM) Municípios
4. Ações não estruturais	4.1 Educação sanitária e ambiental	SEMAD
	4.2 Desenvolvimento de estudos (águas subterrâneas, mitigação de inundações)	IGAM
	4.3 Incentivo e fomento ao ecoturismo	Setores mineral, industrial e agrícola IBRAM
	4.4 Plano de Controle e Adequação do	Municípios

	Setor Industrial	SELT
	4.5 Plano de Controle e Adequação do Setor Mineração	SEAPA Comitê de Bacia
	4.6 Plano de Controle e Adequação do Setor Agrícola	Agência de Bacia
	5.1 Implementação de ações para a conservação hidroambiental da sub-bacia do rio Cipó	IEF EMATER IGAM
5. Ações Especiais	5.2 Implementação de ações para a preservação da APA Cachoeira das Andorinhas	CEMIG Municípios Comitê de Bacia
	5.3 Implementação do Sistema de Alerta Hidrometeorológico contra cheias	Agência de Bacia
	6.1 Realização de estudos sobre a navegabilidade do trecho “Sabará-Jaguara Velha”, no Distrito de Mocambo	
	6.2 Implementação de interceptores, em Belo Horizonte e Contagem, com tratamento de fundo de vale, compreendido como conservação ou renaturalização de leitos	
6. Ações específicas para o alcance da Meta 2010	6.3 Implementação de unidades de desinfecção na ETE ARRUDAS e ONÇA	CBH Velhas IGAM COPASA
	6.4 Implementação de Estações de Tratamento de Esgotos em nível secundário, com polimento, nos Municípios: Nova Lima, Raposos, Rio Acima, Sabará e Santa Luzia	Municípios
	6.5 Implantação de tratamento de esgotos adicional na ETE-ONÇA (com polimento)	
	6.6 Programa Caça Esgotos	
	6.7 Programa DRENURBS	

- 6.8 Implementação do Plano Municipal de Saneamento
- 6.9 Implantação da Unidade de Tratamento de Resíduos de Bela Fama
- 6.10 Implementação da rede de monitoramento dirigida

PDRH 2015

1. Instrumentos de Gestão	1.1 Outorga	CBH Velhas
	1.2 Cobrança	IGAM
	1.3 Enquadramento dos Corpos de Água e Condições de entrega da UTEs	Supram CERH
	1.4 Sistema de Informações	Agencia de Bacia
	1.5 Revisão do Plano	
2. Gestão da Oferta de Água	2.1 Gerenciamento dos Recursos Hídricos Subterrâneos	CBH Velhas IGAM
	2.2 Reservação e Infiltração Local	SEDESE
	2.3 Monitoramento	SEDRU
	2.4 Sistema de Alerta	Órgãos de planejamento de MG
	2.5 Mudanças Climáticas	CODEVASF
3. Saneamento Ambiental	3.1 Planos de Saneamento	CBH Velhas COPASA
	3.2 Abastecimento de Água	SAEE
	3.3 Esgotamento sanitário	SEDRU
	3.4 Resíduos Sólidos	Órgãos de obras e planejamento
	3.5 Drenagem Urbana	MG
4. Mineração e Atividades Industriais	4.1 Controle de Carga Poluidora	Municípios CBH Velhas
	4.2 Recuperação de Áreas Degradadas	IGAM
	4.3 Controle de Processos Erosivos	Supram
	4.4 Uso Racional da Água na Indústria	FIEMG
	4.5 Segurança de Barragens	Grandes usuários de água industriais e de mineração
5. Manejo de Recursos Hídricos em Área Rural	5.1 Controle da Carga Poluidora	CBH Velhas
	5.2 Recuperação de Áreas Degradadas	IGAM
	5.3 Controle de Processos Erosivos	SEAPA
	5.4 Uso Racional de Água na Agricultura	FAEMG

