

IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO: DESAFIOS PARA O APRIMORAMENTO

Nádia Antônia Pinheiro Santos¹

Patrícia Gaspar Costa²

Sônia de Souza Ferreira³

Allan de Oliveira Mota⁴

Marília Carvalho de Melo⁵

RESUMO

A gestão das águas em Minas Gerais, definida pela Política Estadual de Recursos Hídricos, Lei nº. 13.199, de 29 de janeiro de 1999, tem seu pilar na implantação dos instrumentos de Gestão e é pautada, principalmente, na efetivação dos planos estadual e diretores; enquadramento, outorga, cobrança e sistema de informações. Após 19 anos da Lei Estadual, avaliar a situação desses instrumentos é primordial, pois possibilita definir novas metas e estratégias de atuação nas Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos de Minas Gerais (UPGRHs). Dos instrumentos previstos na lei, apenas compensação a municípios pela exploração e restrição de uso e rateio de custos das obras de uso múltiplo não foram efetivados. Os demais instrumentos foram implantados, mesmo que parcialmente no Estado, sendo necessário aperfeiçoar o nível de implementação, principalmente, no que se refere a integração entre eles e com os de planejamento e controle ambiental. Para isso, é essencial o fortalecimento institucional dos entes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos (SEGRH) para que possam exercer suas competências legais e cumprir o seu papel na política e gestão dos recursos hídricos.

Palavras-chave: Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos. Gestão integrada. Fortalecimento Institucional.

1. GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Nos últimos anos, com a escassez hídrica e a intensificação de conflitos pelo uso da água, a gestão integrada dos recursos hídricos ganhou relevância como mecanismo que busca assegurar o uso múltiplo, por mediar conflitos e, conseqüentemente, os anseios da sociedade.

Entende-se por gestão de recursos hídricos o conjunto de ações destinadas a regulação, planejamento e controle, que viabilizam a proteção, a recuperação e a preservação desse recurso. Essas ações são orientadas pela implementação dos instrumentos de gestão⁶, ferramentas fundamentais para garantir o equilíbrio ambiental, assim como a disponibilidade quantitativa e qualitativa das águas.

Avaliar a efetividade desses instrumentos, após 19 anos de sua implantação é estratégico para revelar os desafios ainda existentes e estabelecer novas metas de compromisso com a sociedade.

¹ Geógrafa, mestre em Análise Ambiental, Gestora Ambiental do Igam, nadia.santos@meioambiente.mg.gov.br

² Engenheira Agrônoma, mestranda, Analista Ambiental do Igam, patricia.costa@meioambiente.mg.gov.br

³ Geógrafa, especialista, Analista Ambiental do Igam, sonia.ferreira@meioambiente.mg.gov.br

⁴ Biólogo, mestrando, Analista Ambiental do Igam, allan.mota@meioambiente.mg.gov.br

⁵ Engenheira Civil, doutora em Recursos Hídricos, Analista Ambiental e Diretora Geral do Igam, marilia.melo@meioambiente.mg.gov.br

⁶ Lei Estadual de Recursos Hídricos – 13.199 de 1999, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências

2. IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Os instrumentos de gestão, definidos no art. 9º da Lei 13.199/99, têm como objetivo disciplinar e incentivar o uso racional das águas. São eles: Planos Estadual e Diretores de Bacias Hidrográficas; Sistema Estadual de Informação; Enquadramento dos corpos de água; Outorga dos direitos de uso; Cobrança pelo uso de recursos hídricos; Compensação a municípios pela exploração e restrição de uso; Rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo e as Penalidades.

O Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), órgão gestor estadual, tem empreendido esforços ao longo dos anos no sentido de implementar esses instrumentos, juntamente, com os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) e as entidades equiparadas às agências de bacias. Cada instrumento tem sua função específica, seja de disciplinamento (outorga, planos diretores, enquadramento), incentivo ao uso racional (cobrança) ou apoio com informações relevantes a gestão (sistemas de informação) (Brasil, 2015).

