

O TRINÔMIO ÁGUA-CLIMA-FLORESTA: INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS, GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Marcos Airton de Sousa Freitas¹ & Sandra Regina Afonso²

¹ Espec. em Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas – ANA; Ministério do Meio Ambiente – MMA; masfreitas@ana.gov.br

² Doutoranda em Ciências Florestais – UnB; Pesquisadora do Serviço Florestal Brasileiro – Ministério do Meio Ambiente – SFB/ MMA; sandra.afonso@florestal.gov.br

RESUMO --- Trata o presente artigo da discussão da integração e implementação de três importantes Políticas Públicas no Brasil, quais sejam: a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Política Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Florestal. A Política Nacional de Recursos Hídricos, criada pela Lei 9.433/1997, vem sendo implantada em todo o Brasil, por meio dos seus instrumentos, tais como a outorga, a cobrança, os planos de bacia, etc. A Política Nacional sobre Mudança do Clima, mais recente, possui inúmeros instrumentos, tais como o Plano Nacional e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Questões de fomento são também abordadas. Até a Constituição Federal, em 1988, as florestas brasileiras ainda não haviam recebido tratamento específico, em nível constitucional, seja como patrimônio ambiental, seja como patrimônio florestal, a despeito do Código Florestal, editado em 1965, o qual continua sendo o diploma legal mais importante no que tange à proteção das florestas no Brasil, atualmente palco de possibilidade de alterações e acirradas discussões. Recentemente novas políticas florestais foram estabelecidas: o Programa Nacional de Florestas (2000), e a Lei de Gestão de Florestas Públicas (2006). A questão do papel do Estado, do mercado e da participação da sociedade, tanto no âmbito dos comitês de bacia (governança dos recursos hídricos) e na gestão florestal (governança florestal), quanto nas ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas são também assinaladas. Tais aspectos permeiam a discussão a respeito dos temas, procurando apontar as principais dificuldades, percalços e também avanços. Analisá-los é, portanto, fundamental para prosseguir no efetivo potencial transformador dessas políticas frente aos novos desafios impostos.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, vários trabalhos analisaram a gestão de recursos hídricos e a Política Nacional de Recursos Hídricos à luz de aspectos econômicos, ambientais, éticos e sociais (Boff, 2003; Lobato da Costa, 2003; Porto & Lobato da Costa, 2004; Freitas, 2009; Freitas, 2010, etc). A situação, porém, atual da gestão aponta para um quadro de crise (Haddad, 2008). A crise em torno da água reflete a crise de consciência de nossa civilização e do modelo

de “desenvolvimento” mundial atual, desigual, excludente e esgotante dos recursos naturais. No processo de construção do modelo de gestão sustentável dos recursos hídricos em voga, o grande desafio é estabelecer uma relação de poder compartilhada e descentralizada, criando oportunidade de participação social, construindo consensos, dirimindo conflitos e pactuando a unidade na diversidade (MMA, 2008).

Algumas experiências em diversas bacias hidrográficas, efetuadas por meio da implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH (outorga de direito dos recursos hídricos, planos diretores de bacias hidrográficas, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água segundo o uso preponderante etc), assim como campanhas de fiscalização, programas de capacitação, financiamento e estímulo à pesquisa, à organização comunitária vêm sendo adotados no Brasil. Contudo, pouco se tem pesquisado no sentido de se verificar quais os reais impactos e efeitos desses planos, programas e projetos, assim como da integração dessa política com as políticas de mudanças climáticas e de gestão florestal.

2. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - PNRH

Observando o histórico da gestão de recursos hídricos no Brasil, remonta-se a diversas instituições, na maioria dos casos, responsáveis ora por alguns setores usuários (geração hidroenergética, saneamento, irrigação, etc), ora com atuação restrita a determinada região, a exemplo do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS (criado em 1909).

O aumento da demanda, aliado à escassez e à deterioração da qualidade dos recursos hídricos, ocasionam sérios conflitos ao uso múltiplo da água, requerendo novos paradigmas de gestão. A Lei Federal nº 9.433/1997, que instituiu a PNRH, tem como princípios básicos, dentre outros, o reconhecimento da água como recurso vulnerável, finito e dotado de valor econômico e a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

Os modelos de gerenciamento das águas, isto é, os mecanismos institucionais (legais e organizacionais) e financeiros, evoluíram ao longo do tempo em três fases distintas, a saber: i) o modelo burocrático; ii) o modelo econômico-financeiro; e iii) o modelo sistêmico de integração participativa. Tais modelos guardam estreita relação com os modelos de administração de organizações e com a conceituação de sociedade da teoria da modernidade de Habermas (Freitas, 2009).

