

AVALIAÇÃO DO GRAU DE INTERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E DE GESTÃO AMBIENTAL EM PERNAMBUCO

Ana Cristina Ferraz¹ e Maria do Carmo Sobral²

Resumo: Este trabalho avalia o grau de interação entre os instrumentos de gestão da política de recursos hídricos, estabelecidos pela Lei Federal nº9433/1997 com os instrumentos da gestão da política ambiental, estabelecidos pela Lei Federal nº6938/1981. O foco é dado à experiência no estado de Pernambuco, localizado no Nordeste do Brasil. Essas duas décadas de implementação dos instrumentos da política nacional de meio ambiente tem resultado em muitas melhorias, mas também algumas dificuldades que precisam ser trabalhadas no futuro. Esforços devem ser feitos para assegurar uma melhor e mais eficiente interação entre as instituições governamentais e não-governamentais responsáveis pela gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente.

Abstract: This study has the objective of evaluating the level of interaction between water resource instruments, established by the National Law nº9433/1997, with the environmental management instruments, established by the National Law nº6938/1981. The focus is the experience of implementing both management system in Pernambuco's State, located in Northeast Brazil. These two decades of implementation the instruments of the environmental policies has resulted in several improvements, but also some difficulties which need to be worked out in the future. Efforts need to be done in order to assure a better and closer interaction among the governmental and non-governmental institutions responsible for the water and environmental management systems.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Recursos Hídricos, Gestão Ambiental, Instrumentos

¹ Gerente do Departamento de Gerenciamento e Controle da Secretaria de Recursos Hídricos de Pernambuco; Rua Irmã Maria David, 180, Casa Forte; CEP 52.061-070; Recife; PE; telefone: (81)34415636; fax: (81)34417525; e-mail: anacnferraz@uol.com.br

² Professora adjunta do Mestrado de Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Pernambuco; Av. Acadêmico Hélio Ramos, s/nº; Cidade Universitária; CEP 50.740-530; Recife; (81)32718744; (81) 32718219; msobral@npd.ufpe.br

INTRODUÇÃO

*Um homem que comete um erro
e não o corrige
está cometendo outro erro
Confúcio*

A Lei Federal nº6938 de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política e o Sistema Nacional de Meio Ambiente, com sua estrutura administrativa e seus respectivos instrumentos de gestão ambiental está completando 20 anos de implementação. Durante esse período muita experiência foi adquirida e hoje já se pode ter uma avaliação dos aspectos positivos e de fragilidades do processo de implementação. Por outro lado, a Lei Federal nº 9433 de 08 de janeiro de 1997, que estabelece a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é bastante recente e se encontra ainda em processo de implementação no País.

A análise comparativa desses dois diplomas legais aqui apresentada se refere à experiência observada no estado de Pernambuco, concentrando-se nos instrumentos de gestão estabelecidos por cada um desses marcos legais, servirá como um referencial de avaliação, de modo a aprimorar a gestão dos recursos hídricos baseado na experiência do setor ambiental.

Conforme conceitua Lanna (1995), gestão ambiental é o processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço, visando gerar, com base em princípios e diretrizes previamente acordados, a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais (naturais, econômicos e sócio-culturais) às especificidades do meio ambiente. A legislação federal instituiu cinco instrumentos para a gestão dos recursos hídricos, que podem ser agrupados em instrumentos de comando-controle, como a outorga e a cobrança e instrumentos de planejamento e apoio, como os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos d'água e o sistema de informações de recursos hídricos. Por outro lado, a lei federal da política ambiental estabeleceu xx instrumentos. A análise aqui apresentada propicia uma avaliação comparativa entre esses instrumentos, identificando-se as principais correlações entre eles.

DESCRIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Planos de recursos hídricos

São planos diretores de longo prazo a serem elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País, contendo, entre outros aspectos, o diagnóstico da situação atual, as medidas, projetos e

planos a serem implantados para o aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis e propostas para criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Enquadramento dos corpos d'água

Objetiva enquadrar rios ou seus trechos em classes definidas pela legislação ambiental, de forma a permitir o seu uso em qualidade adequada.