	5.5 Planejamento e Gestão de Território Rural	FETAEMG Serviços de Assistência Técnica, Tecnológicos e de Extensão Rural
6. Conservação Ambiental	6.1 Planos de Recuperação Hidroambiental	
	6.2 Proteção de Áreas para Conservação	CBH Velhas
	6.3 Recomposição de APPs	SEMAD
	6.4 Recuperação de Unidades de Conservação	FEAM IEF IGAM
	6.5 Ecoturismo	
	6.6 Pagamento por Serviços Ambientais	
7. Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização Social	7.1 Planejamento de Ações de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização Social	CBH Velhas SEE
	7.2 Implementação das Ações de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização Social	Secretarias Municipais de Educação ONG
8. Gestão da Bacia	8.1 Arranjo Institucional	
	8.2 Meta “Pescar, nadar e navegar” no Alto Rio das Velhas	
	8.3 Estudos estratégicos	
	8.4 Mediação de Conflitos	CBH Velhas
	8.5 Fortalecimento do CBH Rio das Velhas	IGAM
	8.6 Desenvolvimento da Agência de Bacia	Agência de Bacia
	8.7 Instituição de Fóruns de Gestão	Representação de usuários de água, sociedade civil e governos
	8.8 Acompanhamento de Processos de Licenciamento Ambiental	
	8.9 Acompanhamento de Avaliação da Implementação do PDRH	

Fonte: PDRH do Rio das Velhas 2004; 2015. Elaborado pela autora.

3.2.4 Financiamento

Os Planos Diretores de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas divergem quanto ao financiamento, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 2 - Comparativo Orçamentário dos componentes dos PDRH do Rio das Velhas de 2004 e 2015

Componente	Custo (R\$)
PDRH 2004*	
1. Implementação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH e regularização de usos e usuários	3.875.000,00
2. Saneamento Ambiental	779.940.748,00
3. Recuperação Ambiental	10.627.247,00
4. Ações não estruturais	541.295,00
5. Ações especiais	229.494,00
6. Ações específicas para o alcance da Meta 2010	2.352.400.000,00***
Total	3.147.613.784,00***
PDRH 2015**	
1. Instrumentos de Gestão	13.500.000,00
2. Gestão da Oferta de Água	23.390.000,00
3. Saneamento Ambiental	51.904.000,00
4. Mineração e Atividades Industriais	7.200.000,00
5. Manejo de Recursos Hídricos em Área Rural	51.276.800,00
6. Conservação Ambiental	56.013.000,00
7. Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização Social	24.320.000,00
8. Gestão de Bacia	21.120.000,00
Total	248.723.800,00

Fonte: PDRH do Rio das Velhas, 2004; 2015. Elaborado pela autora.

* valor monetário referente a 2004.

** valor monetário referente a 2015.

*** a ser captado 1,25 bilhão.

As principais fontes de recursos identificadas para o financiamento das atividades propostas pelo PDRH do Rio das Velhas de 2004 foram IGAM, CBH Velhas, Agência de Bacia, COPASA, FEAM, Prefeituras, EMATER, IEF, SEAPA, CEMIG e setor mineral, industrial e agrícola. Além disso, nota-se que o orçamento do PDRH do Rio das Velhas de 2004 é

superior ao de 2015. Isso ocorre porque o Orçamento Final de 2015 foi dividido em dois, orçamento estratégico e executivo.

O orçamento estratégico visa somente o alcance da meta “pescar, nadar e navegar no trecho metropolitano do rio das Velhas”, já o orçamento executivo imprime as necessidades de atuação do Comitê de Bacia do Rio das Velhas, através da Agencia de Bacia, com o objetivo de promover a gestão dos recursos hídricos e criar um ambiente propício para que ocorram investimentos do orçamento executivo. Sendo assim, as responsabilidades de implementação das ações do orçamento estratégico cabem ao Poder Executivo do Estado e dos Municípios e aos usuários. Enquanto o orçamento executivo fica sob responsabilidade dos gestores de recursos hídricos, como IGAM e CBH Velhas (através da Agência de Bacia). Para o orçamento estratégico foi estimado R\$ 1,5 bilhão.

