

A imperatividade da articulação/cooperação entre a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional de Recursos Hídricos à luz da Lei Complementar 140/2011

JOSÉ IRIVALDO ALVES O. SILVA

1 Introdução

Na presente quadra histórica é possível chegar-se ao consenso que se tem diversos problemas complexos a serem resolvidos e que merecem, sem sombra de dúvidas, a atenção de múltiplos profissionais. Dentre essas questões, o meio ambiente é uma preocupação pertinente, incluindo a água como principal vetor de preocupação.

O Brasil é um dos países destacados no planeta em termos de institucionalização de políticas públicas setoriais que visam implementar ações concretas de salvaguarda do meio ambiente e subsequentemente da água. Isso se deve a um lapso temporal de 16 anos que separam a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

O pressuposto básico do presente capítulo é que a articulação dessas políticas é essencial para o desenvolvimento de uma política ambiental integral, e para isso a Lei Complementar, que completou 10 anos em 2021, foi fundamental enquanto comando legal para instrumentalizar essa possibilidade. Portanto, a questão que deve estar em pauta nesse trabalho, é qual a importância da articulação da Política Ambiental com a Política de Recursos Hídricos.

Portanto, a partir da análise documental e das publicações mais recentes disponibilizadas, pretende-se apresentar um quadro que faça um balanço da questão apresentada. O presente capítulo será dividido em seções teóricas que abordarão essas políticas e o desenvolvimento regional e seções que abordem as evidências acerca da convergência ou não dessas políticas estruturantes.

2 A importância de políticas públicas no Estado Contemporâneo

O Estado contemporâneo age por meio de políticas públicas, que nada mais são que ações engendradas e planejadas pelos agentes políticos em última instância, mas que não se restringem apenas a essa categoria de agentes, podendo envolver diversos atores, como a sociedade em geral, incluindo setores mais organizados como Organizações Não-Governamentais (ONGs), usuários de serviços, mercado, enfim, todos os interessados precisam ter espaço para participar do processo que se classifica

como sendo de formulação da política, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). Porém, essa concepção ela tanto mais apurada, sofisticada e mais aberta à medida em que a democracia de uma país torna-se mais madura, ou seja, ganha um grau maior de qualidade, que implica em eficiência, responsividade e maiores entregas à sociedade.

Parada (2006) traz uma questão importante para que não se confunda política com política pública, pois costuma-se fazê-lo. Dessa forma, a política tem um escopo bem mais amplo, incluindo a política pública que se trata de soluções específicas de como manejar demandas públicas. Todos os políticos, de qualquer matiz que seja, terão como tarefa formular políticas públicas de sua preferência, buscando vetar aquelas que não são. Até aí é possível depreender que é preciso que exista uma demanda pública para que se formule uma política pública.

A demanda é percebida quando da construção de uma agenda pública. Essa é fundamental para se perceber quais as questões que tem uma natureza pública. A percepção de um problema precede a formulação de uma determinada agenda. Capella (2018) pontua fazendo uma síntese teórica desse campo, afirmando que é comum às diversas percepções acerca da agenda, a existência de um problema e a consideração do mesmo pela política e, conseqüentemente, pelo governo que poderá, não significa dizer que irá, inseri-lo na agenda decisória governamental.

A *agenda setting* é fundamental para inserir no “radar político” determinados temas relevantes. Será através desse processo que o Estado contemporâneo poderá aperfeiçoar o funcionamento de suas instituições dando melhores respostas e elaborando leis que estruturam políticas que tenham verdadeira prioridade.

3 A política pública ambiental no “radar da política”

Na década de 1970 a questão ambiental começa a ser introduzida como problema que merecia ser inserido numa agenda pública. Essa pressão foi muito mais externa, como quase todas as questões relacionadas com meio ambiente, do que interna. Uma evidência disso foi que na década de 1980 foi criada a Política Nacional de Meio Ambiente, através da lei n. 6.938/81, que estabeleceu diretrizes e princípios para a implementação de uma política pública ambiental. Mas uma coisa que se aprende nesse campo das políticas públicas entrecortado pela legislação é que existe uma distância entre o que é estabelecido como compromisso legal e a implementação concreta de instrumentos com o intuito de estruturar uma política pública ambiental de fato.