Sistema de informações de recursos hídricos

É um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes na sua gestão. Os dados e informações serão acessíveis para toda a população, fornecendo subsídios para elaboração dos planos de recursos hídricos.

Outorga de direito do uso de recursos hídricos

Compreende a concessão de direito de uso da água, sob determinadas condições e período de tempo. Deverá obedecer às prioridades de uso definidas nos planos de recursos hídricos e respeitar a classe em que o corpo d'água estiver enquadrado.

Cobrança do uso de recursos hídricos

Corresponde a uma cobrança pelo uso dos recursos hídricos que recebem outorga de uso, de forma a reconhecer a água como bem econômico, incentivar a racionalização do seu uso e prover recursos financeiros para implementação dos planos de recursos hídricos.

DESCRIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

Os instrumentos de gestão ambiental, estabelecidos pela Lei 6938/81 podem ser grupados em duas classes: os instrumentos de comando-controle e os instrumentos de apoio. Os primeiros têm uma ação ativa, incorporando o princípio da prevenção e possibilitando o envolvimento dos atores envolvidos na gestão. Já os instrumentos de apoio funcionam como subsídios para a execução dos instrumentos de comando-controle ou atuam na recuperação dos danos ambientais causados. Entre os instrumentos de comando-controle destacam-se: a avaliação de impactos ambientais, o

licenciamento e fiscalização de atividades e a criação de áreas protegidas. No que se refere aos instrumentos de apoio, destaca-se o estabelecimento de padrões, o zoneamento ambiental, o sistema de informações, o cadastro técnico de atividades e o relatório de qualidade ambiental.

Padrões de qualidade ambiental

Os padrões ambientais são estabelecidos através de Leis e Resoluções dos Conselhos de Meio Ambiente, tanto a nível federal, quanto estadual e municipal. No que se refere a interação com a gestão dos recursos hídricos, a Resolução do CONAMA no 20/1986, que classifica os corpos d'água de acordo com seu uso preponderante, estabelecendo nove classes de uso para as águas doces, salobras e salgadas, vem se destacando como a mais importante, porque traz em seus bojos indicadores para estabelecer a capacidade de carga dos recursos hídricos, limitando assim o seu uso e assegurando-o para as gerações futuras.

Entretanto, a aplicação desse instrumento tem tido algumas dificuldades no Nordeste do Brasil, particularmente nas áreas da semi-árido, onde os corpos d'água são intermitentes, impossibilitando o controle da qualidade e quantidade em muitos meses do ano.

Além disso, conforme ressalta Souza (2000) existe resistências de setores da sociedade civil quanto à classificação Classe 4, que não permite o uso múltiplo da água e muito menos a existência de vida. Os segmentos sociais insatisfeitos entendem que essa classificação deverá ser revista sob o prisma da sustentabilidade, ou seja que todos os corpos de água naturais devam possibilitar a existência de vida em seus ambientes..

Zoneamento ambiental

O zoneamento ambiental vem sendo pouco implementado, apesar de sua grande relevância como um referencial de planejamento, funcionando como um plano de desenvolvimento regional como um todo, e não especificamente pertencente ao setor de meio ambiente ou de recursos hídricos.

Avaliação de Impactos Ambientais

Instrumentos dos mais importantes e em maior grau de desenvolvimento, tendo sido regulamentado pela Resolução CONAMA N° 01/86, que define as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o seu uso e implementação.

Licenciamento de atividades potencialmente poluidoras

Compreende o prévio licenciamento a ser efetuado pelo órgão ambiental estadual ou IBAMA para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais. Este instrumento já foi regulamentado em todas as Unidades da Federação.

Penalidades disciplinadoras ou compensatórias

Estabelece as penalidades a serem aplicadas aos transgressores da legislação ambiental, decorrentes ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação e pelos danos causados aos recursos ambientais.

Criação de áreas protegidas

Compreende a implantação de Unidades de Conservação, em suas diversas formas, nas esferas federal, estadual e municipal.

