

SAÚDE, MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO: AGENDA 21 LOCAL EM FACE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MUNICIPAL

Nívia Sarmento Duarte*

Vitor de Azevedo Almeida Junior**

RESUMO

Esse trabalho vislumbra, não só a importância da saúde e do meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações, bem como aponta alguns aspectos do serviço de saneamento básico, mormente quando se trata de tratamento de água e esgotamento sanitário. Nesse sentido, faz-se mister a compreensão das relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente com o intuito de proteger, numa dada localidade, os direitos fundamentais do ser humano, chamando a atenção para os responsáveis dessa área que tratem do assunto com mais compromisso e probidade, mormente porque existe um aparato jurídico nacional e internacional para a proteção do meio ambiente e da saúde humana. Desse modo, a identidade entre as variáveis discutidas na Agenda 21 Local, incorporadas nos Planos Diretores Urbanos, em conjunto com a Lei 11.445/07, que traça novos paradigmas para o setor de serviços de saneamento, devem caminhar interligadas para a efetiva proteção do meio ambiente, a eficácia do direito fundamental à saúde e garantia de eficiência na prestação do serviço de saneamento básico.

PALAVRAS CHAVES

SAÚDE, MEIO AMBIENTE, SANEAMENTO BÁSICO, AGENDA 21 LOCAL, PLANO DIRETOR.

ABSTRACT

The present work copes with the importance of health and balanced environment to current and future generations, as well as depicts some aspects of the sanitation service,

* Mestranda em Políticas Públicas e Processo na Faculdade de Direito de Campos. Integrante do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental desta Instituição.

** Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Campos. Integrante do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental desta Instituição.

mainly in relation to water and waste treatment. Then, it is necessary to understand the relation between sanitation, public health and environment in order to protect, at a certain place, the fundamental rights of the human being, making agents in charge of these fields act more diligently, due to the existence of national and international laws directed to the protection of the environment and human health. Thus, the subjects included in the Local Agenda 21, included in the Urban Management Plans, together with Federal Act 11.445/07, which defines new standards to the sanitation field, must be connected so as to achieve effective protection of the environment, the effectiveness of the fundamental right to health and the guarantee of an efficient sanitation service.

KEY WORDS

HEALTH, ENVIRONMENT, SANITATION, LOCAL AGENDA 21, URBAN MANAGEMENT PLAN.

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante ao indivíduo, através do artigo 6º, um dos maiores direitos fundamentais do ser humano – o direito à saúde, regulamentado pela Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Transcende-se, nesse ponto, do aspecto de direito fundamental, encontrado na Constituição de 1988, para se tocar também na proteção da sadia qualidade de vida, enquanto atributo que deve estar sempre em consonância com o princípio basilar do Estado Democrático de Direito brasileiro que se encontra esculpido no art. 1º, inc. III do texto constitucional – o princípio da dignidade da pessoa humana.

Insta, contudo, sobrelevar que a saúde, além de configurar como um direito fundamental no texto constitucional, e, também, conforme preceitua o *caput* do art. 2º, da Lei mencionada, tem como fatores intrínsecos e determinantes a sua articulação enquanto política pública eficiente e universal, dentre outros, o saneamento básico e o meio ambiente, de acordo com o art. 3º da Lei 8.080/90.

Assim, focar-se-á importância da interligação entre o direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado, bem como apontar alguns aspectos do serviço de saneamento básico, mormente quando se trata de tratamento de água e esgotamento sanitário.

No que tange à proteção do meio ambiente, procura-se fornecer como marcos legais pertinentes ao equacionamento dessas emergentes demandas, sobretudo, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1972 e a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, sendo que em ambos se observa a premência da necessidade de se ter como modelo o desenvolvimento sustentável e objetivam a implementação de instrumentos jurídicos eficientes para a construção da possível sustentabilidade da sociedade.

Com efeito, após longa tramitação no Congresso Nacional, o advento da Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, veio atender à necessidade de adequação dos serviços de saneamento às emergências atuais do setor e da sociedade. A complexidade do tema em voga se justifica pelo envolvimento de inúmeras questões paralelas, sendo aqui, pinçadas a promoção da saúde e a proteção ambiental, com a finalidade maior de proporcionar a melhoria da qualidade de vida.

Por fim, considerar-se-á como instrumento hábil a nortear políticas públicas atinentes ao saneamento básico, bem como o direito fundamental à saúde e ao meio ambiente sadio e equilibrado, a elaboração da Agenda 21 Local pelos munícipes, em conjunto com o Plano Diretor e a nova Lei de Saneamento Básico, como forma de impulsionar o desenvolvimento sustentável municipal.

1. Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais: reflexões na construção do valor essencial do homem

Os ordenamentos constitucionais do fim do século passado, notadamente os editados a partir da década de 70, caracterizam-se pela emergência de novos valores e direitos que passaram a integrar o cotidiano das pessoas, visando melhorar a qualidade de vida dos povos do planeta, apresentando novos desafios para a humanidade.

À evidência, insurge a adoção da primazia do valor da dignidade da pessoa humana que, enquanto princípio basilar dos sistemas constitucionais contemporâneos, alicerça a tutela e promoção de direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conquanto, figuram fundamentais para a construção de uma sociedade digna e solidária.

A valorização da pessoa humana passou por caminhos meandrosos, desde os primórdios do pensamento cristão, que pregava o homem como ser individual, e enfatizava sentimentos de amor ao próximo, solidariedade, fraternidade e compaixão¹. Na seqüência, a era iluminista, no século XVIII, em que o homem, depois de vivenciar um período de escuridão, retoma a construção e reafirmação do valor da pessoa humana. Os direitos individuais referentes à liberdade e à limitação do poder público tornam-se imprescindíveis para a construção da dignidade humana.²

O século das luzes marcou a posição do homem como sujeito de direitos, e dotado de intrínseca e singular razão. Passou-se, assim, o homem a ser o centro das idéias da época, o que implicou para o Estado o respeito às liberdades individuais já adquiridas pelo cidadão e o seu dever de preservação, resguardando a autonomia individual.

A partir daí, percebe-se um Estado Liberal enfraquecido, com a industrialização veio a superexploração da mão-de-obra, consumismo exacerbado, quadros de miséria e fome contracenavam com o surgimento do capitalismo selvagem.

Paralelo a esse cenário, o comprometimento com a dignidade humana foi esquecido, apenas aquelas garantias de liberdade não eram suficientes para manter a valorização do homem, da sua dignidade, precisava-se ir mais além, o Estado não poderia mais ficar inerte, diante da necessidade do bem estar do indivíduo.

Assim, para promover esse bem ao homem, o Estado necessitava agir, sair da posição de abstenção, para tomar uma posição de prestação positiva, a fim de promover a dignidade da pessoa humana que se encontrava profundamente abalada. É nesse período que se pode falar do Estado Social ou *Welfare State*, o qual se preocupava com os direitos sociais como o direito à saúde, educação, trabalho, entre outros.

Depois de angariar várias conquistas no campo da dignidade humana, o homem ainda teria que passar, no século XX, por vários infortúnios advindo das grandes guerras mundiais.³

¹ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 104-105

² GUERRA, Sidney; PESSANHA, Érica de Souza. O núcleo fundamador do direito constitucional brasileiro e do direito internacional dos direitos humanos: a dignidade da pessoa humana. In: GUERRA, Sidney (Coord.). *Temas Emergentes de Direitos Humanos*. v. 5. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2006, p. 18.

³ GUERRA, Sidney; PESSANHA, Érica de Souza. *Op.cit.* p. 20

Nessa linha, no final do século passado, numa tentativa de reconstrução dos valores dantes perdidos, vários países passaram a adotar em suas Constituições a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado que se criava ou recriava⁴. No Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana foi introduzido no artigo 1º, inciso III, da Carta de 1988.

Na verdade, não existe uma definição precisa e correta do que seja a dignidade da pessoa humana, assim Ingo Sarlet relata que:

[...] não há como negar que uma definição clara do que seja efetivamente esta dignidade não parece ser possível, uma vez que se cuida de conceito de contornos vagos e imprecisos. [...] constitui uma categoria axiológica aberta, sendo inadequado conceituá-lo de maneira fixista, ainda mais quando se verifica que uma definição desta natureza não harmoniza com o pluralismo e a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas.⁵

Nesse sentido, Ingo Sarlet afirma que o art. 1º, inc. III da CFRB/1988, que trata do princípio da dignidade da pessoa humana, além de construir o valor unificador de todos os direitos fundamentais, também cumpre função legitimatória do reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes ou previstos em tratados internacionais, revelando de tal sorte sua íntima relação com o art. 5º, § 2º, da Magna Carta de 1988.⁶

Saliente-se, portanto, à luz do exposto, que o princípio da dignidade da pessoa humana constitui o ponto intangível de cada indivíduo, o que não significa, contudo, a impossibilidade de que se estabeleçam restrições aos direitos e garantias fundamentais, mas que as restrições efetivadas não devem ultrapassar o limite intocável imposto pela dignidade da pessoa humana. Nesse diapasão, vale, ainda, ressaltar que é inconcebível a transgressão no que tange à preservação da dignidade, que por ser inerente ao indivíduo encontra-se na sua própria essência.

2. Saúde, meio ambiente equilibrado e saneamento básico

As Constituições contemporâneas, mormente após a metade do século XX, introduziram em seus textos elementos normativos, entrelaçados a valores diretamente ligados à dignidade da pessoa humana que abrangem os direitos fundamentais. Desse modo, não se pode olvidar que os direitos fundamentais formam um consenso mínimo

⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. *Op.cit.* p. 109

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 115.

⁶ *Id. Ibid.*, p. 109.

oponível a qualquer grupo político, seja porque constituem elementos axiológicos essenciais, seja porque descrevem exigências necessárias para o funcionamento próprio de um procedimento de deliberação democrática⁷.