De todo modo, é preciso reconhecer que esse diploma legal insere definitivamente a questão ambiental na agenda pública nacional. Isso é reforçado cada vez mais através da evolução normativa interna, principalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que incorporou de vez o meio ambiente como necessariamente relevante para a implementação de um Estado Democrático de Direito. Dessa forma, não se trata de um compromisso que possa ser adiado ou não efetivado, o poder público precisa desenvolver ações específicas que assegurem um desenvolvimento sustentável baseado numa matriz ecológica.

Nesses 40 anos da Política Nacional do Meio Ambiente é bem verdade que houve avanços, especialmente, no campo da governança ambiental, estruturando-se uma gestão pública ambiental com a finalidade de implementar uma gestão efetivamente ambiental apoiada em um gerenciamento efetivo dos bens ambientais. Entretanto, os percalços se apresentaram, especialmente nos últimos anos, através de iniciativas muito claras no sentido de desconstruir essa governança e/ou flexibilizar a aplicação dos instrumentos de proteção ambiental (JARDIM e MURTA, 2021; OLIVEIRA, CRUZ e MONT'ÁLVERNE, 2021; SILVA, 2021).

Portanto, essa é uma questão que precisa ser pensada como essência, a questão ambiental faz parte indelevelmente da agenda pública nacional, essa foi uma escolha do constituinte no art. 225 da Carta Política, já exaustivamente debatido, e tentativas de modificar essa pauta devem ser rechaçadas pelo Ministério Público e pelo Judiciário, especialmente porque essas medidas de modificação desse status vem sob o pretexto de promover o desenvolvimento da nação brasileira.

4 O desafio da integração de políticas públicas

A lei complementar n. 140/2011, em seu art. 7º, inc. VII, estabelece que é tarefa da União “promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as políticas de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras”. A interpretação meramente gramatical informa que o legislador teve como intenção o entrelaçamento da política ambiental com as demais, o que aponta para uma necessária articulação, principalmente considerando a complexidade dos tempos atuais.

Isso significa, a priori, que não seria recomendada uma política ambiental compartimentalizada, mas holística, que tenha capacidade de dar conta da hipercomplexidade do momento, o que já se apresentava na década passada e imagina agora depois dessa experiência pandêmica vivida no planeta. O legislador elencou 4 políticas que são estruturais, a ambiental, a de recursos hídricos, a de desenvolvimento regional e a política de ordenamento territorial. Porém, fica claro que não para por aí, pois tem-se a expressão “e outras”, que não delimita mas expande as possibilidades.

Entretanto, como a proposta não seria ampliar demais o escopo nesse capítulo, tem-se a tarefa de relacionar a necessidade de uma articulação/integração da política ambiental com a de recursos hídricos como condição *sine qua non* para uma política de desenvolvimento regional. Depois de 10 anos desse diploma legal, é possível compreender que há uma dificuldade de implementação de políticas que exigem uma articulação integrativa, principalmente no tema tão sensível como o meio ambiente, principalmente porque se está diante de uma questão multiescalar, ou seja, são diversas as escalas de análise, abordagem e ação. O meio ambiente é um *pool* de

questões cuja a responsabilidade é das quatro esferas administrativas da federação brasileira, União, estados, municípios e Distrito Federal (CF, art. 23, inc. VI e VII).

Portanto, necessariamente toda a administração pública brasileira, em qualquer esfera, tem competência na seara ambiental, o que não significa dizer que devem se isolar nos problemas locais, mas ampliar para uma escala regional, o que ajudaria a internalizar no planejamento a necessidade de uma articulação integrativa.

Na visão de Theis (2020) é preciso observar que o campo do desenvolvimento regional abrange as Ciências Sociais Aplicadas, perpassando pelo Planejamento Urbano e Regional, por exemplo, em que se pode fazer uma interligação com diversas áreas do saber, o que parece ser bem vindo nos dias atuais, uma vez que os problemas ambientais necessitam em sua grande maioria de visões múltiplas.