O PDRH do Rio das Velhas de 2015 ressalta que a avaliação orçamentária dos componentes de Conservação Ambiental e Manejo de Recursos Hídricos em Áreas Rurais extrapolam a esfera da gestão dos recursos hídricos e demandam grandes investimentos por unidade de área. Assim, muitos dos recursos para os investimentos devem ser buscados em outras instâncias, além da cobrança pelos recursos hídricos. O componente Saneamento Ambiental também envolve grandes investimentos, assim, pode-se dizer que o orçamento deste reflete apenas a responsabilidade dos gestores hídricos, demonstrando os problemas que atuam sobre o orçamento estratégico.

As principais fontes de recursos identificadas para o financiamento nos programas propostos pela PDRH Rio das Velhas de 2015 foram: FGTS/CEF e Ministério das Cidades; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o FAT; Bancos de Fomento Internacionais e Agências de Cooperação e Fomento Internacional; Fundação Nacional de Saúde – FUNASA; Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA; e Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO-MG.

Além disso, para o setor governamental, o PDRH 2015 recomenda que seja priorizada a gestão integrada das águas, com uma destinação adequada dos recursos financeiros, humanos e institucionais para atender às demandas básicas e que se mostram urgentes de atuação na bacia. Também são feitas recomendações à sociedade civil, que representa os interesses mais difusos e coletivos, cabe à sociedade civil participar contribuindo com suas competências e possibilidades, especialmente na fiscalização da atuação dos setores governamental e usuários

e na representação do interesse coletivo no que se concerne à oferta de água em qualidade e quantidade.

3.3 Considerações finais

Este capítulo apresentou os Planos de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas de 2004 e 2015. Entende-se que o plano de recursos hídricos é uma ferramenta de planejamento e gestão das águas de uma bacia hidrográfica e conta com a participação do poder público, de usuários e da população.

O rio das Velhas é um dos principais rios de Minas Gerais e, também, um dos principais afluentes do rio São Francisco e faz parte da Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos São Francisco 5. A análise dos Planos de Recursos Hídricos do rio das Velhas se fez importante ao delinear os principais problemas e estabelecer metas e diretrizes para a gestão das águas do rio.

A análise comparativa dos Planos Diretores de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas demonstra que o Plano de 2004 estabeleceu conceitos bem definidos dos instrumentos de gestão, além de propor novos instrumentos. Enquanto o Plano de 2015 definiu novas diretrizes aos instrumentos, buscando melhorar a eficiência da gestão das águas na bacia. Pode-se dizer que o plano de 2004 está fortemente ancorado na Meta 2010, um programa que nasceu de uma expedição ao rio planejada pelo Projeto Manuelzão, pois seu plano de ação é vago – em comparação com o plano atual – quanto às ações de cada componente.

Em contraposição, no PDRH 2015, nota-se maior riqueza de informações e uma estrutura melhor elaborada, ao estabelecer uma análise integrada do diagnóstico através do sistema de “agenda”, que permite visualizar os pontos críticos de cada agenda ao longo da bacia. O avanço na capacidade de traçar metas e planos de ações pode ser, também, justificado pela divisão da bacia em Unidades Territoriais e pelo diálogo com a população, assim como pela nova divisão do curso do rio.

Ambos os planos demonstram que as atividades de mineração, agricultura, pecuária e urbanização são as principais causas da degradação da bacia, tanto em 2004 quanto 2015. Porém, a qualidade superior do plano de 2015 em relação ao de 2004 pode ser vista com

clareza se na criação das agendas estratégicas específicas para os principais problemas encontrados na bacia. A agenda Azul, que descreve a degradação e a disponibilidade de água é o foco do Plano mais recente e, com isso, podemos perceber que os problemas considerados mais emergentes em 2004 ainda permanecem como os mais preocupantes.

Cabe ressaltar que o PDRH 2004 recomendou o cadastramento dos usuários da bacia e que este ocorreu e foi de grande importância na elaboração do PDRH 2015, contribuindo com informações relevantes ao diagnóstico. O Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos também foi uma meta estabelecida no primeiro e teve diretrizes de aprimoramento delineadas pelo segundo plano.

Ambos planos ressaltam a Região Metropolitana de Belo Horizonte como a que mais demanda da bacia. Devido à grande urbanização, essa região é a que retira grandes quantidades de água e lança a maior quantidade de resíduos. Por isso, é a região que tem mais ações voltadas para a recuperação dos recursos hídricos.