Mostra-se nesse aspecto um dos principais avanços do atual constitucionalismo brasileiro, com significativa relevância para os direitos e garantias do homem, o de limitar, não só o poder e o abuso dos governantes, bem como os sujeitando a tomar uma posição ativa e de forma vinculante, em consonância com a Carta Maior.⁸

Nesse contexto, pode-se falar em Estado Democrático de Direito que tem por base dois grandes pilares: a democracia e a realização dos direitos fundamentais, visando resgatar a igualdade, a justiça social e a garantia dos direitos humanos.⁹

No Brasil, a Constituição de 1988 ganhou caráter singular, uma vez que no âmbito da democratização social, fruto das políticas do *Welfare State*, e da redemocratização de países que saíram de regimes totalitários trouxeram textos positivados de direitos fundamentais e sociais.¹⁰

Nessa perspectiva, ao indivíduo é garantido, através do artigo 6º da CRFB/1988, um dos maiores direitos fundamentais do ser humano – o direito à saúde. Pelo ordenamento interno, soma-se ainda o disposto na Lei Orgânica da Saúde, a de nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, sobre as condições para a promoção, proteção, e recuperação da saúde e a organização e funcionamento dos serviços correspondentes.¹¹

Observe-se que a saúde, não só é um direito fundamental, conforme preceitua o *caput* do artigo 2º, da Lei mencionada, como também, tem como fatores determinantes, dentre outros, o saneamento básico e o meio ambiente, de acordo com o artigo 3º da Lei 8.080/90.¹²

A equipe do departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília aponta tecnicamente alguns métodos para relacionar saúde pública, meio ambiente e saneamento, no intuito de abarcar essas

⁷BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: SARMENTO, Daniel e GALDINO, Flávio (Org). *Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 39.

⁸ *Id Ibid.*, p. 34; 50-51.

⁹ STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org). *Direitos Fundamentais sociais: estudos de direito constitucional internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 171.

¹⁰ *Id. Ibid.*, p. 171-172.

¹¹ Referencia da lei

¹² CRESS 7ª REGIÃO – RJ. *Assistente Social: ética e direitos – coletânea de leis e resoluções*. Rio de Janeiro: Editora Lidador Ltda, 2007, p. 168-169.

variáveis no desenvolvimento de um modelo de planejamento de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.¹³

Esses estudiosos acima mencionados, para melhor compreensão do problema especificam dois tipos de estudos pertinentes: primeiro são os modelos que têm sido propostos para explicar a relação entre ações de saneamento e a saúde, com ênfase em distintos ângulos da cadeia causal; e o segundo tipo de análise consiste em classificar as doenças segundo categorias ambientais cuja transmissão está ligada com o saneamento ou com a falta de infra-estrutura adequada¹⁴.

Dessa forma, quando os engenheiros supracitados se dedicaram aos efeitos das intervenções de saneamento, observa-se que os efeitos de abastecimento de água são positivos por construírem um serviço que assegure melhoria e bem estar da população. É indiscutível, pois, transformar a água inadequada para o consumo humano em um produto que esteja de acordo com padrões de potabilidade. Por outro lado, o tratamento implica em fazer uso de substâncias químicas que podem afetar a saúde daqueles que a utilizam, podendo aumentar a incidência de câncer na população humana.¹⁵

Além dos riscos à saúde, o processo de tratamento de água convencional também pode causar danos ambientais. A água de lavagem dos filtros, dos tanques de preparação de soluções, suspensões de produtos químicos e o lodo dos decantadores tradicionais são resíduos do processo de tratamento, que são despejados, com grande frequência, nos mananciais próximos às estações de tratamento de água.¹⁶

Ainda, no caso de sistema de esgotamento sanitário, apesar dos benefícios à saúde pública, com o afastamento dos esgotos das proximidades das residências, existem significativos impactos quando da sua implementação. Além de possíveis vazamentos, o principal aspecto negativo é a concentração da poluição nas redes coletoras, que caso não possua um tratamento adequado, o sistema pode induzir a uma deterioração do corpo receptor (rios, lagos, lagoas, represas, enseadas, baías e mares),

¹³ SOARES, Sérgio R. A.; BERNARDES, Ricardo S.; NETO, Oscar de M. Cordeiro. *Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000600026. Acesso em: 18 de julho de 2007. p. 1714-1723

¹⁴ SOARES, Sérgio R. A.; BERNARDES, Ricardo S.; NETO, Oscar de M. Cordeiro. *Op. cit.* p. 1714-1716

¹⁵ *Id. Ibid.*, p. 1715-1718

¹⁶ *Id. Ibid.*, p. 1718-1723

além de inviabilizar a vida aquática, como também prejudicar outros usuários da água ou outras espécies de animais e vegetais.¹⁷

Nessa linha, é importante a compreensão das relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente que visam à proteção, numa dada localidade, dos direitos fundamentais do ser humano. Repise-se, assim, que os agentes públicos devem agir, nas questões afetas ao necessário entrelaçamento entre essas três variáveis, com mais compromisso e probidade, com vistas à maximização e efetividade das políticas públicas atinentes.

3. Da Conferência das Nações Unidas em 1972 à instituição da Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil - Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981

A preocupação com o meio ambiente é a realidade que toda humanidade enfrenta, e ainda, a proteção e a preservação dos ecossistemas com seus recursos em benefício de todo Planeta, é um ideal de natureza utópica. Como assevera Edis Milaré, “é praticamente impossível reparar os estragos já perpetrados pelo *homo praedator*”¹⁸, por isso, deve-se envidar esforços no sentido de buscar a sustentabilidade possível.

Nessa linha, o desenvolvimento sustentável está definido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”¹⁹, podendo também ser empregado com o significado de “melhorar a qualidade de vida dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas”²⁰.

É cediço que cada vez mais os hábitos de produção e consumo comprometem a sustentabilidade dos ecossistemas, nesse sentido, é importante pensar na construção de

¹⁷ *Id. Ibid.*, p. 1721-1723

¹⁸ MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.71.

¹⁹ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum. 2.ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.46, *apud*, MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. A *Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 5ª.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.66.

²⁰ *Cuidando do Planeta Terra – Uma estratégia para o futuro da vida*. São Paulo: UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza, PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e WWF – Fundo Mundial para a Natureza (Governo do Estado de São Paulo/SP, ECO92, 1991, p. 10. Roberto Campos, ex- Ministro do Planejamento, conceituou o desenvolvimento sustentável como aquele compatível com a exploração não-predatória de recursos não-renováveis, a renovação de recursos renováveis e o controle da poluição (Viajantes na nave planetária. O Estado de S. Paulo, p. 2, 12.01.1992) *apud*, MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. A *Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 5ª.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.66.

estratégias de desenvolvimento sustentável, que pressupõe equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais e, portanto, necessitam de instrumentos tecnológicos e jurídicos eficientes para a construção do possível desenvolvimento sustentável da sociedade.²¹

Preliminarmente, insta sobrelevar o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional e da Política Nacional do Meio Ambiente como marcos legais pioneiros no equacionamento das emergentes demandas de proteção do meio ambiente, de maneira específica.

Em escala mundial, dois grandes marcos tornaram-se relevantes para a promoção da política de proteção ambiental, o primeiro é que os EUA em 1969 editaram a Lei de Política Ambiental Americana, que previa, entre outras novidades, a Avaliação de Impacto ambiental (AIA) para projetos, planos e programas e propostas legislativas de intervenção no meio ambiente, de forma interdisciplinar, sendo que o documento resultante da AIA passou a denominar-se Declaração de Impacto Ambiental. O segundo marco relevante foi que a ONU havia realizado em Estocolmo, em 1972, a primeira Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente.²²

Sem dúvida, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1972, ocorreram grandes debates formais sobre o desenvolvimento sustentável e foi solicitada a realização de estudos sobre a preservação da qualidade de vida. Desde então, a preocupação com o planeta passou a ser prioridade na agenda de vários países, pois restou claro que a problemática envolvia todos. Em outras palavras, pela primeira vez

²¹ MARTINS, Sérgio Roberto; SOLER, Antônio Carlos Porciúncula; SOARES, Alexandre Melo. Instrumentos tecnológicos e jurídicos para a construção da sociedade sustentável. O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. Org. Gilney Viana Marina Silva e Nilo Diniz. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, p.158, apud, MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5ª.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.70-71.

²² Apresenta Ubiracy Araújo outro avanço na questão ambiental que se deu em 1987, no qual foi apresentado ao mundo o relatório “Nosso Futuro Comum”, originário da comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, formada pela ONU em 1983, e que foi presidida pela primeira ministra da Noruega, onde participou também entre os 20 membros o Dr. Paulo Nogueira Neto, na época, Secretário da Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República. Nesse relatório preconizava a idéia de que o “desenvolvimento sustentável” previa a satisfação das necessidades presentes, sem prejuízo da capacidade de futuras gerações exercerem os mesmos direitos. Diante disso, a ONU passa, então, através de seus organismos financiadores, a incorporar e solicitar novos mecanismos de aferição pra o financiamento de projetos como a Avaliação dos Impactos Ambientais. ARAÚJO, Ubiracy. *Op. cit.*, p. 121-123.

pensou-se no meio ambiente com suas implicações planetárias, o que afetaria de fato a qualidade de vida de todos os habitantes da Terra sejam pobres ou ricos.²³

Portanto, o foco do axioma agora não era puramente o crescimento, mas o desenvolvimento sustentável – modelo que considera, além dos fatores econômicos, aqueles de caráter social e ecológico, assim como as disponibilidades dos recursos vivos e inanimados e as vantagens e os inconvenientes, a curto e longo prazo, de outros tipos de ação.²⁴

Indispensável anotar que conforme o Princípio 21 da Declaração de Estocolmo (Conferência de 1972), os Estados detêm soberania para explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental.