O gerenciamento dos recursos hídricos é tarefa complexa e envolve vários interesses conflitantes. Desta forma, o poder público, sem abdicar do seu papel de órgão gestor e coordenador, reconhece a necessidade de promover uma descentralização do gerenciamento, permitindo a interveniência dos representantes dos diversos segmentos envolvidos. Isso se dá por meio da negociação social e formação os Comitês de Bacia Hidrográfica. Os instrumentos legais para implantação desse modelo são, dentre outros, os seguintes:

1. **Planos de Bacias Hidrográficas** visam a fundamentar e orientar a implementação da Política de Recursos Hídricos e o seu gerenciamento, os quais são elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país.

2. **Outorga de direito de uso dos recursos hídricos**, que é o ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante faculta ao outorgado o uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato.

3. **Enquadramento dos corpos de água em classes**, que visa a assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes.

4. **Cobrança do uso de recursos hídricos**, destacando-se como instrumento econômico-financeiro, objetiva: i) reconhecer a água como bem econômico; ii) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos.

5. **Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos** é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

O aspecto da gestão pública integrada merece atenção especial, por se constituir em um instrumento de enquadramento institucional de conflitos, inevitáveis num país continental com enorme diversidade. Trata-se de uma concepção que remonta aos inúmeros movimentos sociais, desde a década de 1970, fazem parte da realidade política brasileira. Assim, a Constituição Federal de 1988 previu a organização do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, formado por um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos com o fito de coordenar a gestão integrada dos recursos hídricos (Figura 01).

A Agência Nacional de Águas – ANA é autarquia sob regime especial, criada pela Lei nº 9.984/2000, dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, integra o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e tem por finalidade implementar, em sua esfera de atribuições, a PNRH.

Atualmente, existem 7 Comitês de Bacias instalados em rios da União. As Agências de Água são entidades técnicas executivas que atuarão em apoio à secretaria-executiva dos comitês de bacia.

Assim, em resumo, o SINGREH como órgãos participantes: i) o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; ii) a ANA; iii) os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; iv) os Comitês de Bacia; v) os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; vi) as Agências de Água.

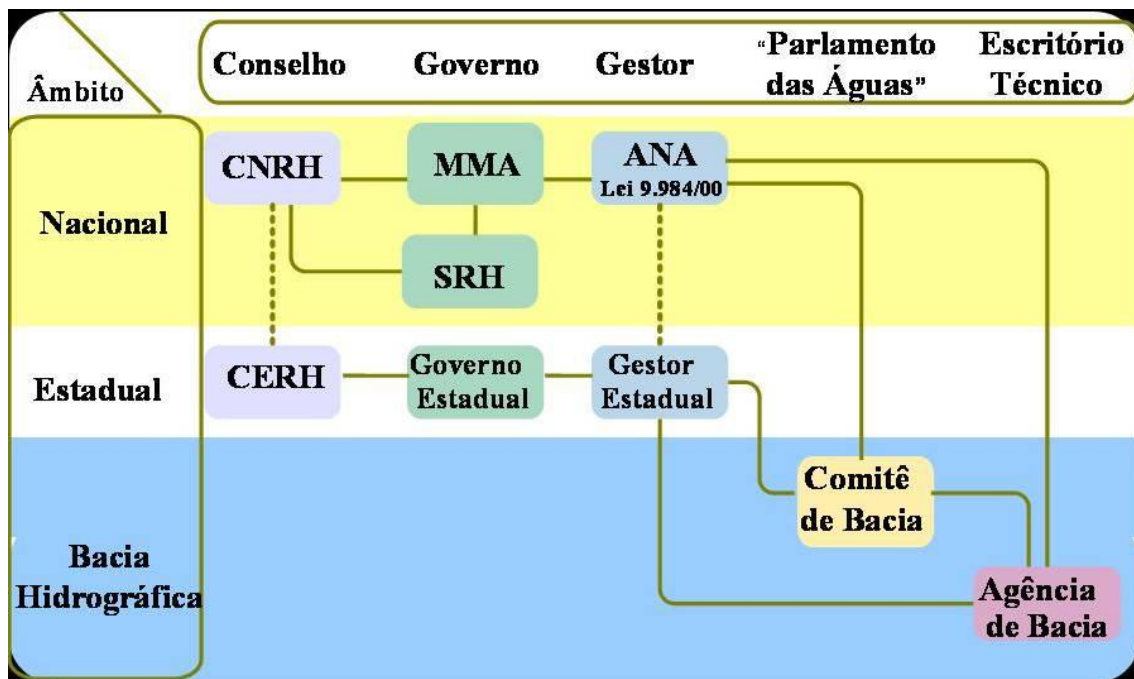


Figura 01: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH (Fonte: www.ana.gov.br).

3. POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA – PNMC

A Lei 12.187/2009 instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Em conformidade com seu art. 3º, a PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional.

No que tange às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte: i) todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático; ii) serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos; iii) as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas.

Dentre as inúmeras diretrizes da PNMC pode-se destacar: i) os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário; ii) as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável; iii) as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas

ambiental, social e econômico; iv) as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima; v) o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima.

Cabe, entretanto, destacar alguns dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, quais sejam: i) Plano Nacional sobre Mudança do Clima; ii) o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; iii) os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento; iv) a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro, de acordo com os critérios estabelecidos por essa Convenção e por suas Conferências das Partes; v) as resoluções da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; etc.

No que tange aos instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima incluem-se: i) o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; ii) a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; iii) o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; iv) a Rede Brasileira de Pesquisas – Rede Clima; v) a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Conforme o Art. 8º, as instituições financeiras oficiais disponibilizarão linhas de crédito e financiamento específicas para desenvolver ações e atividades voltadas para induzir a conduta dos agentes privados à observância e execução da PNMC, no âmbito de suas ações e responsabilidades sociais.

4. POLÍTICA FLORESTAL

O primeiro Código Florestal foi estabelecido por meio do Decreto 23.793/1934, o qual institui que as florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país. O Código de 34 vigorou até 1965 sendo revogado pelo novo Código Florestal, através da Lei 4.771. Conforme Gonzáles e Bacha (2006), o Segundo Código surgiu como uma nova política de regulamentação que passou a ser mais ativa no controle do desmatamento, buscando a criação de condições efetivas para o desenvolvimento de uma política de reflorestamento.

Esse código permanece vigente no país tendo sofrido uma série de alterações ao longo de quatro décadas. Caracteriza-se pela definição das áreas de preservação permanente e da reserva legal, as quais são áreas dentro do imóvel rural, de propriedade privada, de uso limitado. Os percentuais de reserva legal são definidos conforme os biomas brasileiros variando de 20% a 80 nas áreas localizadas na Amazônia Legal. Atualmente, o Código Florestal se destaca no país por ser palco de diversas discussões no legislativo devido às novas propostas de alteração.

No Brasil, na década de 1970, diversas políticas de desenvolvimento rural e de ocupação das regiões mais remotas foram promulgadas. Devido a isso e a

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, ocorrida em 1972, surge no país a preocupação com os recursos hídricos e as florestas influenciando na criação do primeiro órgão ambiental brasileiro, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973.

Na década de 1980, devido às pressões internacionais essas preocupações são intensificadas ocasionando o estabelecimento da Política Nacional para o Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/1981 e o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 dedicado a garantir a todos o direito ao meio ambiente equilibrado.

Apesar da extensa área florestal no Brasil, foi somente através do Decreto 3.420/2000, que foi estabelecido o Programa Nacional de Florestas (PNF) com o objetivo de articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras. O referido Programa é coordenado pelo MMA e constituído por projetos executados de forma participativa e integrada pelos governos federal, estaduais, distrital, municipais e pela sociedade civil organizada.

No que se referem às florestas públicas foi promulgada a Lei 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão dessas áreas para a produção sustentável, instituindo o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para exercer a função de órgão gestor. Como órgão consultivo foi instituída a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

A mesma lei estabelece o Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF) que tem por objetivo integrar e unificar informações, para garantir transparência e publicidade sobre a gestão florestal no país, assim como o acompanhamento dos programas e das ações desenvolvidos por instituições públicas pela gestão de florestas.

Ainda, pela lei 11.284, o controle e fiscalização das florestas públicas, no âmbito federal, fica a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Posteriormente com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), pela Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007, esse órgão passa a exercer o papel de fiscalizar e monitorar dentro das Unidades de Conservação - espaços territoriais com objetivo de conservação dos recursos naturais, legalmente instituídos pelo público.