4.1 A política ambiental e sua vocação integradora

Desse modo, uma política ambiental nacional precisa levar em consideração a diversidade ecossistêmica que se possui nas regiões brasileiras, com paisagens as mais diferentes e que possuem, por sua vez, uma demanda por soluções também diferenciadas. Mas para isso é indispensável entrelaçar as diversas escalas existentes, políticas e administrativas, pautando-se pelo cumprimento de planos diretores, por exemplo, onde for obrigatório, e revisá-los periodicamente.

Nesse processo, o meio ambiente deve ser o “fio condutor” das discussões e decisões, o que não implica em travar um embate com o modelo de desenvolvimento, mas pensar em um modelo que possa contemplar a manutenção da base material do planeta, isto é, a natureza, pois sem ela não haverá nenhum tipo de desenvolvimento.

Fatorelli e Mertens (2010) já apontavam que havia problemas institucionais para a implementação plena de uma política ambiental no Brasil, especificamente pela falta de capacidade técnica para desenvolver planos e executá-los. Acrescentaria que se tem dificuldades em um diálogo intra e interinstitucional. Essa interface dentro e fora das instituições e atores envolvidos é fundamental. Os autores destacam a importância do instrumento de política ambiental, inclusive compreendendo-o como uma política essencial para a preservação ambiental, e que ela e as demais só serão eficazes se a agenda ambiental estiver estabelecida no ambiente dos setores produtivos e não-produtivos.

Segundo Bengston, Fletcher e Nelson (2004) em análise acerca da gestão do crescimento urbano e a proteção de espaços abertos, seria necessário para esse tipo de incursão a garantia de sucesso dos instrumentos e políticas públicas integradas ou intersetoriais, o que necessariamente passaria pela incorporação de 5 aspectos essenciais:

- 1) Necessidade de realização de avaliações meticolosas da eficiência e impactos das políticas;

- 2) A implementação, que é o como executar a política, é mais essencial do que sua descrição (formulação);
- 3) Uso de instrumentos políticos múltiplos e complementares, tecnicamente integrados e sob coordenação sinérgica;
- 4) Coordenação horizontal e vertical: as políticas setoriais e nas diferentes escalas de administração afetam-se reciprocamente. As coordenações horizontais e verticais são importantes para evitar sobreposições e contradições de políticas, bem como orientar a condução de suas implementações, garantindo a consistência com os objetivos das políticas e das instituições.
- 5) Participação das partes interessadas: a participação de atores da sociedade civil, atores governamentais e setor privado é essencial para obter sucesso em políticas ambientais integradas a políticas setoriais produtivas.

Portanto, parece que qualquer intenção de estabelecer uma política ambiental multiescalar implicar no envolvimento de múltiplos setores, principalmente pensando-se que o meio ambiente fornece para a humanidade serviços ecossistêmicos os mais variados possíveis. Mas parece ainda distante da gestão pública real desde menor esfera administrativa do país, que é o município, o real escopo da política ambiental. A política ambiental, mencionado, precisa incluir as funções ecossistêmicas desenvolvidas pela natureza, sua proteção e restauração, referindo-se aos animais, vegetais, clima, água, ar, isso e além disso, compondo um sistema que precisa ser objeto de uma política em consonância com sua hipercomplexidade.

Dentre essas questões a serem enfrentadas a água e o clima parecem ser os que mais externam essa característica intrínseca de integração de uma política ambiental. Donadelli (2017) aponta a integração de políticas como uma necessidade, mas como uma dificuldade diante da burocracia estatal, corroborando que ela não estaria preparada para algo dessa magnitude. Segundo o autor a questão central seriam diferenças nas culturas burocráticas das diversas instituições ambientais, principalmente no modelo de gestão muito pautado em um viés hierárquico, quando se busca uma horizontalidade na governança.