Em Minas Gerais, a outorga, responsável por assegurar o controle do uso das águas, foi o primeiro instrumento a ser efetivado, antes mesmo da publicação da Lei 13.199 de 1999. Situação semelhante ocorreu com o enquadramento dos corpos de água, que entre 1994 a 1998, era elaborado pela Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM) com base na política ambiental. Nesse período, foram enquadrados por deliberação normativa os cursos de água das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Paraopeba, Paraibuna, das Velhas, Pará e Verde (IGAM, 2013). Ao longo dos anos, o Igam elaborou, por meio dos PDRH, diretrizes para o enquadramento de 13 UPGRHs e propostas de enquadramento para 5 bacias hidrográficas (Figura 1).



Figura 1 - Linha do tempo da implementação dos instrumentos de Gestão.

Em 2004, o IGAM, por compreender a importância de planejar e definir diretrizes e critérios para o gerenciamento dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, intensificou a elaboração dos Planos Diretores de Bacias Hidrográficas (PDRH), totalizando, em 2018, 30 planos concluídos, quatro em processo de contratação e dois em elaboração pela Agência Nacional de Águas (ANA).

O nível de implementação desses instrumentos, por Unidade de Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos (UPGRH) é apresentado na Figura 2. Considerou-se em sua definição o número de instrumentos efetivados por UPGRH, sendo as categorias alto (5), médio (4), baixo (3) e muito baixo (<2).

Dentre as 36 UPGRHs do Estado, quatro possuem todos os instrumentos de gestão avaliados implementados, sendo aquelas próximas a grandes centros urbanos, intensamente exploradas, cujo comprometimento ambiental é significativo. Também apresentam participação popular mais intensa e CBHs mais atuantes.

Os dados apresentados na Figura 2 representam um panorama numérico da implementação, entretanto, a avaliação não deve se restringir apenas as questões quantitativas, devendo abranger também os aspectos qualitativos. Deve-se considerar sobretudo, que cada instrumento tem as suas especificidades e dificuldades de implantação.

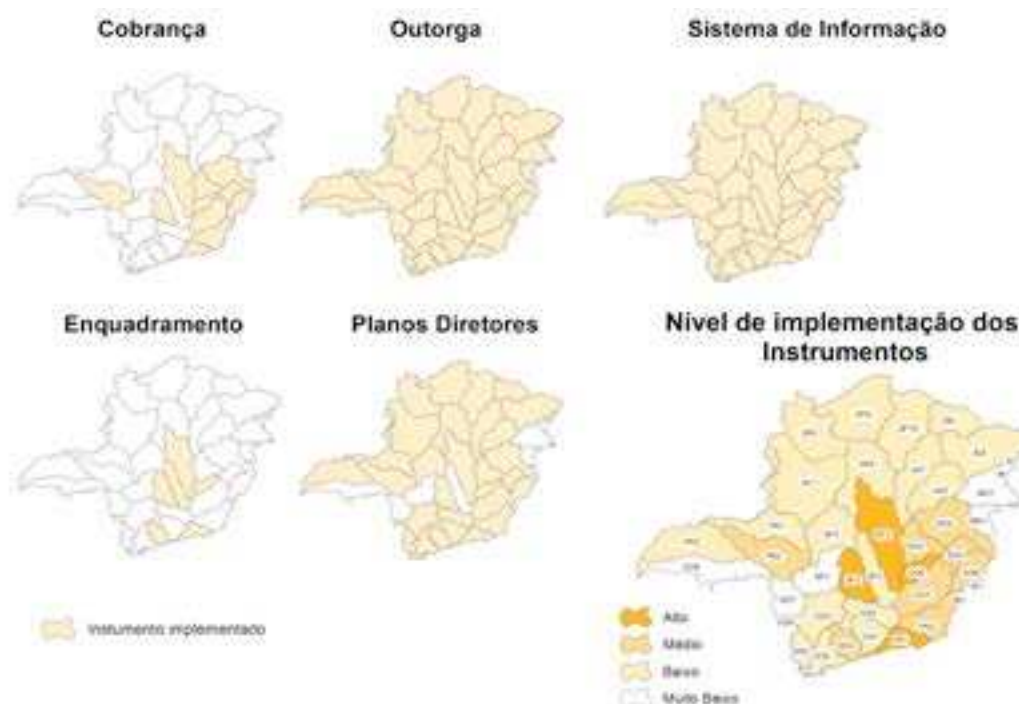


Figura 2 - Nível de implementação dos instrumentos de Gestão por UPGRH.