Na Declaração de Estocolmo fez-se alusão à saúde, proclamando-se que nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais está motivada pelo subdesenvolvimento. Sendo assim, alertou-se para o fato de que milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, sendo privadas de alimentação, vestuário, habitação, educação, higiene e condições mínimas de saúde adequada. É bem verdade que não se pode abordar o direito fundamental à saúde, atributo da dignidade da pessoa humana, sem referir-se à sadia qualidade de vida e, por conseguinte, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A criação da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, no Brasil, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente traz conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, penalidades, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação, e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Dentre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, destaca-se como gerais a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.²⁵

²³ ARAÚJO, Ubiracy. Notas sobre a política nacional do meio ambiente. In: *Revista de Direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 2, nº 7, jul-set, 1997. p. 123.

²⁴ *Id. Ibid.*, p. 122.

²⁵ ARAÚJO, Ubiracy. *Op. cit.* 125.

A consolidação definitiva da preocupação com o meio ambiente, no ordenamento jurídico nacional, adveio com a CRFB/1988 que dedicou um capítulo exclusivo para o tema, no art. 225 e o considera como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Portanto, o Poder Público não atua sob a mera conveniência e oportunidade, a partir da Constituição de 1988 ele não tem escolha se vai ou não proteger o meio ambiente, ele vai atuar porque lhe é imposto e determinado pelo legislador maior.

4. Agenda 21 Local e Plano Diretor: a vitalização do Município na federação brasileira

A promulgação da Constituição de 1988 alçou o Município a uma posição de destaque dentro do federalismo brasileiro. Com efeito, atualmente, o poder municipal assume um papel inédito, em diversos aspectos, sobretudo na ampliação de seu âmbito de atuação na estrutura federativa nacional.

Desse modo, a Constituição de 1988 dispõe no artigo 24, incisos VI, VII e VIII, e defere à União, Estados e Distrito Federal, as competências legislativas concorrentes em matéria ambiental. Observa-se que, houve exclusão expressa dos Municípios relativamente às matérias constantes no dispositivo, entretanto, desde que observadas as condições estabelecidas pela Carta Magna e o disposto nas leis estadual e federal, pode o Município legislar sobre questões ambientais, segundo consta o artigo 30, inciso II, que permitiu ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e atendido o parâmetro do interesse local.

Sustenta José Augusto Delgado²⁶, que a Constituição Federal colocou, de modo não técnico, a competência concorrente legiferante ao alcance do Município, através da possibilidade de suplementação das normas editadas pela União e Estados, e, por isso, o Município pode legislar sobre meio ambiente.

Ressalte-se, portanto, a possibilidade do município, em virtude do conhecimento e proximidade com os peculiares interesses ambientais locais, assumirem importante relevo no tocante à efetiva preservação do meio ambiente, tão aludida pela Lei Maior.

²⁶ DELGADO, José Augusto. Reflexões sobre Direito Ambiental e competência municipal. In: *Cidadania e Justiça*, ano 4, n. 9, 2º semestre, Rio de Janeiro: 2000, p. 46.

Nesse sentido, José Roque Nunes Marques²⁷ aduz: “[...] A municipalidade exerce papel fundamental no detalhamento das leis, adequando as diretrizes à realidade local, especialmente no que diz respeito ao relacionamento do desenvolvimento urbano com respeito ao meio ambiente”.

Atente-se, preliminarmente, para a Conferência das Nações Unidas de 1992, conhecida como Rio-92 ou Eco 92. Esse evento aconteceu no Rio de Janeiro, cujos objetivos dessa reunião se resumiam em garantir um justo equilíbrio entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais e estabelecer bases para uma associação mundial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim, como entre governos, em todo os níveis, e os diversos setores da sociedade civil, no intuito de obter uma melhor compreensão das necessidades e interesses em comum.²⁸

É importante enfatizar que a Agenda 21 é, sem dúvida, o resultado mais importante da Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente e desenvolvimento, vez que estabelece um acordo global de grandeza histórica na tentativa de conciliar o desenvolvimento com a proteção do meio ambiente. Mas, não é só, um dos seus principais temas é a erradicação da pobreza, no sentido de oferecer às classes sociais menos favorecidas acesso aos recursos para viver sustentavelmente. Prevê, ainda, ações concretas a serem implementadas, a um só tempo, pela sociedade civil e pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).²⁹

O capítulo 28 da Agenda 21 Global encoraja as autoridades locais a desenvolverem suas próprias agendas. Assim, as agendas municipais poderão conceder planos de ação para combater diretamente os problemas locais e, desse modo, contribuir para alcançar resultados globais³⁰.

A elaboração da Agenda 21 Local não se restringe a um acontecimento documentado, mas representa um processo contínuo no qual a comunidade aprende identificando suas deficiências e se mobilizando para fazer opções que a levarão a tornar-se uma comunidade sustentável.

²⁷ MARQUES, José Roque Nunes. A Constituição Federal e o meio ambiente. In: *Cidadania e Justiça*, ano 4, n. 9, 2º semestre, Rio de Janeiro: 2000, p. 31.

²⁸ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 80.

²⁹ MILARÉ, Edis. *Op. cit.*, p. 80-82.

³⁰ RODRIGUES, José Eduardo Ramos; SALLES, Cíntia Philippi; JR, Arlindo Philippi. Agenda 21 – Estágio do compromisso brasileiro para o desenvolvimento sustentável do país. In: *Revista de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 6, nº 23, jul./set, 2001, p. 285.

Vislumbra-se uma nova expectativa para os Municípios que pretendem equacionar as demandas sociais, ambientais, culturais, administrativas e até econômicas, vez que a Agenda 21 Global necessita ganhar efetividade, e tal êxito depende da existência das Agendas Locais. Nessa lógica, a Agenda Local subsidiará as ações do Poder Público e da sociedade em prol do desenvolvimento sustentável.

Ocorre que desde 1992, poucos municípios tiveram a iniciativa de confeccionar a sua própria agenda 21, apesar de serem fortes as indicações e recomendações do Governo para sistematizar os assuntos ambientais municipais nas Agendas 21 Locais.

Desse modo, considera-se instrumento hábil a nortear políticas públicas a Agenda 21 Local que pode inspirar, e trazer novos rumos junto ao Plano Diretor Urbano. Daí que se defende a aproximação das Agendas 21 Locais com os Planos Diretores como forma de impulsionar o premente desenvolvimento municipal.

Desse modo, no próprio âmbito municipal, o Plano Diretor deve observar não só as condições gerais estabelecidas na Lei Orgânica, que é a Lei Maior do Município, mas também a Agenda 21 local, a fim de dar maior exequibilidade e eficácia às políticas de desenvolvimento. Nesse momento, sobrepõem-se as diretrizes e recomendações dadas nas agendas 21 locais, vez que tratam da questão ambiental com especificidade.

Por outro ângulo, o meio ambiente ainda tem que ser tratado em conjunto com o saneamento básico enquanto temas imprescindíveis para a eficácia do Plano Diretor. É importante pensar em meio ambiente, saneamento e planejamento urbano das cidades, porque norma e espaço físico, compreendidos nesse termo o meio ambiente, prosseguem juntos como aliados.

Assim, o Plano Diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento municipal. Esse instrumento jurídico-político estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem estar social.³¹

Ademais, o conteúdo do Plano Diretor, tido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, provém da Constituição Federal de 1988. Pelo texto constitucional, a referida política inclui habitação, saneamento e transportes urbanos (artigo 21, XX), além da ordenação territorial (artigo 30, VIII).

³¹ MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p.538-539.

4. O serviço de saneamento básico e a nova Lei 11.445/07

O serviço público de saneamento básico compreende, dentre outras, as atividades de produção, adução e distribuição de água, bem como coleta, tratamento e disposição final dos esgotos, de forma que sua prestação implica instalação de uma rede de provimento de serviços que transportará a água a ser fornecida aos consumidores finais bem como o esgoto produzido para tratamento em estações próprias. Desse modo, pode-se dizer que o serviço de saneamento é essencial, por suas características intrínsecas diretamente relacionadas com o interesse da coletividade.³²

Por outro lado, é oportuno enfatizar, com base na nova Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, alguns princípios fundamentais a serem seguidos tais como: universalização do acesso, abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida.³³

Cabe reforçar que o serviço de saneamento básico está intimamente ligado à saúde pública, e obviamente ao meio ambiente equilibrado, que configuram ainda direitos fundamentais. Sobremodo, existe um aparato jurídico nacional e internacional para a proteção do meio ambiente e da saúde humana. E ainda, agrega-se a essa proteção, o dever constitucional do Poder Público através da Administração Pública Direta ou Indireta ou ainda através de concessionário³⁴ em prestar com eficiência o serviço de saneamento básico, agora fortalecido pelas normas previstas na nova Lei de Saneamento Básico.

No Brasil, o serviço de saneamento básico, que se apresenta como um dos principais aspectos da saúde pública mundial, é precário, de acordo com os dados coletados pelo Instituto Brasileira de Geografia e Estatística (IBGE). Dentro da

³²BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001.p. 597.

³³ Ver art. 2º. Incisos I, III e VI, respectivamente da Lei 11.445/07.

³⁴ Ver artigos 37 e 175 da CRFB/88.

dimensão social da saúde, existe um ponto primordial a ser salientado: as doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado.³⁵

Essa pesquisa feita pelo IBGE ressalta uma série de doenças tais como: diarreias, hepatite A, dengue, febre amarela, leishmaniose, malária, doenças de Chagas, esquistossomose, leptospirose, teníases, dentre outras, que são apontadas por se encontrarem associadas ao abastecimento de água deficiente, esgotamento sanitário inadequado, contaminação por resíduos sólidos ou condições precárias de moradia³⁶. Por esse quadro, infere-se que o serviço de saneamento básico quando precário implica grande risco para a saúde da população, sobretudo para as pessoas mais carentes.