Jordan e Lenschow (2010) já apontavam que essa proposta de integração da política ambiental seria uma tarefa difícil tanto para os estudantes da área como para os tomadores de decisão, especificamente os políticos. O fato que se coloca é que o meio ambiente não é um tema transversal e sim principal. Isso pode ser observado no arcabouço normativo federal ambiental, quadro 1, com diversos diplomas legais que necessitam de uma leitura sistêmica e constitucional. Portanto, está-se diante de um princípio de política ambiental, o princípio da integração ambiental que estabelece a necessidade de se levar em consideração as condições ambientais na tomada de decisão.

Quadro 1 – algumas normas federais que fazem parte do sistema que compõe a Política Nacional de Meio Ambiente

Diploma legal	Finalidade
Lei n. 6.938/81	Estabelecer princípios e diretrizes para uma política nacional de meio ambiente
Art. 225 da CF/88	Dispositivos acerca de uma regulação geral ambiental
Lei n. 9.433/1997	Instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos
Lei n. 9.965/1999	Institui a Política Nacional de Educação Ambiental
Lei n. 9.985/2000	Estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação
Lei n. 10.257/2001	Estabelece diretrizes para uma política urbana
Lei n. 11.445/2007	Instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico
Lei Complementar n. 140/2011	Estabelece normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas
Lei n. 12.651/2012	Trata da proteção da vegetação nativa
Lei n. 13.089/2015	Estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas
Lei n. 13.465/2017	Trata da regularização fundiária rural e urbana
Lei n. 14.119/2021	Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
Lei n. 14.016/2021	Realizou modificações na Política Nacional de Saneamento Básico

Fonte: elaboração própria

O quadro 1 traz alguns exemplos de dispositivos e diplomas legais que devem ser considerados pelos tomadores de decisão em suas diversas esferas de atuação ou escalas administrativas. Essa conduta administrativa deve estar, portanto, em consonância com a LC n. 140/2011. Tem-se aí um microsistema aberto que tem como finalidade uma abordagem mais holística possível da regulação ambiental. Dessa forma, esse sistema deve funcionar em prol de um novo projeto de desenvolvimento, no caso desenvolvimento sustentável, que deve ter implicações práticas na administração pública, especialmente na integração das diversas dimensões em torno da questão ambiental (ASSIS *et al.*, 2012).

4.2 A política de recursos hídricos e sua vocação integradora

No quadro 1 inseriram-se as políticas de recursos hídricos e de saneamento básico como parte de um sistema de política ambiental mais amplo por se

compreender que existe uma questão mais ampla em relação às demais políticas, a proteção ambiental. Dessa forma, quando se fala em proteção através da gestão e governança de corpos hídricos está-se abordando uma questão eminentemente ambiental. A gestão ambiental como conjunto de ações voltadas para a proteção e manejo ambiental de modo a lidar com interesses conflitantes em face dos bens ambientais (SEIFFERT, 2014), inclui esse conjunto de normas jurídicas que possuem essa essência em seu cerne.

A política ambiental, conforme a LC n. 140/2011, ela necessariamente deverá ser descentralizada, assim como a política nacional de recursos hídricos. São temas que precisam ser tratados em múltiplas escalas, seja local, regional ou nacional, e de forma integrada. Nessas questões conectadas é possível vislumbrar um modelo policêntrico de governança (FREY et al., 2021), ou seja, tem-se diversos centros de decisão, de um lado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e de outro o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Esse modelo ao que parece tem na cooperação seu pressuposto pragmático de funcionamento, seguindo o modelo maior de federalismo cooperativo. Isso significa que os entes federativos devem estar dispostos a agirem cooperativamente e não competitivamente. No caso da PNRH tem-se um elemento diferenciado para sua implementação que é a bacia hidrográfica. Essa é a unidade de planejamento da política de recursos hídricos internacional e nacionalmente institucionalizada. Isso traz uma série de implicações práticas, como a necessidade inarredável de planejamento integrado entre diversas escalas administrativas através de organismos colegiados como os comitês de bacia e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Isso se deve pela própria forma geográfica da bacia hidrográfica que suporta em seus limites, muitas vezes, mais de um município, mais de um estado, e até mesmo mais de um país.