Sistema de informações sobre o meio ambiente

Consiste em um sistema de coleta e tratamento dos dados e informações sobre o meio ambiente, a ser desenvolvido a nível nacional, que ainda não foi implementado.

Cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental

Regulamentado através da Resolução CONAMA N° 001/88, consiste no registro de pessoas físicas e jurídicas que se dediquem a prestação de serviços e consultoria sobre problemas ambientais ou fabricação de equipamentos e aparelhos de controle da poluição.

Incentivos

A lei federal da política de meio ambiente prevê incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltada para a melhoria da qualidade ambiental. Nos últimos anos, alguns estados brasileiros inovaram quanto à criação do ICMS Sócio-ambiental, institucionalizado em Pernambuco em dezembro de 2000 e que se encontra em fase de

regulamentação. Tanto o Fundo Estadual de Recursos Hídricos-FERH, quanto o de Fundo Estadual de Meio Ambiente-FEMA se encontram em funcionamento, sendo atualmente o FEMA mais ativo e com maior aporte de recursos financeiros.

Relatório da qualidade ambiental

Consiste em relatório, a ser elaborado anualmente pelo IBAMA, apresentando a situação ambiental no País. Não vem sendo produzido e publicado conforme previsto.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

A análise aqui apresentada se concentra em alguns pontos cruciais do grau de integração entre os instrumentos acima citados, procurando-se demonstrar os aspectos mais relevantes desse processo.

Zoneamento Ambiental e Criação de Áreas Protegidas x Planos de Recursos Hídricos e Enquadramento dos Corpos d'água

Em Pernambuco a experiência com zoneamento ambiental está sendo desenvolvida pelo Gerenciamento Costeiro, que elaborou, entre outros, o zoneamento do Litoral Sul do Estado. Esse zoneamento objetivou em especial a conservação de ecossistemas e o disciplinamento do uso e ocupação do solo, não envolvendo de forma adequada o setor responsável pelo gerenciamento da água superficial e subterrânea. Com relação à criação de áreas protegidas, apenas a Lei nº 9860 de 13 de agosto de 1986 se relaciona com o tema, instituindo para a Região Metropolitana do Recife as áreas de proteção dos mananciais.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH e os diversos Planos de Bacia, elaborados e em elaboração, embora incluam no seu conteúdo as áreas legalmente protegidas, não trazem para discussão com a sociedade a criação de novos espaços com fins de preservação do ecossistema, de manutenção da biodiversidade e de conservação da beleza cênica.

Outro aspecto se refere a definição da unidade de planejamento, sendo a bacia hidrográfica utilizada pelo setor de recursos hídricos enquanto que o setor ambiental utiliza outras unidades em função dos objetivos do seu zoneamento.

O enquadramento dos corpos d'água, de acordo com o preconizado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, compreende a definição dos usos pretendidos pela comunidade para os recursos hídricos, o que significa definir o uso e ocupação do espaço. Embora os padrões de

qualidade da água sejam definidos pelo CONAMA, as atividades e estudos que devem ser desenvolvidas para se proceder o enquadramento são bastante semelhantes às definidas para o desenvolvimento de planos de recursos hídricos.

Desta forma, além de propostas diferentes para a melhoria da qualidade ambiental, se corre o risco de duplicidade de ações por parte do Poder Público quando do estudo e planejamento do desenvolvimento sustentável de uma região.

Licenciamento ambiental e avaliação dos impactos ambientais x outorga do uso da água

Em Pernambuco, o licenciamento ambiental e a outorga do uso da água para captação, emitidos pela Companhia Pernambucana do Meio Ambiente-CPRH e pela Secretaria de Recursos Hídricos-SRH são feitos de forma integrada e em conjunto. O interessado solicita a licença e a outorga na CPRH, que internamente envia para a SRH analisar. Dessa forma, apenas quando o empreendimento atende aos critérios ambientais e de recursos hídricos são emitidos os dois documentos, evitando conflitos entre os sistemas de gestão.

Com relação aos empreendimentos mais antigos como barragens construídas pelos órgãos federais e pelo Estado, ainda existe um grande passivo ambiental, sendo necessária uma ação conjunta da SRH, CPRH E COMPESA com vistas a adequar o empreendimento aos princípios de conservação ambiental e uso racional da água.