Somando-se a esse arsenal, o serviço de saneamento básico prestado de maneira inadequada provoca também a degradação do meio ambiente, visto que não só os resíduos do processo de tratamento da água são lançados nos mananciais, como também os produtos químicos usados no tratamento da água podem afetar e causar dano à saúde do indivíduo que a utiliza.

Juntando-se a esse aspecto negativo, o sistema de esgotamento sanitário, quando da sua implementação, pode trazer significativo impacto ambiental, além de possíveis vazamentos e concentração da poluição nas redes coletoras como lagos, rios, e mares, comprometendo e prejudicando algumas espécies de animais e vegetais, como também o próprio homem.

A hipótese de ampliar o acesso ao saneamento é fundamental para melhorar a qualidade de vida e reduzir a pobreza, além de poupar o meio ambiente, objetivos essenciais ao desenvolvimento sustentável. Faz-se mister, portanto, a implementação de políticas públicas ambientais e de saneamento básico mais adequados e, sobretudo, integrados, como forma de melhor atender aos anseios da sociedade.

No plano jurídico-político brasileiro, nas precisas lições de Luís Roberto Barroso, a competência para executar o serviço público de saneamento básico é lógica constitucional que se baseia no princípio da eficiência. Se o interesse for comum, o estado é mais apto a obter a universalização do serviço. Em se tratando de serviço de interesse local, o município terá melhores condições de realizá-lo.³⁷

³⁵BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais>. Acesso em: 15.07.2007. p. 213-217.

³⁶BRASIL. IBGE. *Op. cit.* p.213.

³⁷ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. In: *Interesse Público*. Porto Alegre: Notadez, ano 4, nº 14, p. 47, abril/junho, 2002.

Em qualquer das hipóteses, o serviço executado pelo Estado ou pelo Município, o ente que o presta pode fazê-lo direta ou indiretamente ou ainda delegar o serviço para outrem, conforme o previsto nos artigos 37 e 175 da CRFB/88, este último regulamentado pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público.

Esta Lei integra o processo de reforma administrativa que o Brasil adotou a partir dos anos 90 do século passado por ter chegado ao entendimento que os serviços não eram prestados de forma adequada e eram onerosos, além da população exigir cada vez mais um maior número de serviços e que estes fossem eficientes e módicos.

Atualmente, após várias emendas constitucionais e legislação ordinária, a maioria dos serviços públicos é executado por particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas, como os concessionários, permissionários, organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público, que são controladas pelas agências reguladoras.

A Lei do Saneamento Básico prevê no inciso II do artigo 9º que o titular do serviço de saneamento básico poderá prestar o serviço de forma direta ou indireta ou ainda delegá-lo. Entretanto, não definiu o titular da prestação do serviço público de saneamento básico, embora tradicionalmente sejam os municípios os seus prestadores.

Ainda nessa linha, o artigo 37 da CRFB/88 explica que a Administração Pública classifica-se em direta e indireta, sendo esta última integrada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme o previsto no Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Nesse contexto, a Lei do Saneamento Básico estipula nos incisos I a VII do artigo 9º que o titular do serviço estabelecerá a respectiva política pública de saneamento básico, para tanto devendo, elaborar os planos de saneamento básico; prestar o serviço de forma direta, indireta ou delegá-lo, definindo o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação; adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública; fixar os direitos e deveres dos usuários; estabelecer mecanismos de controle social; estabelecer sistemas de informações sobre os serviços; intervir e retomar a operação dos serviços delegados, quando cabível.

Somando-se a esses deveres, a Lei do Saneamento Básico prevê também a regulação destes serviços nos artigos 21 e 22, tendo como objetivos: padrões e normas para a adequada prestação dos serviços; garantia do cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico financeiro do contrato como a modicidade tarifária, mediante mecanismo que induzam a eficiência e eficácia dos serviços.

O ordenamento jurídico brasileiro possui instrumentos administrativos e processuais para aferir a eficácia e eficiência do serviço prestado, como a análise das cláusulas contratuais, o ingresso de ações no Poder Judiciário exigindo o serviço adequado ou ainda se este não agride os recursos naturais e se a saúde da população está sendo ou não afetada pela má prestação dos serviços.

Outra questão relevante é a verificação junto aos órgãos ambientais e ao Ministério Público se ao ser prestado o serviço, esta prestação está ou não de acordo com a legislação ambiental e urbanística vigente.³⁸

Assim, não se pode perder de vista, no que tange ao setor de saneamento básico brasileiro, três instrumentos jurídicos que simultaneamente proporcionam o desenvolvimento municipal, sobretudo porque está em foco não somente o desenvolvimento ambiental sustentável, mas também a própria saúde humana.

Desse modo, a identidade entre as variáveis discutidas na Agenda 21 Local, incorporadas nos Planos Diretores Urbanos, em conjunto com a Lei 11.445/07, que traça novos paradigmas para o setor de serviços de saneamento, devem caminhar interligadas para a efetiva proteção do meio ambiente, a eficácia do direito fundamental à saúde e garantia de eficiência na prestação do serviço de saneamento básico.

Conclusão

A necessidade de proteger a natureza e de preservar o equilíbrio ecológico tornou-se imprescindível para a manutenção da sadia qualidade de vida, visto que saúde e meio ambiente são direitos fundamentais. Nesse passo, não se pode olvidar que a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente ligada ao meio ambiente equilibrado, visto que não há como falar em saúde e qualidade de vida, sem pensar na construção e afirmação do valor da pessoa humana.

³⁸ Legislação ambiental federal, estadual e municipal, além do Plano Diretor e se por ventura o Município tem seu planejamento embasado na Agenda 21 Local.

Portanto, nessa linha, torna-se premente a importância da compreensão das relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente com o intuito de proteger, numa dada localidade, os direitos fundamentais do ser humano, chamando a atenção para os responsáveis dessa área que tratem do assunto com mais compromisso e probidade.

Ainda nesse sentido, não se pode perder de vista que o serviço de saneamento básico está, intimamente, ligado à saúde pública, e obviamente ao meio ambiente equilibrado, e conseqüentemente, sobretudo, existe um aparato jurídico nacional e internacional para a proteção do meio ambiente e da saúde humana.

E ainda, agrega-se a essa proteção, o dever constitucional do Poder Público através da Administração Pública Direta ou Indireta ou ainda através de concessionário em prestar com eficiência o serviço de saneamento básico, agora fortalecido pelas normas previstas na nova Lei de Saneamento Básico.

Desse modo, no que tange ao setor de saneamento básico brasileiro, existem três instrumentos jurídicos que simultaneamente proporcionam o desenvolvimento municipal, sobretudo porque está em foco não somente o desenvolvimento ambiental sustentável, mas também a própria saúde humana.

Portanto, a identidade entre as variáveis discutidas na Agenda 21 Local, incorporadas nos Planos Diretores Urbanos, em conjunto com a Lei 11.445/07, que traça novos paradigmas para o setor de serviços de saneamento, devem caminhar interligadas para a efetiva proteção do meio ambiente, a eficácia do direito fundamental à saúde e garantia de eficiência na prestação do serviço de saneamento básico.

Por fim, resta claro que é preciso uma maior conscientização ambiental de todos, visto que a sadia qualidade de vida depende do respeito à dignidade da pessoa humana e, para caminhar no sentido do desenvolvimento sustentável o Município, através das variáveis discutidas na Agenda 21 Local, incorporadas nos Planos Diretores Urbanos, em conjunto com a nova Lei de Saneamento Básico tem o dever de traçar novos paradigmas para o setor de serviços de saneamento.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. ed. 9. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Ubiracy. Notas sobre a política nacional do meio ambiente. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 2, n. 7, julho/setembro, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed., São Paulo: Ed. Malheiros, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: SARMENTO, Daniel e GALDINO, Flávio (Org). *Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. In: *Interesse Público*. Porto Alegre: Notadez, ano 4, nº 14, abril/junho. 2002

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais>. Acesso em: 15.07.2007.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.lei.adv.br/6938-81.htm>. Acesso em 18 de julho de 2007.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.lei.adv.br/9433-97.htm>. Acesso em 18 de julho de 2007.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_/Lei/L11455.htm. Acesso em 18 de julho de 2007.

GRESS 7ª REGIÃO – RJ. *Assistente Social: ética e direitos – coletânea de leis e resoluções*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lidador Ltda, 2007.

DAIBERT FILHO, Arlindo. O papel constitucional do município na custódia do ambiente no Brasil. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba: Juruá, 2007.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GUERRA, Sidney; PESSANHA, Érica de Souza. O núcleo fundamentador do direito constitucional brasileiro e do direito internacional dos direitos humanos: a dignidade da pessoa humana. In: GUERRA, Sidney (Coord.). *Temas Emergentes de Direitos Humanos*. v. 5, Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8. ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 5.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

RIBEIRO, Ana Cândido de Paula; CAMPOS, Arruda. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, n. 26, abril-junho, 2002.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental: parte geral*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos; SALLES, Cíntia Philippi; JR, Arlindo Philippi. Agenda 21 – Estágio do compromisso brasileiro para o desenvolvimento sustentável do país. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 6, nº 23, julho-set., 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito Ambiental Internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. 2. ed., Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOARES, Sérgio R. A.; BERNARDES, Ricardo S.; NETO, Oscar de M. Cordeiro. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000600026. Acesso em: 18 de julho de 2007.

STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org). *Direitos Fundamentais sociais: estudos de direito constitucional internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

TÁCITO, Caio. Serviços de saneamento básico. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 229, julho/setembro, 2002.

