

ANÁLISE DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE MATO GROSSO A PARTIR DO PROGESTÃO

NILDA DOS SANTOS

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA - UNIR

GLEIMIRIA BATISTA DA COSTA

Resumo

Os recursos naturais ainda são explorados de forma excessiva e ameaçam a destruição do meio ambiente e de recursos considerados essenciais à vida como a água. Tais ações levam a estudos cada vez mais profundos sobre que tipo de gerenciamento são empreendidos nesta área. É fato que a inclusão dos diversos atores sociais são fatores que cooperam para a institucionalização de padrões de utilização mais eficientes e sustentáveis. (OSTROM, 1997, PINTO, 2014). Os recursos hídricos são tidos como recursos de uso comum, portanto de responsabilidade de todos. Nesse sentido, o Pacto Nacional pelas Águas ressalta a importância da cooperação e integração como mecanismo de governança e gestão dos recursos hídricos a nível local e nacional. Entendendo a urgência em conhecer e discutir a gestão dos recursos hídricos no âmbito estadual, este estudo tem como base a pesquisa documental e bibliográfica a partir da análise do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas - Progestão a fim de verificar as ações adotadas pelo estado de Mato Grosso no gerenciamento dos recursos hídricos no que tange a variável de planejamento. Apesar do arcabouço legislativo e institucional existente na Política Nacional De Recursos Hídricos no Brasil, o sistema ainda é falho, havendo um descompasso entre os objetivos propostos e a efetiva implantação das políticas públicas, em consequência de diversos fatores políticos, econômicos e institucionais que impedem que planos gerenciais sejam executados em sua totalidade e com êxito (CAVALCANTI, 2004). Alicerçado nas metas de ações dispostas no Progestão pactuado pelo estado e considerando a variável de planejamento, busca-se verificar como tais ações cooperam e colaboram com a melhoria da governança de recursos hídricos no estado.

Palavras Chave

Governança, Progestão, Recursos hídricos

ANÁLISE DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE MATO GROSSO A PARTIR DO PROGESTÃO

1 INTRODUÇÃO

Os recursos naturais ainda são explorados de forma excessiva e ameaçam a destruição do meio ambiente e de recursos considerados essenciais à vida como a água. Tais ações levam a estudos cada vez mais profundos sobre que tipo de gerenciamento são empreendidos nesta área. É fato que a inclusão dos diversos atores sociais são fatores que cooperam para a institucionalização de padrões de utilização mais eficientes e sustentáveis. (OSTROM, 1997, PINTO, 2014).

Os recursos hídricos são tidos como recursos de uso comum, portanto de responsabilidade de todos. Nesse sentido, o Pacto Nacional pelas Águas ressalta a importância da cooperação e integração como mecanismo de governança e gestão dos recursos hídricos a nível local e nacional.

Entendendo a urgência em conhecer e discutir a gestão dos recursos hídricos no âmbito estadual, este estudo tem como base a pesquisa documental e bibliográfica a partir da análise do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas -Progestão a fim de verificar as ações adotadas pelo estado de Mato Grosso no gerenciamento dos recursos hídricos no que tange a variável de planejamento.

Apesar do arcabouço legislativo e institucional existente na Política Nacional De Recursos Hídricos no Brasil, o sistema ainda é falho, havendo um descompasso entre os objetivos propostos e a efetiva implantação das políticas públicas, em consequência de diversos fatores políticos, econômicos e institucionais que impedem que planos gerenciais sejam executados em sua totalidade e com êxito (CAVALCANTI, 2004).

Alicerçado nas metas de ações dispostas no Progestão pactuado pelo estado e considerando a variável de planejamento, busca-se verificar como tais ações cooperam e colaboram com a melhoria da governança de recursos hídricos no estado.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os efeitos dos padrões de produção dos últimos anos acumulado ao histórico de consumo e utilização dos recursos naturais de forma exacerbada, levam a revisão de práticas de produção e ao engajamento para o enfrentamento da degradação ambiental mediante às pressões exercidas sobre a utilização dos recursos naturais e o debate desses recursos como componentes do processo de produção.

Ostrom et al (1999) propõe um regime de propriedade comum no qual os usuários dividem direitos e responsabilidades por meio da Teoria dos Recursos de Uso Comum. Os estudos propostos por Ostrom et al (1999) não ignoram a tragédia dos comuns, mas apresenta como modelo viável o uso dos recursos compartilhados pela sociedade organizados por aspectos de governança e sustentabilidade.

A perspectiva de governança parte da premissa de que o sucesso da gestão de bens comuns passa pela utilização eficaz dos recursos. O conceito de governança refere-se aos “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997, p. 342).