A cobrança pelo uso da água, por exemplo, cujo um dos objetivos é o uso racional da água por meio de mecanismo econômico, tem como um dos pré-requisitos o potencial de arrecadação. Em algumas regiões do Estado, como o norte de Minas, o potencial é restrito, devido à baixa oferta hídrica e dispersão das atividades econômicas. Esse aspecto pode comprometer sua implantação, pois torna-se inviável custear as agências e/ou entidades equiparadas e operacionalizar as ações previstas nos planos diretores. Cabe, portanto, nestas regiões, o maior apoio do estado para o cumprimento dos objetivos do sistema de gestão de recursos hídricos.

Para a execução efetiva das ações dos PDRHs, aprovados em grande parte do Estado, é necessário maior articulação e coordenação com outras políticas públicas setoriais que se relacionam no território da bacia hidrográfica e maior aporte de recursos financeiros. A cobrança pelo uso da água, por exemplo, deve financiar a implementação do plano. Entretanto, a realidade social brasileira e a construção da credibilidade do instrumento econômico do sistema de gestão de recursos hídricos levam a preços públicos unitários da cobrança que não refletem o real valor da água. Somado a isso, a falta de objetividade dos programas e ações, tem dificultado a aplicação desses recursos. E, os atrasos na execução dos planos têm demandado a sua atualização antes mesmo do cumprimento das metas.

Evidentemente, não se espera arrecadar apenas com a Cobrança o montante necessário para custear as ações propostas nos planos. Mas, ao longo do tempo, os volumes arrecadados têm se tornado menores frente ao aumento nos custos de mercado, enquanto a arrecadação⁷ é praticamente fixa. Como solução outros investimentos de setores afins, como o saneamento, complementariam e viabilizariam programas e ações previstos nos documentos.

No caso do enquadramento dos corpos de água, instrumento que promove a intercessão entre as políticas de recursos hídricos e ambiental, por definir limites e condições de emissão de carga poluidora nos corpos hídricos para os empreendimentos, a ausência de metas intermediárias limita a sua aplicação. Outro fator que dificultava a elaboração de novos enquadramentos era a ausência de uma norma regulatória estadual com diretrizes para subsidiar os gestores. O que foi sanado em um trabalho conjunto do IGAM com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) de MG que resultou na aprovação da Deliberação Normativa CERH nº 06, 14 de setembro de 2017.

A outorga de captação é um instrumento difundido e consolidado no Estado. Em áreas de conflitos, são emitidas outorgas coletivas. Entretanto, a de lançamento de efluentes está restrita apenas à sub-bacia do Ribeirão da Mata, afluente do rio das Velhas. Isso, limita a sua integração com o enquadramento por não restringir o padrão de classe em corpos de águas receptores.

3. GESTÃO INTEGRADA: DESAFIOS PARA O APRIMORAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A implantação dos instrumentos não ocorreu no Estado de maneira simultânea, o que acarreta algumas dificuldades para a gestão integrada das águas. Nesse sentido, é fundamental buscar o alinhamento entre eles, garantindo assim sua eficácia (Brasil, 2015). Além dessa articulação, é necessário o aprimoramento na aplicação de cada um, aumentando a complexidade na sua execução. Por exemplo, a outorga, que atualmente tem as modalidades superficial e subterrânea, coletivas e de lançamento de efluentes, aprimoraria sua atuação também com a emissão de outorgas sazonais.

De forma mais ampla, os instrumentos da gestão de recursos hídricos devem ser executados juntamente com os de planejamento e de controle Ambiental⁸. A Figura 3 apresenta as ações para o referido aprimoramento.

⁷ No âmbito nacional, a Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos n. 192/2017 estabelece índice de correção anual dos valores arrecadados, tentando assim vencer esse desafio.

⁸ Lei nº 6.938/1981 que define a Política Nacional do Meio Ambiente.