Ressalta-se assim a grande quantidade de instituições públicas atuantes na gestão florestal brasileira sendo que poucas instâncias de participação social foram estabelecidas. Nesse sentido, destaca-se o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar, instituído pelo Decreto 6874/2009, o qual através de Portaria estabelece a criação de um Grupo de Trabalho, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, para contribuir para elaboração dos Planos Anuais.

5. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA, INTEGRAÇÃO, GOVERNANÇA E DAS POLÍTICAS

Em termos de sustentabilidade econômica, como fontes de recursos podem ser citadas: os **recursos primários** (fontes concretas ou receitas firme); os **recursos derivados** (fontes e mecanismos de financiamento decorrentes de políticas setoriais e de desenvolvimento regional); os **recursos tradicionais** (recursos de financiamento); os **recursos privados** (bancos privados, mercado de capitais, de seguros, mercado futuro) e os **recursos internacionais** (recursos de organismos internacionais de financiamento).

Estudos preliminares apontam que o potencial de arrecadação da cobrança de recursos hídricos no Brasil é de R\$ 520 milhões/ano, com grande concentração na Bacia do rio Paraná. Entretanto, a implantação da cobrança enseja diversos passos prévios, além de relativamente alto custo de transação.

Ademais, seguem as seguintes possibilidades de ampliação dos recursos e sustentabilidade financeira do SINGREH: avanço na cobrança, tanto em termos da metodologia, quanto na implantação em novas bacias; melhoria na implementação da PNMC, em especial nas ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e REDD+; melhoria da articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão florestal; Melhoria da articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão de uso e conservação do solo; maior vinculação com os Estados, Municípios, fundos estatais e setoriais e bancos.

No que se referem às fontes de recursos para o desenvolvimento florestal destacam-se: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), Fundo Amazônia e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Quanto à gestão de recursos hídricos no Brasil essa se desenvolveu de modo fragmentado e centralizado. Além disso, cada setor usuário (energia elétrica, navegação, agricultura irrigada, saneamento) efetivou seu planejamento e ações de forma individualizada e desconexa. A partir de 80, houve um crescente avanço no sentido da descentralização e da participação da sociedade no processo decisório. Nesse sentido, inúmeras ferramentas técnicas de gestão (racionalidade instrumental) e negociação (racionalidade dialógica) vêm sendo empregadas nos instrumentos da Lei 9.433/1997. Tal instrumental deve ser palco de constante melhoria e incorporação de novos avanços científicos e tecnológicos.

Em se tratando da política florestal, inversamente à política de recursos hídricos, essa vem se fragmentando em diversos órgãos públicos e se descentralizando a partir da última década.

Finalmente, percebe-se, que deve haver uma maior integração entre a PNRH e a PNMC e Política Florestal. Deve-se, pois, buscar uma ampliação da participação da sociedade civil, em quantidade e qualidade, nos Comitês de Bacia, nos Conselhos Estaduais, no Conselho Nacional de Recursos Hídricos –

CNRH, no Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e na Comissão de Gestão de Florestas Públicas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOFF, L.: Ética e gestão das águas. Palestra proferida no Seminário “Água, Desenvolvimento e Justiça Ambiental”, Brasília, MMA, 2003.

FREITAS, M. A. S. A Regulação dos Recursos Hídricos. 1. ed. Rio de Janeiro: CBJE, 2009. 174 p.

FREITAS, M. A. S.: Que venha a seca: modelos para a gestão de recursos hídricos em regiões semiáridas, Rio de Janeiro: Ed. CBJE, 417p, 2010.

GONZÁLES, M. V. e BACHA, C. J. C. Um Estudo Comparativo entre as Políticas Florestais do Brasil e Paraguai. XLIV CONGRESSO DA SOBER-Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento. Fortaleza, 23 a 27 de Julho de 2006.

HADDAD, P.R.: 2050 – petróleo ou água? O Estado de São Paulo, em 13/05/2008.

LANNA, A.E.: Plano Nacional de Capacitação em Recursos Hídricos, Curso "Introdução à Gestão de Recursos Hídricos", MMARHAL/SRH, Vol. II, Tomo I, 1997.

LOBATO DA COSTA, F. J.: Estratégias para o gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial. Brasília-DF: BIRD, abr. de 2003.

MMA: Água: Manual de Uso – Vamos cuidar de nossas águas – Implementando o Plano Nacional de Recursos Hídricos, 2ª edição, Brasília – DF, 2008.

PORTO, M. & LOBATO DA COSTA, F.J.: Mecanismos Econômicos, Sociais e Ambientais de Gestão da Água, Revista Rega, vol. 1, n.2, jul.-dez. 2004.