

Em águas turvas:
governança do Programa de
Despoluição da Baía de Guanabara

José Féres (IPEA)



Baía de Guanabara

- Plano Guanabara Limpa: meta de sanear 80% da baía até 2016
 - Compromisso assumido pelo governo do estado com COI
- “Poluição da Baía de Guanabara é um desafio olímpico: autoridades correm contra o tempo para prepará-la para competições de 2016”
 - O Globo, 16/02/2014
- “Come for the World Cup, swim with feces”
 - Global Post, 14/05/2014
- “A principal conclusão é que o sucesso de um programa (de despoluição) deste tipo repousa mais no modelo de entidade e da sua governança que na qualidade dos técnicos ou existência de recursos”
 - Israel Klabin, Jerson Kelman e José Luiz Alquéres, O Globo, Opinião, 02/02/2013



Gestão ambiental: a questão da compatibilidade espacial

- Escala dos problemas ambientais X estrutura de governança
 - Muitas vezes, problemas ambientais ultrapassam os recortes políticos-administrativos tradicionais, resultando em ineficiências e problemas de externalidade espacial
 - Gestão de recursos hídricos
 - Incapacidade dos entes federativos tradicionais (estados, municípios) em lidar com externalidades decorrentes do uso da água
 - Mudanças climáticas: mitigação de GEE
 - Necessidade de criação de fóruns internacionais de negociação para coordenar ações de redução de emissões de GEE

Adequando a estrutura de governança à escala do problema ambiental: o caso dos recursos hídricos

- Plano Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97): gestão integrada e participativa
 - Bacia hidrográfica como unidade de planejamento
 - Comitê de bacia como locus para resolução de conflitos pelo uso da água

Baía de Guanabara: problemas ambientais

- Intenso crescimento industrial e populacional do entorno não foi acompanhado por medidas de planejamento territorial e investimento em infraestrutura

Fonte de poluição	Fatores agravantes	Resultados
<ul style="list-style-type: none">- esgotos sanitários domésticos- efluentes industriais- despejo de óleo- resíduos sólidos	<ul style="list-style-type: none">- destruição de manguezais e matas ciliares- ocupação de margens de rios- assoreamento- aterros irregulares	<ul style="list-style-type: none">- enchentes e inundações- redução da capacidade de autodepuração dos corpos d'água- poluição das águas

Fonte – Plano Diretor JICA, 1994.

Baía de Guanabara: problemas ambientais

- No ano 2000, de um volume aproximado de 22,4 m³ de esgoto produzido na região, apenas 5,7 m³ eram coletados e efetivamente tratados.
- Maioria dos municípios do entorno possui atendimento de saneamento inferior a 10% da população urbana
- Fonte : BVRio/Funbio, 2013



Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG)

- PDBG: início dos anos 1990
- Amplo conjunto de investimentos
 - Esgotamento sanitário
 - Abastecimento de água
 - Gestão de resíduos sólidos
 - Drenagem
 - Monitoramento ambiental
 - Aparelhamento e capacitação dos órgãos ambientais
- Prioridade: construção de redes de esgoto + ETEs com tratamento primário de efluentes
- Financiamento: BID, JBIC, governo estadual
 - Valor inicial do projeto : USD 793 milhões. Prazo conclusão: 2000
 - Valor revisto dezembro de 2005: USD 1.169 milhões

Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG)

- Resultados muito abaixo das metas
 - Não conclusão dos coletores de esgoto
 - Falhas de concepção de projeto
 - Falta de liberação de recursos das contrapartidas estaduais
 - Não integração das medidas adotadas

BAÍA DE GUANABARA 2012

Existência de ETEs já implantadas e operando
abaixo de sua capacidade nominal



Gargalos do PDBG: recursos financeiros ou governança?

- Problema estrutural: incapacidade da estrutura de governança do PDBG em propiciar arranjo institucional que propiciasse ação integrada e colaborativa entre os diferentes entes federativos
 - Centralização da gestão no governo estadual/ Alijamento dos municípios do processo decisório e da execução do programa
 - ausência de coordenação entre entes federativos (municípios, governo estadual) para implementar conjunto de ações ambientais
 - Prejuízo à gestão integrada de resíduos sólidos
 - Falhas na expansão do sistema de abastecimento de água devido à não atualização de projeções de crescimento populacional/uso do solo
 - Dragagem do Canal do Cunha (R\$ 164 milhões) inefetiva para revitalização. Região permanece recebendo esgoto dos rios Faria e Jacaré
- Problema de escala: dimensão do problema ambiental incompatível com estruturas tradicionais de governança

O Plano Guanabara Limpa

- Conjunto de 12 iniciativas de recuperação da Baía
- Meta: sanear 8% da Baía até 2016
- Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM)
 - R\$ 1,2 bilhão em investimentos até 2016

Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara

- Avanços em relação ao PDBG
 - Apoio à formulação dos Planos Municipais de Saneamento Básico
 - Melhorias na concepção dos projetos para evitar aditamento de contratos
 - espaço para participação do setor privado
 - Concessão de serviços de coleta e tratamento de esgoto na Área de Planejamento 5
- Necessidade de maior integração dos esforços das esferas municipais e estaduais, bem como de outras entidades atuantes na bacia
 - Recuperação da baía envolve ações de saneamento municipal e revitalização dos rios da bacia hidrográfica da bacia da Baía de Guanabara
 - Participação dos municípios e do comitê de bacia hidrográfica da Baía de Guanabara, bem como da sociedade civil, na estrutura de governança do programa
- Necessidade de um arranjo institucional que permite a abordagem integrada do problema ambiental com efetiva colaboração entre os entes federados

Por um novo modelo de governança: a Autoridade Pública da Baía de Guanabara

- FBDS: proposta de modelo de gestão baseado em consórcio público interfederativo, nos moldes da Autoridade Pública Olímpica
 - Coordenação da participação dos estados e municípios no planejamento e execução de ações do programa
 - Compatibilização da escala ambiental com a estrutura de governança
 - Competência para fazer licitações, contratações e celebrar convênios.
 - Autonomia para gerir obras sob a responsabilidade dos entes consorciados, caso estes não respeitem prazos e metas estipulados pelo PSAM
 - Blindagem contra ciclos políticos e contra desincentivos aos investimentos em bens públicos
 - Consórcio estabelecido como contrato, e não convênio
 - APBG livre das limitações da capacidade de investimento enfrentada por governos estaduais e municipais

Desafios para a implementação da APBG

- Impactos na redistribuição de poder
 - Novas escalas espaciais levam à reconfiguração da autoridade, com alguns atores ganhando e outros perdendo poder
 - ⇒ Instabilidade nos modelos de governança de consórcios interfederativos
- Espaço para protagonismo da sociedade civil

- Referência

- “Em águas turvas: governança do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara”. Boletim de Análise Político-Institucional 5. Brasília: IPEA.

- Contato: jose.feres@ipea.gov.br