O PDRH do Rio das Velhas de 2015 apresenta um melhor desenho da capacidade de investimento, ao promover uma divisão orçamentária em formato estratégico – depende do Poder Executivo do Estado e dos Municípios; e formato executivo – cabe aos gestores de recursos hídricos. Com essa divisão, o orçamento final do plano de 2015 contabiliza apenas os recursos do orçamento executivo e não define os custos de ações que ultrapassam a gestão dos recursos hídricos.

Pode-se dizer, por fim, que o Plano de 2004 cumpriu seu papel ao permitir a complementação de instrumentos de gestão, como a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e a implementação do plano de metas proposto pelo Projeto Manuelzão, mas não conseguiu delinear objetivos claros e concisos como o de 2015. Porém, nada seria possível se o PDRH do Rio das Velhas de 2004 não tivesse estabelecido as primeiras diretrizes para a bacia do rio das Velhas. Mas, a articulação entre as instituições, para uma gestão de recursos hídricos racional e eficaz ainda está aquém da demanda estabelecida pela urgência e gravidade dos problemas identificados.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou analisar como se configura a Política Nacional de Recursos Hídricos num Estado federativo. Para isso, teve como objeto de análise o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas, procurando compreender a construção e a implementação desta política. Antes de tratar dessa questão foi necessário definir o conceito de federalismo, suas características, como ele se configurou no Brasil, assim como delinear a evolução histórica da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Federalismo é uma forma de organização político-administrativa do Estado moderno, que surgiu nos Estados Unidos em 1787, e se difere da confederação e do unitarismo pelo grau de separação entre as esferas de governo, central e subnacionais. Stepan (1999) classificou a formação dessa forma de organização do Estado em dois tipos: *come together* – nasce do pacto entre os estados; e *holding together* – surge do interesse em manter a unidade e caracteriza a maioria das federações. O federalismo pode ser classificado em dual, quando é marcado pela separação do poder em duas esferas (local e central); autárquico, caracterizado pela ausência de cooperação e por relações intergovernamentais predatórias; ou cooperativo, quando ocorrem ações conjuntas entre as esferas de governo. Além disso, discutiu-se como as políticas públicas podem ser influenciadas por esta forma de governo, uma vez que ela tende, entre outras coisas, a favorecer o *status quo*, afetando negativamente as políticas, ou possibilitando maior *accountability*.

No Brasil a adoção do modelo federalista nasceu de duas heterogeneidades, a primeira foi a grande extensão e diversidade territorial e a segunda foram as diferenças políticas e sociais entre as regiões do país. Nos anos que antecederam o Regime Militar o federalismo brasileiro teve sua primeira experiência efetiva e democrática, marcado por relações intergovernamentais mais equilibradas. Contudo, o golpe de 1964 trouxe de volta ao país o autoritarismo unitário.

Com o fim do Regime Militar, a promulgação da Constituição Federal de 1988 deu novos dinâmica ao federalismo no país. Os municípios tornaram--se o terceiro ente federado, com responsabilidades e autonomia. A nova configuração promoveu uma lógica que priorizava a separação e a demarcação dos níveis de governo, gerando dificuldades à coordenação.

Também eram percebidas dificuldades na cooperação horizontal, pois acreditavam na capacidade das prefeituras em formular e implementar políticas sozinhas.

Durante o governo FHC, foram criadas medidas e instrumentos de coordenação, fortalecendo incentivos à cooperação e ao entrelaçamento entre os entes federativos. A União centralizou a formulação de políticas públicas e o cofinanciamento, os estados e os municípios ficaram responsáveis pela implementação, de acordo com as normas constitucionais e legais, das políticas. Assim, caracterizou-se no país um federalismo marcado por um governo central dotado de poder que determinava como os entes deveriam gastar os recursos financeiros. Essa nova configuração deu origem às políticas públicas descentralizadas, mas coordenadas em nível nacional.