Tal conformação natural da bacia hidrográfica exige uma capacidade maior de diálogo de formulação de uma agenda de ações a serem realizadas desde a base até o topo, influenciando diretamente na tomada de decisão. Assim compreende Frey *et al.* (p. 49) acerca desse policentrismo necessário:

Isso significa que a policentricidade implica uma interação contínua entre escalas e setores, entre, por um lado, autoridades e atores encarregados de tarefas, responsabilidades e atribuições específicas e, por outro, autoridades de propósito geral com funções de coordenação abrangentes. Da mesma forma, a gestão da água como um dever público específico desempenhado por unidades administrativas específicas, órgãos públicos e, cada vez mais, empresas privadas deve necessariamente ser integrada e prestar contas ao ordenamento do território.

A lei n. 9.433/1997 está em consonância com a perspectiva da LC n. 140/2011, a leitura em paralelo proporciona essa interpretação, pois, salvo melhor juízo, não há outra forma de fazer ou realizar uma política da água sem uma conexão direta com o meio ambiente. Isso foi previsto, sabiamente, pelo legislador no corpo da lei:

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das

políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.
[GRIFO NOSSO]

Portanto, é fundamental para a implementação de uma política de recursos hídricos uma integração com a política ambiental, pois uma é dependente da outra para o êxito pleno, o que significaria, necessariamente, corpos hídricos não poluídos, água de qualidade, aumento da produção da água e, por conseguinte, um meio ambiente equilibrado e, portanto, saudável. Essa vontade legislativa de integração também está presente no novo marco do saneamento, a lei n. 14.026/2021, em seu art. 2º, que aborda os princípios da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB):

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à **conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente**; IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à **proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado**;
(...) [GRIFO NOSSO]

Aqui se menciona a PNSB também com base no princípio da integração, essa é uma política que está também intrinsecamente interligada com a PNMA e a PNRH, sendo pressuposto básico a cooperação administrativa como estabelece a LC n. 140/2011. Porém, essa não é uma tarefa fácil na prática, como confirma Trindade (2016, p. 139):

observa-se que os principais problemas enfrentados pelos CBH envolvem: ausência de suporte técnico, físico e financeiro; inexistência ou “pouca existência” dos instrumentos de gestão previstos na PNRH; pouco poder decisório dos CBH, que, de modo geral, não atuam como órgãos deliberativos no Brasil; e baixa participação dos governos (estaduais e municipais) nestes grupos, o que dificulta ainda mais a articulação institucional dos CBH e seu poder de decisão.

Trindade (2016) aponta questões que dificulta a integração de fato a partir dos Comitês de Bacia Hidrográficas (CBH), que estão na ponta da implementação da política pública de água no Brasil. Isso reflete que é relevante que haja um olhar mais geral acerca do funcionamento dos sistemas e como eles dialogam entre si. Nesse campo da PNRH e da PNSB propõe-se uma gestão integrada que tem se mostrado como um desafio difícil de ser implementado, principalmente em face da falta de homogeneidade de implementação dos instrumentos de gestão previstos na legislação (SILVA, HERREROS e BORGES, 2017).

Segundo Silva, Herreros e Borges (2017) a gestão integrada dos recursos hídricos tornou-se um princípio internacional nesse campo que prevê que o desenvolvimento e a gestão integrada dos recursos hídricos devem ter por base uma abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e formuladores de políticas em todos os níveis. Portanto, o pilar para que haja integração é a participação. Tanto os recursos

hídricos como o meio ambiente como um todo tiveram um tratamento similar na Constituição de 1988, pois a sua gestão e governança devem ser descentralizadas como forma de dar eficiência a todo o processo, entendendo que cada região tem sua dinâmica própria, incluindo capacidade hídrica específica e ecossistemas diferenciados.

Isso está sendo reforçado pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a partir do objetivo número 6, quando estabelece a necessidade de universalizar o acesso à água e saneamento até 2030, considerando a meta 6.5.1 que prevê implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado. Essa questão, que está na agenda pública, teve sua implementação verificada pela Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA), conforme quadro 2, demonstrando-se que o Brasil ainda avançou pouco, apesar de uma “ambiência favorável”.