A governança serve como termômetro para compreensão dos problemas globais, além de ser uma forma para avaliar a teoria de Hardin (1968) na percepção e gestão de problemas comuns, como forma de propor alternativa para a tragédia (OSTROM et al, 1999; HESS; OSTROM, 2007).

Os estudos propostos por Ostrom (2007) ressaltam a importância da convivência harmônica por meio do tripé homem, recursos naturais e instituições. Neste caso, as instituições são entendidas como as regras, normas e estratégias que são convencionadas pelos indivíduos e servem como parâmetro de sanção ou incentivo para que os indivíduos possam agir numa racionalidade coletiva. O pensamento individual é abandonado e adotam-se ações recíprocas de convivência, abandonando os hábitos de exploração máxima dos recursos naturais como forma de reduzir a destruição do recurso e beneficiar a todos (HESS, OSTROM, 2007; OSTROM, 2007).

No que tange a gestão dos recursos naturais, estes se tornam menos efetivos quando apenas as entidades governamentais têm a responsabilidade de criar, implementar e monitorar esses recursos, enquanto as comunidades apenas exploram (OSTROM, 1990). Segundo Ostrom (1990), devido a deficiência na gestão destes recursos, há uma tendência em fixar normas que possam ser apropriadas e cumpridas pelos agentes locais.

A participação de todos os atores sociais é a base para a construção de políticas públicas de forma democrática, num ato mais inclusivo que governar (JACOBI, 2012). Em outras palavras, Jacobi (2012, p. 2) acrescenta que a “governança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual teórica e operacional associada a uma visão hidropolítica”. A governança da água envolve fatores políticos, sociais, econômicos e administrativos numa visão ampliada que põe em questão a forma como os recursos hídricos são geridos e distribuídos à sociedade. A reflexão que se faz a respeito da governança da água é fruto do intenso processo de transformação no qual o mundo vem vivenciando aliado aos debates sobre a promoção do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a governança enquanto instrumento conceitual que engloba uma nova concepção da água é implementada com a Política Nacional de Recursos Hídricos a partir de 1997 e o estabelecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Apesar de ter um arcabouço legislativo bem fundamentado, a descentralização e integração participativa ainda é um desafio em alguns estados, dado as diferentes dimensões e as especificidades de cada região/estado/bacia hidrográfica. Para se estabelecer bases sólidas a governança observou-se que era necessário estabelecer uma política de recursos hídricos de forma setorial, onde todos pudessem cooperar observando suas particularidades mas mantendo visão integradora como estratégia de cooperação. Nesta perspectiva, a formalização do “Pacto Nacional Pela Gestão das Águas” denominado de “Progestão” se constitui como uma política pública para promover a articulação entre os processos de gestão das águas na esfera nacional e estadual e promover o fortalecimento de um modelo de governança das águas eficaz.

Lançado em 2013, o programa Progestão é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente e a Agência Nacional de Águas como forma de incentivar a gestão das águas nos estados por meio de um incremento financeiro/orçamentário aos estados que alcançam as metas pactuadas.

3 METODOLOGIA

Objetivando a operacionalidade da pesquisa, este trabalho expõe-se como uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratória e descritiva, posto que o embasamento para este trabalho se propõe a observar, registrar, analisar e correlacionar os fatos e fenômenos, além descrever a situação existente. Caracteriza-se como pesquisa bibliográfica por utilizar de materiais bibliográficos como livros, artigos de periódicos, teses e materiais publicados na internet e pesquisa documental que contou com a utilização de documentos da base de dados

do estado de Mato Grosso dentro do âmbito de atuação e vigência Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas - Progestão.

A coleta de dados da pesquisa documental se deu através de busca de informações no portal da ANA/Progestão (<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao>) e dados disponíveis no site da Secretaria de Estado de Meio Ambiente –Sema/MT (<http://www.sema.mt.gov.br/>).

4 RESULTADO E DISCUSSÃO

O Programa do Progestão propõe que os estados estabeleçam medidas de conservação e preservação das unidades hídricas a partir da construção de um ambiente de desenvolvimento institucional, econômico, social e ambiental.

Como marco inicial do programa, foram realizadas oficinas para apresentação da situação dos recursos hídricos e promover a discussão entre os entes federativos de forma a facilitar a escolha da tipologia de gestão e seleção de metas mais adequada ao estado no primeiro ciclo do programa.

As metas são classificadas em dois tipos: metas de cooperação federativa definida pela Ana em instrumentos legais e metas de gerenciamento estadual aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) dos respectivos estados de acordo com a tipologia de gestão escolhida no ato da pactuação (ANA, 2017).

Em Mato Grosso o Progestão foi instituído através do Decreto nº 1815 de 20 de junho de 2013 no qual definiu a Secretaria de Estado de Meio Ambiente –SEMA como entidade coordenadora do programa, tendo a competência para desempenhar todas as atribuições do órgão conforme dispõe o regimento interno do órgão.