GESTÃO PARTICIPATIVA DA PESCA NA REGIÃO DO MAICÁ, EM SANTARÉM, PA: REFLEXÕES JURÍDICAS E AMBIENTAIS

Regina Glória Pinheiro Cerdeira*
Serguei Aily Franco de Camargo**

RESUMO

A região do Maicá vem realizando manejo de pesca desde 1972. Integra as várias regiões pesqueiras de Santarém (PA), e é constituída por 21 comunidades. Contudo, somente em 1998 foi oficialmente reconhecido o acordo comunitário de pesca realizado no âmbito da gestão participativa da pesca do Governo Federal. Em estudos de avaliação da produtividade pesqueira da região do Maicá realizado durante os Projetos IARA/IBAMA e ProVárzea/IBAMA, os resultados apresentam aumento de pescado decorrente do manejo implementado através do acordo de pesca estabelecido pelas comunidades. Em 7 anos de vigência do acordo do Maicá, mudanças significativas foram notadas em relação à organização comunitária em função da atividade e, principalmente, na condução dos processos de resolução de conflitos. Estas mudanças foram proporcionadas também com a intervenção instituições parceiras entre ONG's e Colônia de Pescadores, além do próprio órgão gestor. Como exemplo desta mudança cita-se a implementação do Conselho Regional de Pesca, com representação das comunidades constituintes do Maicá. Por este conselho passam discussões, decisões e encaminhamentos dos projetos de manejo dos recursos naturais. As estratégias de controle no cumprimento das regras do acordo baseiam-se, principalmente, nas ações de vigilância das comunidades através dos Agentes Ambientais Voluntários.

PALAVRAS-CHAVE

* Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UEA, reginacerdeira@yahoo.com.br

** Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UEA, Pós-Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, safc@uea.edu.br

ACORDO DE PESCA, MANEJO, ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA, GESTÃO PARTICIPATIVA, RECURSOS PESQUEIROS

ABSTRACT

Maicá region has performing fishery community management since 1972. Maicá integrates the fisheries regions of Santarém (PA), and 21 communities constitute it. However, only in 1998 the fishery community agreement was officially recognized as a part of the program of participatory management of the Federal Government. It was observed in fishery productivity evaluation studies, performed during the projects IARA/IBAMA and ProVárzea/IBAMA, that the results presented an increase of fish landings related to the management measures implementation, as foreseen by the fishery community agreement. During the 7 years of the period of validity of Maicá agreement, significant changes were observed in community organization related to the fishery activity and, mainly, in the process of conflicts resolution. These changes were carried out with the intervention of the partnership institutions as NGO's, fishery labor union and the management organization. As an example of this change, it is possible to mention the implementation of the Regional Fishery Council witch represents Maicá communities. In this council, several discussions, decisions and projects actions, aiming the management of the exploitation of natural resources, take place. The monitoring strategies of the agreement rules accomplishment are based in the actions of vigilance performed in the communities by the Voluntary Environmental Agents.

KEYWORDS

FISHERY AGREEMENTS, MANAGEMENT, COMMUNITY ORGANIZATION, PARTICIPATORY MANAGEMENT, FISHERY RESOURCES.

INTRODUÇÃO

A conceituação oficial de Desenvolvimento Sustentável elaborada pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente afirma: "Desenvolvimento Sustentável é

aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades". (CNUMAD, 1992).

Este modelo de desenvolvimento envolve dois conceitos chaves: o de "necessidades" (sobretudo dos mais pobres) e o de "limitações" (que o estágio de tecnologia e de organização social impõe sobre o meio ambiente e que este impõe sobre a capacidade de atender às demandas da sociedade).

No caso das águas continentais, a exploração e a conservação dos recursos pesqueiros estão fortemente condicionadas aos usos e ocupação das bacias de drenagem promovidos pelos diversos setores de governo e da sociedade civil. Assim, o desenvolvimento sustentável do setor pesqueiro reflete o desenvolvimento sustentável de todos os agentes de desenvolvimento econômico da bacia.

Esta constatação demonstra que o compromisso de governo com a pesca sustentável confunde-se com o próprio compromisso de governo para com a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Estes compromissos do governo deram origem a formas de gestão que permitem a participação dos usuários nos processos de tomada de decisões. As deliberações e/ou orientações coletivas dos usuários de recursos pesqueiros encontram-se nos "acordos de pesca".

Na Amazônia, os acordos de pesca são uma forma de gestão participativa dos recursos pesqueiros onde usuários e o governo decidem a cerca das regras de pesca para determinada região. A intensificação da pesca comercial, a partir da década de 60, levou as comunidades ribeirinhas a fazerem suas próprias regras excluindo os pescadores que não fossem moradores locais, tendo como conseqüências as disputas pelos lagos e os conflitos entre pescadores itinerantes, pescadores locais e fazendeiros que utilizam as áreas de pesca para manejo de gado.

Em 1997, no âmbito do Projeto "Administração dos Recursos Pesqueiros do Médio Amazonas: Estados do Pará e Amazonas – Projeto IARA/IBAMA (1991-1998), foi gerado o documento¹ "Administração Participativa: Um Desafio à Gestão Ambiental" (Fischer & Mitlewski, 1997), que formula um novo conceito de gestão e estabelece critérios para a legalização dos acordos através de portarias complementares à legislação vigente.

¹ Este documento serviu de base para a Instrução Normativa/IBAMA nº 29 de 31/12/2002 que regulamenta os acordos de pesca dentro da gestão participativa pesqueira do Governo Federal.

Em 1998 o IBAMA passa a reconhecer formalmente os acordos comunitários de pesca, com a publicação em portaria do primeiro acordo de pesca do lago Sapucuí em Oriximiná/PA. Até então, o IBAMA não reconhecia estes acordos, por considerar o peixe como *res nullius* e os lagos como corpos d'água públicos com acesso livre.

Em 1999, os comunitários da região do Maicá elaboraram seu primeiro acordo de pesca². Atualmente, com o fortalecimento do sistema de gestão participativa, os ribeirinhos que antes discutiam e acordavam regras de pesca somente entre si, vêm participando de uma discussão mais ampla onde comunidades vizinhas, instituições governamentais e não governamentais e os pescadores profissionais através das Colônias de Pescadores, discutem e geram propostas de manejo de pesca e fiscalização.

Neste contexto, o presente artigo aborda o processo de elaboração do acordo de pesca da região do Maicá (Santarém, PA), considerando os aspectos organizacionais e de impacto do mencionado acordo para a pesca na região.

Inicialmente, foi avaliado o esforço de pesca realizado nas comunidades e, posteriormente, a produtividade dos lagos da região do Maicá sob o acordo de pesca e seu cumprimento. As informações obtidas basearam-se na captura diária dos pescadores locais com dados amostrados em uma semana por mês num período de um ano, compreendendo um período de seca seguido por um de cheia dos ambientes de pesca. Estas informações, colhidas pelos próprios pescadores, constaram de quantidade de pescado, espécie capturada, preço/kg, tipo de embarcação, tipo e quantidade de arte utilizada, número de pescadores participantes da pescaria, entre outros. Nos resultados obtidos do segundo estudo, a produção média medida em captura por unidade de esforço (CPUE) foi bem superior que a obtida no primeiro estudo, indicando maior produtividade. Este aumento reflete, não somente um esforço de pesca mais acentuado no período de 2004/2005, mas uma maior disponibilidade de peixe, decorrente do manejo implementado através do acordo de pesca estabelecido pelas comunidades. Contudo, somente um monitoramento contínuo poderá reunir informações suficientes para se avaliar de forma precisa o manejo implementado na região do Maicá.

O texto estrutura-se em vários itens: no primeiro é apresentada uma síntese teórica sobre o sistema de manejo comunitário de recursos pesqueiros, o segundo descreve a região do Maicá, o terceiro aborda os principais conflitos de pesca observados no estudo de caso, o quarto aborda a importância dos agentes ambientais

² Portaria/IBAMA nº 16 de 31/08/1999.

voluntários no processo de estabelecimento do acordo de pesca e na redução dos conflitos, em seguida o acordo de pesca é descrito de forma mais detalhada e, o item final relaciona as principais conclusões obtidas.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE MANEJO COMUNITÁRIO DE RECURSOS PESQUEIROS

O manejo comunitário está inserido no sistema de gestão participativa, que é entendido como o contínuo entre dois extremos, o manejo governamental e o comunitário, existindo diferentes níveis escalonados administrativamente. No Estado, dividem-se os níveis federal e estadual (provincial ou departamental). Na sociedade civil, a ação é desenvolvida por organizações não-governamentais, compreendidas as colônias de pescadores profissionais, as associações e cooperativas, entre outras.

O mecanismo de gestão participativa articula a interface Estado/Sociedade Civil Organizada. A função da sociedade é exercida, primeiramente, em nível local, através de mecanismos particulares de tomada de decisão em conjunto, caracterizando o manejo comunitário.

A finalidade principal do manejo de estoques pesqueiros é viabilizar a atividade de pesca em níveis sustentáveis e permitir a sobrevivência dos núcleos familiares e das comunidades, evitando a ocorrência de fatores que possam conduzir à “Tragédia dos Comuns”, entendida como a falência dos *inputs* provenientes do recurso natural comum pela incapacidade comunitária de manejar a exploração, o que, em último caso, levaria a depleção dos estoques (Hardin, 1968). Neste mesmo contexto Muth (1996) menciona que os principais objetivos do manejo comunitário são: i) subsistência dos núcleos familiares e da comunidade, ii) o comércio. Há uma particularidade visível: a sazonalidade da atividade comercial e a necessidade contínua de alimentação para a subsistência.