Quadro 2 – Grau de implementação da meta 6.5.2 dos ODS

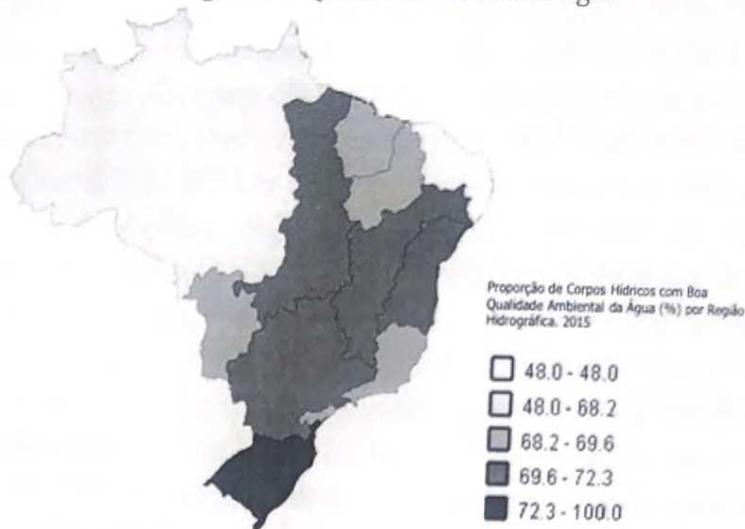
Ano	Grau de implementação da gestão integrada de recursos hídricos	Pontuação média do questionário de "ambiência favorável"	Pontuação média do questionário de "Base institucional"	Pontuação média do questionário de "financiamento"	Pontuação média do questionário de "Instrumentos de gestão"
2010	44,2	68,6	45,0	32,0	31,1
2013	47,3	71,4	50,0	32,0	35,6
2016	53,8	80,0	55,0	40,0	40,0

Fonte: ANA - Agência Nacional de Águas <https://odsbrasil.gov.br/objetivo6/indicador651#>

No caso do acesso à água e ao saneamento básico como um todo, apresenta-se uma questão muito importante para se ter como “lente” de análise desse fenômeno, a desigualdade social endêmica no país. Como enfatiza Rosa e Guarda (2019), historicamente o acesso à água e, por conseguinte ao saneamento, privilegiou o modelo de desenvolvimento e, portanto, as classes mais abastadas da sociedade, ficando os mais vulneráveis à margem da finalidade real da política pública.

Verificando-se a agenda pública, especialmente dos municípios, não se constata uma política pública consistente que articule meio ambiente e recursos hídricos, especificamente, pela falta de cumprimento e previsão nos planos diretores e ausência dos planos de saneamento municipais. Isso deveria ser uma premissa, embora precise-se lembrar que é muito importante a implementação dos planos, que muitas vezes ficam restritos à redação de textos muito propositivos mas que não surtem seu devido efeito prático. A figura 1 demonstra que se tem ainda muito que se avançar no campo de uma gestão e governança da água num contexto mais amplo ambiental, que se verifica na qualidade desse líquido vital. Ainda é possível encontrar regiões com graves problemas de qualidade ambiental da água.

Figura 1 – Qualidade ambiental da água



Fonte: <https://pgiods.ibge.gov.br/index.html?mapid=292>

Portanto, tem-se problemas consideráveis com a qualidade ambiental dos corpos hídricos nacionais, certamente, muito em virtude da ausência de infraestrutura de saneamento ou mesmo poluição difusa por meio da produção agrícola e industrial. A Tabela 1 reforça essa hipótese.