No Brasil, o desenho do sistema descentralizado de políticas é caracterizado pela constante negociação da União com estados e municípios, pelo maior engajamento destes às políticas. A coordenação e a cooperação no país são marcadas pelo repasse de recursos e pela normatização, além de pactos entre comissões intergestores. Entre os principais meios de coordenação federativa no país, estão os que promovem a cooperação territorial entre dois ou mais entes na finalidade de alcançar objetivos comuns, como o associativismo e o consorciamento. Diante disto, pode-se dizer que a coordenação federativa, propiciada por instrumentos de associativismo territorial, tem sido primordial para o sucesso da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A preocupação com a gestão dos recursos hídricos no país tomou maiores proporções nos anos 1970 com a Conferência das Nações Unidas sobre a Água de Mar del Plata. No entanto, apenas em 1980 os debates sobre os usos múltiplos da água e a importância de uma gestão participativa dos recursos levaram à necessidade de reformar o sistema de gestão e modernizar o setor que era normatizado pelo Código de Águas de 1934, que mantinha um forte olhar produtivo. Os estados brasileiros tiveram bastante protagonismo na criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, como São Paulo que foi precursor ao criar o Conselho Estadual de Recursos Hídricos em 1987. E, como o Consórcio Intermunicipal Santa Maria/Jacu, mecanismo coordenador que visava facilitar o diálogo e a negociação entre os usuários dos recursos hídricos.

Em 1997 a Política Nacional de Recursos Hídricos foi aprovada e instituída pela Lei nº 9.433. Ela estabeleceu uma gestão descentralizada e participativa, instituiu a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão dos recursos hídricos e criou o Sistema Nacional de

Gerenciamento de Recursos Hídricos. Cabe ressaltar que a nova política não revogou o Código de Águas de 1934, apenas alterou alguns princípios. A água agora passa a ser vista como um bem de domínio público, datada de valor econômico e que como usos prioritários o abastecimento humano e a dessedentação de animais. A Política ressaltou o valor da água como um bem, essencial à vida e ao desenvolvimento, e reconheceu seus usos múltiplos e a necessidade de protegê-la. O reconhecimento da bacia hidrográfica como unidade de gestão determinou que deveriam ser elaborados Planos Diretores para cada bacia hidrográfica, ressaltando a importância da colaboração entre os níveis de governo, dos usuários e da sociedade civil dentro da unidade.

A Lei 9.433/1997 também criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. É responsabilidade deste coordenar a gestão integrada das águas, implementar a Política Nacional e administrar os conflitos relacionados às águas. Compõem o SINGRH: Agência Nacional das Águas, Conselhos de Recursos Hídricos, Comitês de Bacias, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgãos dos poderes públicos e Agências de Água. Por fim, a Lei 9.433/97 destacou que é responsabilidade dos municípios a elaboração do Plano Diretor de Bacia, enquanto membro integrante do Comitê de Bacia, e a implementação do Plano de Bacia por meio do Plano Diretor Municipal que deve estar em consonância com as diretrizes do Plano de Bacia.

Sendo assim, O Plano Diretor de Bacia, constitui um importante instrumento de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, pois ele define e orienta o uso das águas. Devem ser elaborados com o envolvimento de órgãos governamentais, da sociedade civil, dos usuários e das diferentes instituições que participam do gerenciamento dos recursos hídricos. Além disso, a periodicidade do plano considera o horizonte de planejamento e as especificações da bacia. O primeiro plano de bacia do rio das Velhas esteve em vigor de 2004 a 2014, enquanto o atual tem vigência de 20 anos.

Ao analisar e comparar os dois PDRH do Rio das Velhas foi possível perceber que o plano de 2004 procurou conceituar os instrumentos de gestão das águas, enquanto o plano de 2015 se preocupou com o aprimoramento destes instrumentos para uma melhor eficiência na gestão dos recursos hídricos. Ambos os planos estão ancorados na Meta 2010, porém o plano de 2015 conseguiu expandir o plano de ação para outras metas que se mostraram emergentes. Contudo, o treco localizado na região metropolitana de Belo Horizonte foi o grande foco dos

dois planos, uma vez que esta região é a que mais demanda da bacia e, por isso, é a que tem mais ações destinadas à recuperação das águas.