O manejo comunitário deve contemplar esta sazonalidade, direcionando as vias de escoamento da produção nos períodos desfavoráveis, facilitando o controle, a coleta de dados de desembarque e racionalizando a exploração dos estoques. Berkes (1985) menciona que o controle comunitário sobre o esforço de pesca parece difícil de ser

alcançado nas pescarias comerciais em geral. Se um estoque não é sobre-explotado, isto se deve, provavelmente, à insuficiente demanda de mercado ao invés do controle comunitário (Béné, 1996).

Através das relações externas da comunidade, influenciadas pela demanda de mercado, pode-se perceber conseqüências na estratégia de pesca, entendida como a probabilidade de escolha entre uma dada combinação de equipamentos, espécies alvo e localização geográfica. Também pode ser considerado estratégia de pesca, o conjunto de critérios de tomada de decisões que ligam um dado comportamento de pesca com os objetivos e adversidades que têm influenciado tal comportamento. Sob este ponto de vista, a estratégia de pesca é vista como um processo interno de tomada de decisões, usado pelo pescador, com respeito às suas limitações e objetivos e o comportamento do pescador como reflexão observável desta estratégia (Béné, 1996).

As adversidades e limitações inseridas neste último conceito são impostas pelo sistema de incentivos econômicos na forma de ganhos (sistema de remuneração), percebidos pelos pescadores, que são incentivados pela demanda de mercado, a procurarem sempre os maiores exemplares da espécie alvo, independentemente da localização mais provável dos cardumes. Tal comportamento explica a inexistência de relação entre as variações sazonais da biomassa do estoque e a dinâmica da frota pesqueira (Béné, 1996).

De acordo com Berkes (1985), a atividade pesqueira de subsistência proporciona um forte princípio de auto-limitação: enquanto na pesca marinha há grande mobilidade da frota à procura de estoques pesqueiros que ainda não tenham sofrido depleção. Na pesca continental de pequena escala, esta mobilidade não é possível; o pescador pode voluntariamente, limitar sua captura em peso. A crença de que as sociedades pré-industriais são incapazes de sobre-explotar um recurso, por causa de limitações tecnológicas, não pode ser descartada e que, de forma geral, os mecanismos de autogestão (regulamentação), presentes nos sistemas de manejo comunitário de estoques, são vulneráveis a estresses e, incluem: i) a perda do controle comunitário; ii) sobre-exploração; iii) rápido crescimento da comunidade; e iv) mudanças tecnológicas.

Observa-se que, em muitos países industrializados, o controle sobre o esforço pesqueiro tem sido exercido pelos governos centrais de forma genérica para uma grande amplitude de espécies, se não para a sua totalidade. Tal política é fundamentada

principalmente no conceito da propriedade comum (Acheson & Wilson, 1996). No Brasil os mesmos autores mencionam que as três estratégias adotadas são: i) definição de áreas de pesca; ii) controle da tecnologia empregada; iii) proteção aos indivíduos mais jovens, que não se reproduziram, fixando tamanhos mínimos de exemplares.

Os resultados imediatos das decisões comunitárias são vistos atualmente nos “Acordos Comunitários de Pesca”, relativamente comuns em açudes do nordeste (Hartmann, 1997; Barbosa & Hartmann, 1997), assim como nos grandes lagos da Amazônia. O IBAMA tem considerado ilegal qualquer decisão que imponha limitações de acesso aos estoques, conforme visto em Fischer & Mitlewski (1997), mas é importante lembrar que o controle de acesso aos estoques isoladamente, não impede a sobrepesca, apenas facilita o manejo (Hannesson & Kurien, 1988).

Os acordos comunitários podem ser transformados em Portarias dos órgãos competentes, aproveitando-se o que for legal (Fischer & Mitlewski, 1997). Existe a possibilidade legal das licenças de pesca esportivas e profissionais serem válidas em áreas determinadas e não em todo o território nacional.

A territorialidade é um pré-requisito para qualquer forma de manejo comunitário, pois as regras estabelecidas só teriam validade numa área dominada por aquela comunidade, onde a mesma teria força para fazer valer seus acordos. Estas áreas, normalmente pequenas, são determinadas, em muitos casos, por laços de amizade e parentesco (Pierson, 1972 e Begossi, 1996). As regras de manejo pesqueiro são constituídas da combinação entre a cultura local e a estrutura social. As regras comunitárias regulam como a pesca deve ser feita, dizendo os locais, o tempo, estágio de vida das espécies alvo ou tecnologia (Acheson & Wilson, 1996).

O ordenamento pesqueiro não é obstáculo à execução de medidas restritivas de acesso aos recursos; o principal entrave está na lei civil e constitucional, quando tratam das formas de propriedade. Os recursos pesqueiros são bens de domínio público, uso comum e livre acesso, sendo inviável pensar em privatização dos recursos, ou mesmo, medidas de controle de acesso.

A privatização é inviável juridicamente, pois a Constituição Federal, o Código Civil Brasileiro e o próprio Dec. Lei 221/67, a proíbem. Outra alternativa de manejo pesqueiro é a valoração econômica do estoque virtual não explorado, conforme descrito

por Gavaris (1996) para a pesca no Atlântico canadense. Neste modelo é inserida a noção de previsibilidade de captura, estabilizando os manejos intra e inter comunitários.

O treinamento de comunitários como “Agentes Ambientais Voluntários”, realizado por agentes do Estado, pode representar um incentivo à organização comunitária. A utilização de pescadores profissionais filiados às colônias de pescadores, associações e cooperativas é uma etapa no processo de participação e tomada de decisões, podendo ser instrumento de educação ambiental. Nos ambientes de pesca manejados através dos acordos de pesca tem-se a necessidade da vigilância de atuação destes agentes, assim como da própria comunidade visto serem ambientes abertos aos pescadores "de fora". Esta estratégia vem sendo adotada nas regiões de várzea do Médio Amazonas, principalmente em Santarém/PA.

Em síntese, de acordo com a literatura, o manejo comunitário de estoques pesqueiros funciona melhor em sistemas fechados, respeitando-se o contexto social e a cultura das comunidades, levando-se sempre em consideração a demanda de mercado para o pescado, pois as relações externas da comunidade podem incentivar a sobrepesca. O sucesso do manejo pesqueiro depende da adequação entre os conhecimentos científicos que o embasam, seus efeitos nos estoques pesqueiros, nas comunidades que os exploram e como as regras de manejo são seguidas e impostas aos usuários (McCay, 1996).

Observa-se na Amazônia brasileira iniciativas de grande porte para aprimorar as técnicas de manejo de recursos pesqueiros, com bases teóricas fundamentadas no sistema de manejo comunitário: o projeto IARA – Administração dos Recursos Pesqueiros na Região do Médio Amazonas, Estados do Pará e Amazonas, sediado no município de Santarém (PA), o Projeto Mamirauá na foz do rio Japurá (Caquetá) e o ProVárzea – Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea, sediado na Gerência Executiva do IBAMA em Manaus (AM).

O projeto IARA foi implantado em 1991, com execução prevista até 1995, mas acabou sendo prorrogado até o 1998. Este Projeto foi executado pelo IBAMA, GTZ-GOPA e MMA, contando com a colaboração de outras instituições, tais como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA, Museu Paraense Emílio Goeldi - MPEG, Faculdade de Ciências Agrárias do Pará -FCAP, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA,

Prefeituras Municipais da Região, Colônias de Pescadores e Comunidades Ribeirinhas (IBAMA, 1995).

O objetivo geral do Projeto IARA consistiu em “subsidiar as ações de ordenamento e uso dos recursos pesqueiros no médio Amazonas, visando seu aproveitamento sustentável, compatibilizando os interesses/necessidades das populações locais, bem como da sociedade e da economia regional e nacional” (IBAMA, 1995).

Especificamente, os objetivos finais do Projeto IARA foram: (i) a produção de conhecimentos técnicos e científicos nas áreas de biologia, ecologia de pesca, sócio-economia, tecnologia de pesca, educação ambiental, buscando o embasamento do processo de administração pesqueira; (ii) implantação de um sistema de administração pesqueira que contemple a participação efetiva da comunidade de usuários em todas as etapas do projeto (IBAMA, 1995). A região do Maicá, em Santarém, foi um dos principais campos dos estudos deste projeto, além da elaboração do acordo de pesca da região, outras atividades significativas foram desenvolvidas nas comunidades voltadas à capacitação das lideranças locais na condução e fortalecimento da organização comunitária, monitoramento do desembarque de pescado em Santarém oriundo dos lagos de pesca da região, e do esforço de pesca realizado pelas comunidades.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentado Mamirauá localizada a 600 km a oeste de Manaus, pelo rio Solimões, em sua confluência com o rio Japurá e o Auati-Paraná em uma área de focal de 260.000ha (num total de 1.124.000ha), é a primeira reserva em ambiente de várzea no país, com o objetivo de assegurar a biodiversidade na área, bem como garantir a manutenção das populações humanas ali residentes. São desenvolvidos vários projetos de educação ambiental, entre eles o manejo sustentável dos recursos pesqueiros. É um laboratório vivo para se testar políticas e ações para a ocupação racional da várzea amazônica (MAMIRAUÁ, 1996).

Como forma de fortalecer o manejo de recursos pesqueiros, o Projeto Mamirauá elaborou um termo de compromisso com os pescadores da reserva no setor Jarauá, envolvendo 70 pescadores moradores, para a pesca em rodízio de lagos, principalmente do pirarucu que é muito valorizado, uma experiência de manejo muito interessante e que parece já estar dando resultado (Viana e Damasceno, 1999).

O ProVárzea³ teve como objetivo geral “estabelecer bases técnica, científica e política para a conservação e o manejo ambientalmente e socialmente sustentáveis dos recursos naturais das várzeas da região central da bacia amazônica, com ênfase nos recursos pesqueiros.” (ProVárzea/IBAMA, 2002).