Tabela 1 – Diagnóstico do acesso à água e coleta de esgoto no Brasil

Regiões e tipos de regiões (em %)/Período	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte										
água	57,6	58,5	57,5	54,6	55,2	52,4	54,5	56,9	55,4	57,5
Coleta de esgoto	5,6	6,2	8,1	9,6	9,2	6,5	7,9	8,7	10,5	10,2
Nordeste										
água	68	69,7	68,1	71,2	72,4	72,1	72,9	73,4	73,6	73,3
coleta de esgoto	18,9	19,7	19,6	21,3	22,2	22,1	23,8	24,7	26,8	26,9
Sudeste										
água	90,3	90,6	91,3	91,5	91,8	91,7	91,7	91,2	91,2	91,3
coleta de esgoto	66,6	68,2	71,8	73,8	75,4	77,3	78,3	77,2	78,6	78,6
Sul										
água	86,7	85,9	84,9	88,2	87,2	87,4	88,2	89,4	89,4	89,7
coleta de esgoto	32,4	34,4	34,3	36,2	36,6	38	38,1	41	42,5	43,9
Centro-Oeste										
água	89,5	89	86,2	87,3	88	88,2	88,9	89,6	89,7	90,1
coleta de esgoto	44,8	46,5	46	47,5	42,7	42,2	46,9	49,6	51,5	53,9
Brasil										
água	81,2	81,7	81,1	82,4	82,7	82,5	83	83,3	83,3	83,5
coleta de esgoto	43,2	44,5	46,2	48,1	48,3	48,6	49,8	50,3	51,9	52,4

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2019). <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>

A água em sua essência tem uma natureza integrativa por si só, porém, o exercício da boa política é essencial para a concretização de uma integração efetiva da gestão desse precioso recurso, que depende de uma governança eficaz, o que é fundamental para outro passo mais audacioso, integrar-se com a política ambiental. Um exemplo, ao menos interessante formalmente, pois seria importante verificar se foi efetivado, foi a propositura de um Programa de Gestão Integrada das Águas e da Paisagem, proveniente de uma parceria entre o Banco Mundial e o Estado do Espírito Santo¹. Esse programa prevê:

- Proteção e recuperação dos mananciais por meio de ações de fortalecimento da gestão hídrica;
- Recuperação da cobertura florestal com a promoção de práticas sustentáveis de manejo da terra;
- Ampliação da cobertura dos serviços de esgotamento sanitário;
- Melhoria da eficiência do abastecimento de água;
- Elaboração de plano diretor metropolitano de manejo de águas urbanas;
- Gestão integrada de risco de desastres, incluindo a melhoria da capacidade de resposta do Estado aos eventos extremos da natureza.

Esse programa previa ações específicas para a gestão de águas urbanas, gestão de mananciais e recuperação de coberturas florestais e saneamento ambiental. Daí em virtude dos problemas provenientes de repetidas inundações na região metropolitana de Vitória, capital do Espírito Santo, foi proposto um Plano Diretor de Águas Urbanas da Grande Vitória, de modo a incorporar e influenciar o Planejamento Urbano e estabelecer metas objetivas para a sociedade com redução dos impactos relacionados com as Águas Urbanas, considerando a gestão integrada dos Recursos Hídricos das bacias hidrográficas urbanas envolvidas. O Plano deve ser um instrumento de planejamento do controle dos impactos dentro do ambiente urbano e orientador das ações de curto, médio e longo prazo para um desenvolvimento sustentável².

Outro exemplo é o Programa de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos³ da cidade de Uberaba Minas Gerais, que incluiu ações articuladas com a Área de Preservação Ambiental (APA) que se estende pelas bacias hidrográficas da região. Esse programa levou em consideração os elementos da natureza que impactam diretamente na produção de água. Isso é importantíssimo, pensar a produção de água como um serviço ecossistêmico que depende da preservação da mata ciliar, das áreas de preservação permanente, da proteção das nascentes, enfim, é um conjunto sinérgico de ações articuladas. Vasconcelos (2013) apontava a necessidade de implementar instrumentos de avaliação ambiental e dos impactos na gestão de recursos hídricos,

¹ Disponível em <https://sedurb.es.gov.br/aguasepaisagem>.

² Disponível em <https://sedurb.es.gov.br/aguasepaisagem>.

³ Disponível em http://uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/meio_ambiente/arquivos/agenda_branca/plano_manejo.pdf

baseado na participação no âmbito das bacias hidrográficas produzindo diagnósticos e prognósticos de ações.