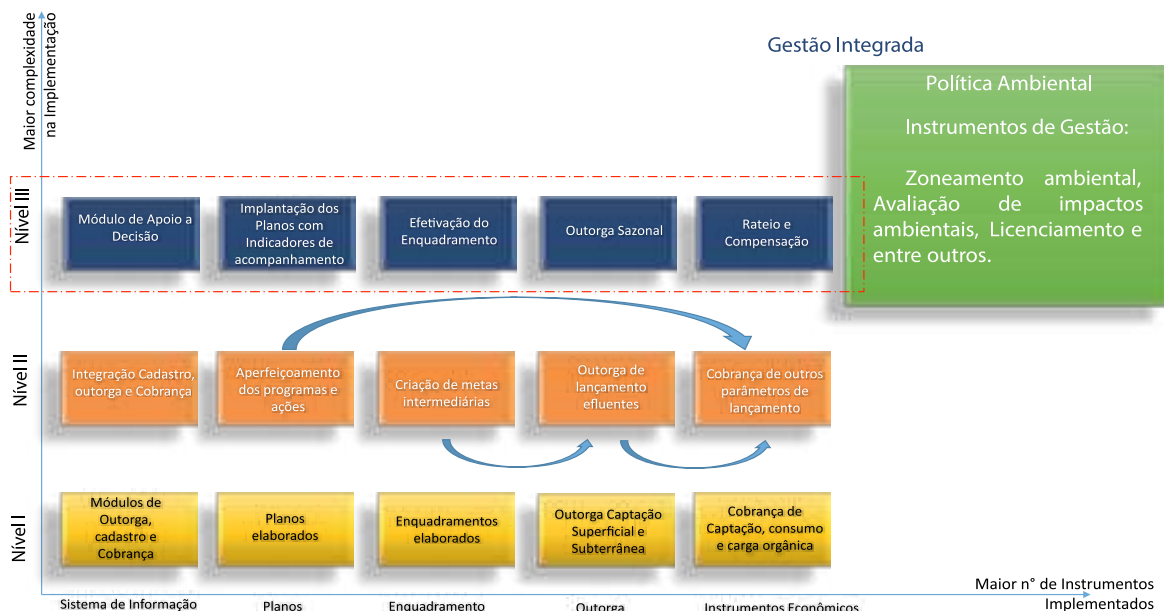


Figura 3 - Propostas para evolução e integração entre os instrumentos de gestão.

Algumas dessas ações já estão em andamento, como a manutenção de módulos do sistema de informação, enquanto outras estão em planejamento, como ampliação da outorga sazonal e de lançamento de efluentes para outras regiões do Estado.

Outra evolução seria o aprimoramento da cobrança pelo lançamento de efluentes contemplando outros parâmetros, além da DBO, bem como a implantação de outros instrumentos econômicos como o rateio e a compensação.

Em relação aos PDRHs, foi definida a metodologia para avaliação da implementação das ações. A análise utiliza indicadores de desempenho, para medir o grau de execução e já foi aplicada nos planos das bacias hidrográficas do Rio das Velhas e do Rio Verde. A análise dos dados foi realizada por meio de matrizes de implementação e de caracterização (MOTA, 2018, no prelo).

Por fim, o atual desafio para a gestão integrada, descentralizada e participativa das águas no Estado é o fortalecimento institucional dos entes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) para que possam exercer suas competências legais de maneira efetiva e cumprir o seu papel na política e gestão das águas. Para tanto deve ser estabelecida uma agenda de prioridades, de curto, médio e longo prazos, que considere os instrumentos de gestão de forma integrada no território da bacia hidrográfica. Além da interseção da agenda hídrica com outras políticas pública setoriais, com vistas a melhoria de disponibilidade de água em quantidade e qualidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Instrumentos de gestão das águas**. Brasília: Edições Câmara, 2015.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. **Primeiro relatório de gestão e situação dos recursos hídricos em Minas Gerais** - 2012. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2013. 294 p. Disponível em: <http://biblioteca.meioambiente.mg.gov.br/index.asp?codigo_sophia=14334>. Acesso em: 26 jan. 2018.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. **Minas Gerais- Diário Executivo**, Belo Horizonte, 29 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=209>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

MOTA, A.O. **Proposição metodológica para avaliação da implementação de Planos Diretores de Recursos Hídricos**, 2018. 291f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. (no prelo).