Suas ações, sempre desenvolvidas na calha Solimões-Amazonas, visam proporcionar meios para fortalecer sistemas de manejo de recursos pesqueiros e envolvem o fortalecimento comunitário e o aprimoramento da gestão participativa. Foi durante sua execução, em 2002, que a Instrução Normativa – IBAMA 29/2002, foi editada, regulamentando a forma de elaboração e recepção administrativa dos acordos de pesca (Camargo e Surgik, 2006). A mencionada Instrução Normativa foi baseada nos conceitos estabelecidos no documento "Administração Participativa: Um Desafio à Gestão Ambiental" (Fischer & Mitlewski, 1997) e nas estratégias de organização para a condução da elaboração dos acordos de pesca desenvolvidas pelas comunidades, ONG's e Colônia de Pescadores Z-20 de Santarém. Este processo é fruto de muitos anos de trabalhos para a consolidação da organização comunitária para o manejo pesqueiro. Estas estratégias foram compiladas durante o I Encontro de Manejo Comunitário de Pesca promovido pelo ProVárzea/IBAMA e WWF em Manaus em 2002. Nesse sentido, é importante ressaltar, que as ações de fortalecimento institucional (do IBAMA) que culminaram na mencionada Instrução Normativa, vinham sendo desenvolvidas desde a implementação do Projeto IARA, em meados dos anos 90, vindo a se consolidar 10 anos mais tarde.

³ Este projeto está em fase de conclusão, com encerramento previsto para dezembro de 2007.

2 A REGIÃO DO MAICÁ

A região do Maicá integra a região Ituqui/Maicá. A confluência entre o rio Maicá e o paraná do Ituqui localiza-se 30km a jusante de Santarém, descendo o rio Tapajós. O paraná do Ituqui é um pequeno braço de rio que sofre influência do rio Amazonas, formando a Ilha do Ituqui. O Maicá é formado por um complexo de lagos, cujas águas são de origem do rio Tapajós, com influência do rio Amazonas. A região do Maicá é constituída por 21 comunidades, algumas na área urbana de Santarém. É uma região de várzea, com predomínio de terras que inundam periodicamente de Dezembro a Maio e áreas de terra firme que se estendem na região de planalto, tem cerca de 161 Km² de área aquática disponível (Isaac e Cerdeira, 2004).

Nas comunidades do Maicá observam-se clubes de futebol, grupos religiosos de igrejas católicas e evangélicas, associações comunitárias voltadas para a coordenação das próprias comunidades, e para o desenvolvimento da produção agrícola e manejo dos recursos naturais. Outras organizações de destaque são as representações da Colônia de Pescadores Z-20 de Santarém, presente em cada uma das comunidades através dos núcleos (antigas capatazias), e o Conselho Regional de Pesca da Região do Maicá – CRPM (Cerdeira, 2001).

Os Conselhos Regionais de Pesca surgiram em Santarém na década de 90 visando a organização das discussões a cerca da gestão pesqueira, e representam instâncias de negociação inter-comunitárias visando o processo participativo de gestão dos recursos pesqueiros da várzea. Todas as 9 regiões pesqueiras de Santarém são organizadas em Conselhos Regionais de Pesca, formados por representantes das comunidades que constituem as respectivas regiões. Na região do Maicá, somente 3 comunidades não integram o CRPM. A atuação dos Conselhos Regionais de Pesca torna viável as parcerias necessárias para o desenvolvimento pesqueiro com o Poder Público, ONG's e órgãos técnicos, sendo considerados os gestores dos recursos pesqueiros utilizados pelas comunidades ribeirinhas (Cerdeira, 2005).

Com base nos dados de Cerdeira (2005)⁴ em estudo do ProVárzea/IBAMA no período de 2004/2005, a pesca nas comunidades do Maicá é do tipo artesanal, multiespecífica, com um tempo médio diário de trabalho entre 6 e 7 horas durante 5 dias por semana, sendo o lago propriamente dito, o principal ambiente de captura. A produção média por pescador*dia⁻¹ apresenta diferença entre a pesca comercial e de subsistência (11 Kg e 7 Kg, respectivamente). A diferença entre estes dois tipos de pesca refere-se somente ao tamanho do esforço realizado nas capturas, o que implica em uma produção maior para a pesca comercial, que utiliza quantidade maior de malhadeiras. A comercialização da produção também ocorre na pesca de subsistência a exemplo da pesca comercial, embora em menor quantidade, pois grande parte do pescado é voltada para a subsistência. Não há venda de excedente neste caso, mas uma captura com objetivo de venda quando há uma necessidade mais urgente de dinheiro para a família do pescador. A comercialização do pescado é realizada nas próprias comunidades, nos mercados de bairros periféricos e mercado central de Santarém, assim como para os barcos geleiros.

3 CONFLITOS DE PESCA

Em estudos realizados pelo Instituto Amazônico de Manejo Sustentável dos Recursos Ambientais – IARA em 2001, 2 anos após a publicação do acordo de pesca do Maicá em portaria (Portaria/IBAMA nº 16/1999) os conflitos ainda eram frequentes envolvendo, principalmente, pescadores de fora da região e de comunidades vizinhas que não cumpriam as regras do acordo (Cerdeira, 2001). A entrada de pescadores comerciais de outras áreas, utilizando malhadeira fora do período permitido; a captura de pirarucus *Arapaima gigas* durante o defeso; as pescarias de arrasto, cerco e mergulho; e a captura excessiva de pescado eram os principais motivos de conflitos.

A entrada de geleiras de outras regiões nas áreas de pesca das comunidades é comum. Estas alegam que as geleiras dispõem de um poder de captura muito superior aos dos pescadores locais, e acabam levando grandes quantidades de pescado a cada viagem. Durante o período de verão, quando o nível d'água nos lagos é bastante

⁴ Estudo realizado no âmbito do Componente Monitoramento e Controle do ProVárzea/IBAMA entre 2004 e 2005.

reduzido, a prática do arrasto torna-se facilitada. Esta prática é proibida e condenada pelas comunidades, levando quase sempre aos conflitos com pescadores “de fora”. Ressalte-se que esta prática também é comum entre alguns moradores locais, provocando os conflitos internos.

Em avaliação recente, nos estudos realizados no âmbito do ProVárzea/IBAMA em 2005, as comunidades do Maicá enfatizaram a diminuição dos conflitos provocados pelo descumprimento do acordo de pesca, pelo menos, no nível local, embora a ação dos pescadores “de fora” ainda seja intensa no descumprimento das regras, por não terem responsabilidade e envolvimento com o manejo local.

4 AGENTES AMBIENTAIS VOLUNTÁRIOS - AAV

A região do Maicá teve a primeira turma de AAV capacitada em Setembro de 1997 pelo Projeto IARA e Departamento de Fiscalização do IBAMA (DEFIS), para formar experiência de fiscalização em uma região que, na época, estava discutindo um acordo de pesca para ser publicado como portaria. Atualmente (2007), conta com 12 AAV que realizam trabalhos de Educação Ambiental junto as suas comunidades e atuam em ações de apoio à fiscalização do IBAMA, principalmente em relação ao cumprimento das regras do acordo. No primeiro ano com o monitoramento e apoio de suas ações por parte do IBAMA em parceria com o IARA, os AAV desenvolveram trabalhos de educação ambiental e de fiscalização com bons resultados, tendo um reflexo positivo na eficácia das regras do acordo de pesca.

Nos anos seguintes, as ações destes AAV começaram a decair por uma série de fatores, como a falta de continuidade no apoio do próprio IBAMA e, sobretudo, a fragilidade da organização comunitária em torno do Conselho Regional de Pesca do Maicá, na época.

As principais atividades dos AAV são as ações de educação ambiental, onde os usuários são orientados sobre o uso do recurso natural e suas regras legais. A ação que caracteriza a fiscalização propriamente dita resume-se no poder de constatar a infração ambiental. Esta constatação é encaminhada ao IBAMA através do Auto de Constatação que deverá gerar um Auto de Infração culminando em multa. O Auto de Constatação só

é utilizado quando as ações de educação ambiental não surtem efeito. Os AAV são escolhidos por suas comunidades e apresentados como sócios de alguma associação comunitária legalizada. O credenciamento pelo IBAMA se dá através desta pessoa jurídica, que se torna co-responsável pelas ações dos AAV.

A falta de estrutura administrativa dos órgãos ambientais, responsáveis pela fiscalização, tem sido o entrave no desenvolvimento desta atividade. O IBAMA é o único órgão que atua na fiscalização dos recursos naturais na região, não havendo nenhuma intervenção do Município ou do Estado. A maior dificuldade, no entanto, refere-se à precária aceitação da figura do AAV pelo próprio IBAMA. Em muitos casos, as práticas de fiscalização dos AAV não são realizadas corretamente, o que implica na ausência do encaminhamento dos autos de constatação produzidos.

Estudos de Almeida *et al* (2006) mostram que o trabalho desenvolvido pelos AAV é considerado eficiente pela redução de conflitos nas comunidades, e que depende também da participação das comunidades nos trabalhos de fiscalização, embora em várias comunidades o trabalho de fiscalização tenha diminuído pela falta de apoio ao próprio AAV.

5 ACORDO DE PESCA

Desde 1972 as comunidades das regiões de Maicá e Ituqui vêm discutindo os acordos de pesca. Inicialmente, eram elaborados vários acordos envolvendo poucas comunidades e apresentavam regras conflitantes numa mesma área, formalizados em atas de reunião. Era comum a ocorrência de conflitos entre os próprios moradores relativos às diferentes regras estabelecidas por acordos sobrepostos, que eram levados ao conhecimento do IBAMA. Entretanto, este órgão não reconhecia a competência das comunidades para estabelecer regras de pesca, que seria exclusividade do órgão, desconsiderando os mencionados acordos.