5 Considerações Finais

A LC n. 140/2011 enfatiza a necessidade de uma articulação entre a política ambiental e outras políticas. Entretanto, pelo que se abordou não significa dizer que haja uma hierarquia de políticas públicas, mas muito mais uma horizontalidade que indica uma inter-relação, sem negar que o meio ambiente é o fio condutor do qual não se pode separar a gestão e governança de recursos hídricos.

Nessa esteira, é preciso avançar estabelecendo planos mais ousados, em que a tônica seja a dialogicidade entre diversos campos, que parecem separados, mas não estão de fato, como água e meio ambiente. Isso significa o estabelecimento formal de práticas de gestão que possam incluir setores, antes separados, agora unificados para o planejamento de ações integradas.

Percebe-se, portanto, que a chave não está na legislação em si, embora seja preciso fazer um balanço desses 10 anos da lei complementar, mas na prática da integração de políticas, já estabelecida na lei, mas que precisa ser uma característica indelével da gestão pública nacional, regional e local. Em sendo assim, estarão postas as condições para uma gestão integral da água e da paisagem, por exemplo. A própria essência da natureza leva a um movimento integrador.

6 Referências

- ASSIS, M. P. de, MALHEIROS, T. F., BRUNA, G. C., PHILIPPI JR, A. e CESARE, J. P. Integração dos Aspectos Ambientais nas Decisões: diferenciação de interesses no conselho municipal de política urbana de Santo André / SP. *Saúde Soc. São Paulo*, v.21, supl.3, p.71-81, 2012.
- BENGSTON, D. N., FLETCHER, J. O., NELSON, K. C. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning* 69 (2004) 271–286.
- CAPELLA, A. C. N. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018.
- DONADELLI, F. Integração de políticas ambientais no Brasil: uma análise de políticas de mudanças climáticas e biodiversidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 51(5):734-766, set. - out. 2017.
- FATORELLI, L. e MERTENS, F. Integração de políticas e governança ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. *Ambiente & Sociedade* [online]. 2010, v. 13, n. 2 [Acessado 5 Mar. 2022], pp. 401-415.
- FREY, K., RAMOS, R. F., ANJOS, L. A. P. dos, MILZ, B., JACOBI, P. R. Polycentric Water Governance in the Urban Global South. In W. Leal Filho et al. (eds.),

- Sustainability in Natural Resources Management and Land Planning, World Sustainability Series, https://doi.org/10.1007/978-3-030-76624-5_4.
- JARDIM, V. M. de C. C., MURTA, M. A. O enfraquecimento do SINIMA: atrasos no acesso à informação ambiental no Brasil. In LEUZINGER, M. D., SOUZA, L. R. de, CIRNE, M. B. 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: ICPD; CEUB, 2021.
- JORDAN, A., LENSCHOW, A. Policy Paper Environmental Policy Integration: a State of the Art Review. Environmental Policy and Governance. Env. Pol. Gov. 20, 147–158 (2010). DOI: 10.1002/eet.539.
- PARADA, E. L. Política y políticas públicas. In SARAIVA, E., FERRAREZI, E. Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2006.
- ROSA, A. M. R., GUARDA, V. L. de M. Gestão de recursos hídricos no Brasil: um histórico. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 9, n. 2, maio/ago. 2019 (p. 197-220).
- SILVA, M. B., HERREROS, M. M. A. G., BORGES, F. Q. Gestão integrada dos recursos hídricos como política de gerenciamento das águas no Brasil. Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, vol. 10, núm. 1, pp. 101-115, 2017.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- TRINDADE, L. de L. Gestão integrada de recursos hídricos: papel, potencialidades e limitações dos comitês de bacias hidrográficas. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina. 2016.
- THEIS, I. M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. In SOUZA, C. M. de, THEIS, I. M., BARBOSA, J. L. A. Celso Furtado: a esperança militante. Campina Grande: EDUEPB, A UNIÃO, 2020.
- VASCONCELOS, MEG. Avaliação ambiental estratégica para a gestão integrada e participativa dos recursos hídricos. In: LIRA, WS., and CANDIDO, GA., orgs. Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2013,.