Antes da adesão ao programa, o estado de Mato de Mato já possuía uma Política Estadual de Recursos Hídricos e um Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Na adesão ao Progestão o estado optou pela tipologia B e aprovou o quadro de metas junto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos definindo o 1º período de certificação para os anos 2013 a 2016 e posteriormente o 2º período para 2017 a 2022. De acordo com o programa, para cada tipologia, existe um conjunto de variáveis divididas em quatro grandes grupos: Variáveis legais, institucionais e de articulação social, variáveis de planejamento, variáveis de informação e suporte e variáveis operacionais.

Nesse estudo foi delimitado como premissa de análise a variável de planejamento, considerando esta variável como base para estabelecimento de uma boa governança.

Gráfico 1 – Acompanhamento das Metas Estaduais – 1º Ciclo



Fonte: Dados pesquisa, Progestão (2024)

Em relação às variáveis de planejamento, com destaque para a variável de Planejamento estratégico institucional, o estado declarou no ano 2013, haver um

planejamento estratégico aprovado, mas sem instrumentos e condições para sua efetiva implementação, reconhecendo neste caso, a necessidade de se criar ou aprimorar os instrumentos. O planejamento se baseia no Plano Plurianual-PPA e no Plano de Trabalho Anual – PTA da Secretaria de Meio Ambiente, sem haver um planejamento específico para a coordenadoria de Recursos Hídricos. Nesse sentido, numa escala de varia de um a três, os gestores auto avaliaram o planejamento com a média 2.

Entre os anos de 2013 a 2016 não houve alteração na auto avaliação, no entanto os gestores apresentaram a implementação de ações que no início do programa era inexistente, como exemplo a utilização de um programa de gestão de projetos em que é possível controlar atividades, verificar metas e acompanhar gastos além da implantação do sistema Monitora.

Com relação a meta Plano estadual de recursos hídricos (PERH) o estado já possuía um plano estadual aprovado por meio da Resolução nº. 26 de 02/06/2009 e sancionado pelo Governo do Estado por meio do Decreto nº 2.154 de 28/09/2009. Apesar de haver o plano estadual legalizado e institucionalizado, o mesmo ainda não é devidamente implementado pelos gestores e demais agentes. Para tanto, os gestores declararam no memorial do programa a “intenção de avaliar a implementação do PERH com relação às ações sob a governabilidade da SEMA”. (Memória Progestão). Em entrevista, o gestor atribuiu as dificuldades em implementar o PERH devido à falta de autonomia do órgão gestor aliado a pouca visibilidade da área de recursos hídricos nas políticas públicas do estado.

O fato de o estado já possuir um plano estadual estabelecido denota a preocupação do estado com a manutenção e preservação dos recursos naturais e como este, aprendeu com as ações passadas, caminhos para vislumbrar o futuro. A institucionalização do plano estadual demonstra que o estado já possui ações de planejamento do recursos hídricos prototipadas e corporificadas, mesmo que o estado não tenha obtido a avaliação máxima neste item. Destaca-se também a conexão que o estado tem com a fonte de avaliação dos recursos hídricos e do programa em questão, ao demonstrar no memorial do programa a visão e intenção em melhorar as ações e/ou práticas do PERH junto a Secretaria de Meio Ambiente - SEMA.

De acordo com relatório institucional de avaliação do programa realizado pelo IPEA, a “percepção dos gestores quanto à influência do Progestão no fortalecimento dos instrumentos de gestão hídrica é positiva; (...) o programa tem funcionado como indutor de melhorias na operacionalização dos instrumentos” (p.16).

Para o segundo ciclo, o estado tinha um conjunto maior de metas a cumprir na variável de planejamento e os dados apontam que o alcance de quase todas as metas, exceto plano de bacias e estudos especiais de gestão. As variáveis de gestão integrantes do Quadro de Metas aprovado pelo CERH “refletem aspectos referentes à organização institucional e à implementação dos instrumentos de gestão, dentre outros temas relacionados à governança das águas” (ANA, 2023). Nesse sentido, o estado de Mato Grosso apresentou bom desempenho no atingimento das metas estaduais durante o período 2017-2021.

Gráfico 2 – Acompanhamento das Metas Estaduais – Eixo 2



Apesar do não atingimento total da meta 2.5, o relatório de avaliação destaca como principais avanços da variável a implementação de dois planos de bacias hidrográficas e como maior desafio a implantação dos demais planos.