A partir de 1997, com o apoio do Projeto IARA/IBAMA, IPAM, Colônia de Pescadores Z-20 e Conselho da Pastoral da Pesca - CPP, iniciou-se um movimento de unificação dos acordos de pesca na região do Maicá, consolidados em um acordo único em maio de 1998. Este foi discutido em várias assembleias regionais envolvendo todas

as comunidades. A legalização do acordo deu-se somente em agosto de 1999 com a publicação no Diário Oficial da União da portaria/IBAMA nº 16. Posteriormente, esta portaria foi reeditada como Instrução Normativa nº 21 de 14/10/2004.

O acordo de pesca do Maicá apresenta restrições em relação a uso de determinados petrechos e quantidade de pescado capturado. A preocupação dos comunitários está em relação à entrada de pescadores "de fora" que apresentam um maior poder de captura de pescado por causa da quantidade de malhadeiras que possuem. Assim, observam-se regras que limitam a pesca no lago do Maicá através da suspensão do uso da malhadeira durante o período de outubro a fevereiro, e o limite em até 50 Kg de pescado a cada viagem. Estudos recentes do ProVárzea/IBAMA em 2004/2005 sobre a captura por pescadores da região mostram o não cumprimento da proibição do uso de malhadeiras no mencionado período. Esta mesma situação também foi observada em estudos semelhantes do Projeto IARA/IBAMA em 1995. Este não cumprimento ocorre também entre pescadores locais.

Na avaliação feita pelas próprias comunidades, durante a devolução dos resultados do estudo do ProVárzea/IBAMA em 2005, o acordo de pesca vigente no Maicá vem dando bons resultados pela diminuição de conflitos e das "invasões" por pescadores "de fora" quando comparado com o período antes do atual acordo. Os moradores citaram o aumento da produção de pescado como outro aspecto positivo do manejo implementado, embora para alguns as dificuldades na captura continuem. A captura por unidade de esforço - CPUE para os pescadores moradores do Maicá, medida em 2004/2005 pelo ProVárzea/IBAMA, apresentou-se bem superior àquela observada em 1995 nos estudos do Projeto IARA/IBAMA, indicando um aumento na produção de pescado na região, apesar do acordo vigente objetivar a diminuição da captura, principalmente, pelos pescadores "de fora".

Em 7 anos de vigência do acordo de pesca do Maicá, pode-se observar mudanças significativas em relação à própria organização comunitária em função da atividade pesqueira e, principalmente, na condução dos processos de resolução de conflitos. Este processo de mudança iniciou-se a partir da intervenção de várias instituições, como a Colônia de Pescadores Z-20, IPAM, CPP, com destaque às ações do Projeto IARA por meio de formação e capacitação de lideranças e interlocutores. Contudo, em alguns momentos nota-se um declínio na dinâmica destas organizações,

principalmente, quando ocorreu interrupção dos estímulos externos através de projetos e programas das instituições atuantes na questão dos recursos naturais.

6 CONCLUSÕES

Os mecanismos de gestão participativa da pesca buscam a sustentabilidade em seus diversos aspectos: social, ambiental, econômico e institucional. O presente estudo de caso permitiu observar estas várias facetas.

Socialmente, o manejo comunitário de estoques pesqueiros busca dar segurança alimentar para as populações extrativistas (ribeirinhos), para as quais o pescado é a principal fonte de proteína animal. Ainda sob este aspecto, não se pode deixar de mencionar, que os acordos de pesca respeitam o conhecimento e a vontade dos usuários dos recursos, que definem as formas de apropriação dos estoques explorados.

Ambientalmente, as regras de uso definidas nos acordos visam a sustentabilidade dos estoques, respeitando as sazonalidades regionais (tanto no aspecto ambiental quanto de mercado).

Economicamente, as populações ribeirinhas dependem da troca (escambo) do excedente de sua produção para poder adquirir outros itens alimentares não produzidos em suas propriedades (v.g. sal, açúcar, entre outros).

Institucionalmente, o sistema de gestão participativa transformou a cultura do IBAMA, que após a execução de projetos de cooperação técnica internacional (IARA e ProVárzea) editou Instrução Normativa prevendo mecanismos de recepção dos usos e costumes dos ribeirinhos, consubstanciados em acordos comunitários de pesca. Outra grande mudança de postura institucional foi a consolidação das práticas de capacitação dos AAV, sem os quais os acordos poderiam perder a enforceabilidade.

Diante do exposto, conclui-se que o sistema de gestão participativa da pesca é sustentável sempre que o Poder Público e as instituições técnicas intervirem conjuntamente, com suporte à manutenção das organizações comunitárias de forma permanente. A organização comunitária não se mantém se não houver, de forma contínua ações de fortalecimento.

REFERÊNCIAS

- ACHESON, J.M.; WILSON J.A. 1996. Order out of Chaos. The Case for Parametric Fisheries Management. **American Anthropologist**, **98(3)**: 579-594p.
- ALMEIDA, O.; MCGRATH, D.; AMARAL, L. 2006. Avaliação do Sistema de Monitoramento Ambiental Voluntário nas Comunidades Pesqueiras do Baixo Amazonas. Memória del VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural. Noviembre del 2006 - Quito, Ecuador. **ALASRU - Associação Latinoamericana de Sociologia Rural**.
- BARBOSA, F. I.; HARTMANN, W. D. 1997. **Engedering participatory management of reservoir fisheries in Northeast Brazil**. Dhaka, Bangladesh: FAO/ODA Expert Consultation on Inland Fishery Enhancements, 19p.
- BEGOSSI, A. 1996. The fishers and buyers from Búzios Island (Brazil): Kin ties and modes of production. **Ciência e Cultura** **48(3)**: 142-147.
- BÉNÉ, C. 1996. Effects of market constraints, the remuneration system, and resource dynamics on the spatial distribution of fishing effort. **Can. J. Fish. Aquat. Sci.**, **53**: 563-571.
- BERKES, F. 1985. Fishermen and "The Tragedy of the Commons". **Environmental Conservation.**, **12(3)**: 199-206.
- CAMARGO, S. A. F.; SURGIK, A. C. S. 2006. Considerações jurídicas sobre o manejo comunitário de estoques pesqueiros: o exemplo da Amazônia Brasileira. **Hiléia: Revista da Direito Ambiental da Amazônia**, **3**: 165-176.
- CERDEIRA, R.G.P. **Acordos de Pesca, alternativa para manejo de recursos pesqueiros**. Programa Conflicto y Colaboración en el Manejo de Recursos Naturales en America Latina y Caribe - CyC da Universidad para la Paz/Costa Rica. Instituto Amazônico de Manejo Sustentável dos Recursos Ambientais - I.A.R.A. Relatório Técnico. 2001.
- CERDEIRA, R.G.P. 2005. **Captura de pescado por famílias ribeirinhas da região do Maicá/Santarém-PA**. ProVárzea/IBAMA. Relatório Técnico. Não Paginado.

- CNUMAD, 1992. **Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Relatório Brasil**. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html> (Acesso em 20/09/2007).
- FISCHER, C. F. A.; MITLEWSKI, B. 1997. **Administração Participativa: Um Desafio à Gestão Ambiental**. Brasília: DEPAQ/IBAMA., 9p.
- GAVARIS, S. 1996. Population stewardship rights: decentralized management through explicit accounting of the value of uncaught fish. **Can. J. Fish. Aquat. Sci.**, **53**: 1683-1691.
- HANNESSON, R.; KURIEN, J. 1988. Studies on the role of fishermen's organizations in fisheries management. Rome: **FAO Fisheries Technical Paper** (300), 48p.
- HARDIN, G. 1968. The tragedy of the commons. **Science**, **162**: 1243-1248.
- HARTMANN, W. D. 1997. Institutional Development for Common-Pool Resources Management: A Task in Technical Cooperation. The Case of Kerala Reservoir Fisheries. Kerala, 25p.
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 1995. **Projeto Iara: administração dos recursos pesqueiros na região do Médio Amazonas: documento básico**. Brasília: IBAMA, 100p.
- ISAAC, V.J.; CERDEIRA, R.G.P. 2004. **Avaliação e monitoramento dos impactos dos acordos de pesca. Região do Médio Amazonas**. ProVárzea/IBAMA. Documentos Técnicos. 61 p
- MAMIRAUÁ. 1996. **Mamirauá: Plano de Manejo**. SCM;CNPq/MCT, Brasília (DF), 92p., ilust.
- MCCAY, B. 1996. Participation of Fishers in Fisheries Management. In: MEYER, R.M. et al. (editors). **Fisheries resource utilization and policy**. Proceedings of the World Fisheries Congress. New Delhi: Oxford & IBH Publishing Co. Pvt. Ltd., 60-75p.
- MUTH, R. M. 1996. Subsistence and Artisanal Fisheries Policy: An International Assessment. In: Meyer, R.M., C. Zhang. M.L. Windsor, B.J. McCay, L.J. Hushak, and R.M. Muth, editors. **Fisheries resource utilization and policy**. Proceedings of the World Fisheries Congress, Theme 2. New Delhi: Oxford & IBH Publishing Co. Pvt. Ltd., 76-82p.

- PIERSON, D. 1972. **O Homem no Vale do São Francisco**. Rio de Janeiro: Ministério do Interior, Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE). Tomo III.
- PROJETO MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS DA VÁRZEA – PROVÁRZEA/IBAMA. 2002. **Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – ProVárzea: conceito e estratégia**. Manaus: IBAMA, 81p.
- VIANA, J. P.; DAMASCENO, J. N. 1999. Projeto de Manejo para a Exploração Sustentável do Pirarucu (**Arapaima gigas**) no Setor Jarauá, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (RDSM), Tefé – Amazonas. Relatório no. 01 (Outubro – Dezembro de 1999). **Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mairauá**, Tefé (AM), Brasil, mimeo, 29p.