No processo de análise dos Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais, embora a SRH seja consultada, especialmente no que se refere aos estudos hidrológicos, seria recomendável uma integração desde a elaboração dos Termos de Referência, de modo a permitir uma avaliação mais completa dos empreendimentos propostos.

No caso do Estado de Pernambuco, deve ser ressaltado que a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos-SRH ainda não iniciou a emissão de outorga para diluição de efluentes, o que exigirá uma integração muito maior entre as instituições.

Fiscalização de Fontes poluidoras x fiscalização dos recursos hídricos

A CPRH, como a maioria dos órgãos ambientais, possui uma estrutura de fiscalização consolidada, com todos os seus instrumentos regulamentados e uma cultura interna para o desempenho do poder de polícia. No final do 2000 foi aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos o Manual de Fiscalização dos Recursos Hídricos, implementado desde fevereiro pela SRH.

Para evitar a superposição das ações e também a nulidade das atuações, tem sido feito um esforço considerável. Se observa, especialmente na prática do dia-a-dia, como é tênue a linha de separação entre os dois sistemas, dificultando a atuação dos fiscais quando se deparam com irregularidades.

Atualmente, em função do pouco tempo de atuação e da capacidade de atendimento, a SRH tem priorizado o controle da outorga tanto de águas subterrâneas na Região Metropolitana do Recife, como o atendimento de denúncias sobre desvios e barramentos irregulares dos cursos d'água, especialmente quando existe conflitos com o abastecimento público. Porém, vão surgir situações em que o fiscal de recursos hídricos vai se deparar com desmatamentos na faixa de proteção dos mananciais ou com o lançamento de efluentes domésticos ou industriais em mananciais, podendo tomar duas providências : chamar o fiscal ambiental ou tomar imediatamente as medidas legais., sendo o último o caminho mais eficiente e justo para a sociedade que arca com os seus custos,

CONCLUSÕES

A experiência acumulada no Brasil na implementação da política nacional de meio ambiente, através da Lei Federal nº6938/1981 resulta em duas décadas com muitos erros e acertos. Essa rica experiência pode servir de um referencial para orientar a implementação da política nacional de recursos hídricos no Brasil, recentemente institucionalizada pela Lei nº9433/97.

A experiência de gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente em Pernambuco revela que tem-se dado grandes avanços nos últimos anos na gestão dos recursos hídricos e nas interfaces com o sistema de gestão ambiental. Entretanto alguns aspectos necessitam ser revistos, ressaltando-se entre eles o fato de que a maioria das obras hídricas de barragens em funcionamento ainda não tenham situação regularizada em termos de licença ambiental. Portanto, necessário avaliar o passivo ambiental dos empreendimentos em operação para que seja negociada uma estratégia de regularização dessas licenças junto à Companhia de Saneamento do Pernambuco-COMPESA. Prioridade deve ser dada aos mananciais com alto risco de contaminação, por conta do crescimento excessivo de algas cianofílicas.

Outro aspecto a ser destacado é o pouco envolvimento das prefeituras e órgãos locais nas fases de licenciamento e fiscalização ambiental. Tanto o sistema de meio ambiente quanto o de recursos hídricos têm dado pouca atenção ao fortalecimento do poder local.

Para superação das limitações detectadas é fundamental a criação de ambientes de interlocução que possam gerar uma maior integração entre o sistema de gestão ambiental e o de recursos hídricos para se abrir um horizonte de negociações e de parcerias entre as diversas

institucionais do poder público e da sociedade civil que venha a resultar em ações efetivas de recuperação e proteção dos recursos hídricos e ambientais.

BIBLIOGRAFIA

LANNA, A. E. L.. *Gerenciamento de Bacias Hidrográficas: aspectos conceituais e metodológicos*.

Brasília: IBAMA, 1995

SOUZA, M *Fundamentos de Gestão Ambiental*. São Paulo, Universidade de São Carlos

TUCCI et alii *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, 2001