Além disso, foi possível perceber o salto de qualidade na elaboração do diagnóstico, metas e ações ao compararmos os dois planos. Essa melhoria no PDRH do Rio das Velhas pode ser atribuída ao maior diálogo com a população local durante a elaboração do diagnóstico, da divisão da bacia em Unidades Territoriais e da análise integrada por meio de um sistema de agendas estratégicas.

Pode-se ressaltar aqui que as atividades de mineração, agricultura, pecuária e urbanização foram as principais causas da degradação da bacia em 2004 e em 2015. Contudo, já foram percebidas melhoras nos índices provenientes das ações do plano de 2004, deixando clara a importância do Plano Diretor de Bacia na proteção da água e na garantia de sua qualidade e quantidade, além de todos os ganhos resultados da gestão deste recurso, na fauna e flora na região da bacia.

Portanto, percebe-se que o Plano Diretor de Bacia não delimita ações exclusivas para cada um dos municípios integrantes da bacia, mas a atuação destes é visível na elaboração do diagnóstico dos problemas encontrados ao longo do curso do rio principal e seus afluentes. É importante destacar ainda que o Plano Diretor Municipal deve estar em concordância com as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Bacia e, assim, deve estar atento às ações previstas por esse para o alcance dos objetivos locais de sua região e, também, dos objetivos gerais da bacia. Sendo assim, é imprescindível a coordenação e a cooperação entre os municípios e entre estes e o Estado para a eficácia da Política Nacional de Recursos Hídricos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Estado, instituições e democracia: república. Brasília: IPEA, 2010. Cap. 5, p.177-207.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. Revista de Sociologia e Política, Curitiba: 24, p.29-40, jun. 2005.

ANA. A Evolução da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil. Brasília; ANA, 2002. Disponível em: <
<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2002/AEvolucaoDaGestaoDosRecursosHidricosnoBrasil.pdf>> Acesso em 27 mar. 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol.45, n.3, p.431-458, 2002.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Campinas, 2002.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva: São Paulo, 2004.

ARRETCHE, Marta. Método de constituição das instâncias decisórias: federalismo. In: Avritzer, Leonardo; Anastasia, Fátima, Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG; Pnud, cap. 3, p. 123-127, 2006.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº8.001, de março de 1990, que modificou a Lei nº7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jan. 1997.

CWE, 1992. Internacional Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st. Century. United Nations, Dublin, Irlanda.

JACOBI, Pedro Roberto; FRACALANZA, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. Desenvolvimento e meio ambiente. Curitiba: Editora UFPR, n.11-12, jan/dez, p.41-49, 2005.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. Revista Katál. Florianópolis, vol 10, n.2, p.237-244, 2007.

JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios de fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: Coelho, Vera Schattan P.; Nobre, Marcos (org), Participação e Deliberação. São Paulo: Editora 34. Cap, 12, p.270-289.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: Weffort, Francisco C., Os clássicos da política. São Paulo: Ática, 1989. Cap. 7, p. 244-255.

ALMG. *Comissão Extraordinária das Águas*. Relatório sobre a situação dos recursos hídricos do Estado. Diário do Legislativo. Belo Horizonte, dez. 2014.

PIZELLA, Denise Galo. A relação entre planos diretores municipais e planos de bacias hidrográficas na gestão hídrica. Revista Ambiente e Água. Taubaté: IPABH, Vol. 10, n.3, jul/set, p.635-645, 2015.

MINAS GERAIS. Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas; resumo executivo. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, 2004.

MINAS GERAIS. Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio das Velhas; resumo executivo. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, 2015.

O que é a Lei das Águas. Dicionário Ambiental. ((o))eco, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28797-o-que-e-a-lei-das-aguas/>. Acesso em: out. 2017.

SILVESTRE, Maria Elisabeth Duarte. Código de 1934: Água para o Brasil Industrial. Revista geo-paisagem, ano 7, n. 13, 2008.

SOARES, Márcia Miranda. Formas de estado: federalismo. Belo Horizonte: [s.n.], [201-].

STEPAN, ALFRED. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: [s.n], 1999.

STEPAN, ALFRED. Federalism and democracy: beyond the U.S. model. [S.l.]: Journal of Democracy, vol. 10, n. 4, p.19-34, 1999.