Mesmo com os desafios apresentados, o relatório demonstra que, o programa tem conferido ao órgão gestor maior oportunidade de organizar suas informações, aperfeiçoar processos e operacionalizar os instrumentos, uma vez que anualmente é realizada uma avaliação das variáveis de gestão no estado e, conseqüentemente, da atuação da SEMA para a gestão dos recursos hídricos.

5 CONCLUSÃO

A partir da análise dos ações e metas cumpridas ao longo do programa é possível constatar que o programa trouxe avanços significativos governança dos recursos hídricos no estado na busca pela revisão da política de recursos hídricos já existente e a regulamentação do FEHIDRO, além de trazer meios de manter a “sustentabilidade financeira do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a automação dos processos de outorga e, conseqüentemente, a diminuição do tempo de concessão para os usuários” (ANA, 2023).

Apesar da governança hídrica ainda representar um desafio aos gestores, o Programa do Progestão se apresenta como perspectiva futura para políticas públicas mais sólidas, com atribuições claras, avaliação periódicas e compartilhamento da responsabilidade, visando o alcance de objetivos mensuráveis.

Ao verificar se as ações do Progestão no estado de Mato Grosso atendem aos princípios da governança dos recursos hídricos, a pesquisa demonstrou que no âmbito de avaliação do Progestão, o Estado tem cumprindo, em sua maioria, as metas mínimas estabelecidas pelo programa, fechando o primeiro ciclo de avaliação de forma positiva e o segundo ciclo com avanços em algumas áreas e ainda dificuldades em implementar algumas metas como o plano de bacias.

Um dos tripés da governança se concretiza pela gestão participativa e se efetiva a partir da interação Estado-Sociedade e também por meio das relações intergovernamentais. A participação da sociedade no processo de gestão, nas ações de tomada de decisão são efetivadas por meio dos conselhos e comitês de bacias. Contudo, a baixa participação da sociedade é considerado como ponto fraco do processo de governança e contraria pressupostos trazidos pelos mais diversos organismos de defesa dos recursos naturais que reconhecem as práticas de tomada de decisão advindas de baixo para cima como cruciais para a promoção de políticas públicas eficazes na gestão hídrica.

As teorias e construtos discutidos ao longo da pesquisa trabalho demonstram que a aplicação dos conceitos de governança e seu debate no estado tem aumentado, principalmente após a pactuação do segundo ciclo, no entanto ainda são considerados como ponto negativo a ausência da construção de cenário futuro, que requer quadros de planejamento a curto, médio e longo prazo de forma coerente e sustentável.

A melhoria da governança hídrica pode resultar em melhoria da conscientização dos estados com relação ao meio ambiente e a conservação dos recursos naturais, além de ser instrumento de construção coletiva de agendas ambientais integradas, participativas e efetivas, com responsabilidade política, social, cultural e ambiental.

REFERÊNCIAS

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Disponível em <http://www.ana.gov.br/>. 2024.

_____. O PROGESTÃO EM MATO GROSSO. **Síntese do Primeiro ciclo do Programa** (2013-2016). https://progestao.ana.gov.br/mapa/mt/progestao-1/progestao_mt_2015.pdf. Ago.2024.

_____. O PROGESTÃO EM MATO GROSSO. **Síntese do Progestão 2º Ciclo**. <https://progestao.ana.gov.br/mapa/mt/progestao-2/progestao-mato-grosso-sintese-ciclo-2.pdf> Ago.2024.

BRASIL. Lei n. 9.433 de 08 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 jan. 1997.

_____. Ministério do Meio Ambiente/Agência Nacional de Águas. Resolução ANA nº. 379 de 21 de março de 2013. **Aprova o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas - Progestão e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 mar. 2013. Nº 56, Seção 1, pág. 67.

CAVALCANTI, Clóvis. **Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil**. Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica, v. 1, p. 001-10, 2004.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. **Introduction: an overview of the knowledge commons**. In: HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor (orgs.). Understanding Knowledge as a Commons: from theory to practice. Cambridge e Londres: The MIT Press, 2007.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas (1º Ciclo) - Estado de Mato Grosso. Rio de Janeiro, Ipea, 2017. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31913>.

JACOBI, Pedro Roberto; GÜNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. **Agenda 21 and Governance**. Estudos avançados, v. 26, n. 74, p. 331-340, 2012.

OSTROM, Elinor, BURGER, J., Field, C. B., NORGAARD, R. B., e POLICANSKY, D. **Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges**, Science, Vol. 284. no. 5412, 1999.

OSTROM, Elinor. **Institutional Rational Choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework**. In: SABATIER, Paul A. (org). Theories of the Policy Process. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007

PINTO, Daniel Mendes. **O uso de recursos de propriedade comum em áreas de propriedade estatal por populações tradicionais e assentados da reforma agrária**. 2014. 230 p., il. Tese (Doutorado em Administração)- Universidade Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.