

AUDITORIA AMBIENTAL NÃO-GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: A EXPERIÊNCIA COM O PROSAM

Tereza Urban, Jornalista, Coordenadora Geral da Auditoria¹, Ana Lizete Rocha, Geóloga, M.Sc.,
Auditora aos Programas Ambientais da Barragem do Irai².

Resumo - O Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (PROSAM) se constitui num conjunto de ações bastante amplas e integradas que se voltam para a melhoria, recuperação e gestão do meio ambiente na Bacia do Alto Iguaçu.

A Auditoria Ambiental Não Governamental é a forma de acompanhamento do Prosam escolhida por alguns grupos ambientalistas de Curitiba.

Como parte importante deste processo está a Auditoria realizada aos Programas Ambientais relativos a construção da Barragem do Irai, região metropolitana de Curitiba, com o intuito de verificar e analisar o cumprimento destes.

1 - HISTÓRICO DA AUDITORIA

A proposta de submeter o Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (PROSAM) a uma Auditoria Ambiental conduzida por organizações não-governamentais (ONGs) surgiu no início dos anos 90, quando começaram as negociações do governo do estado do Paraná com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), para financiamento do "Projeto de Controle de Qualidade da Água e da Poluição" na bacia hidrográfica do Alto Iguaçu.

A importância do Projeto residia principalmente no caráter inovador da proposta de gestão, amparada numa ampla intervenção interinstitucional e multidisciplinar na Bacia do Alto Iguaçu, área de mananciais localizada a leste da Região Metropolitana de Curitiba, considerada prioritária para o abastecimento de uma população de quase 2 milhões de pessoas.

Nesse contexto, a Auditoria Ambiental Não-Governamental, conduzida por um grupo de entidades ambientalistas, propunha-se a acompanhar sistematicamente o planejamento e a execução do programa, contando com o apoio de profissionais altamente capacitados e devidamente remunerados pelo próprio PROSAM, visando assegurar o pleno cumprimento de seus objetivos. Como pano de fundo, as crônicas dificuldades de integração e de participação popular, habitualmente registradas em projetos financiados por agências multilaterais.

O PROSAM começou a ser implantado efetivamente em maio de 1993 e a Auditoria Ambiental começou a ser realizada dois anos depois, permitindo que especialistas e técnicos, sob a orientação das ONGs envolvidas no projeto, acompanhassem a implementação do programa.

2 - PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E MONITORAMENTO

A matriz da legislação ambiental brasileira, contida pela Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6938/81), estabeleceu um padrão desejável para uma política efetiva de "preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida", que deve conter entre seus princípios, a ação governamental voltada para o planejamento, a fiscalização, o controle, o zoneamento, o monitoramento e a participação ativa da comunidade na defesa do meio ambiente. A consolidação da Lei n.º 6938 - com a implementação do Sistema Nacional do Meio Ambiente e suas instâncias participativas e as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente que estabeleceram os procedimentos de participação para a avaliação de impactos e licenciamento - ganhou novo alento com a Constituição de 1988, que estende claramente a responsabilidade pela proteção ao meio ambiente à coletividade, no Artigo 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, 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".

Nesses quinze anos de prática, porém, os mecanismos de participação mostraram-se insuficientes para assegurar o exercício de direitos e deveres e a chamada "participação da comunidade" acabou se transformando em mero pano de fundo para o licenciamento de projetos.

¹ Rede de Informações Ambientais. Rua Brigadeiro Franco, 549 Cep:80430-210 Curitiba,PR, Brasil. e-mail:rverde@bsi.com.br

² HIDROTEC Geólogos Consultores S/C Ltda. Rua Brasília Itiberê, 384 Cep: 80.210-060 Curitiba, PR, Brasil. e-mail: hidrotec@bbs1.sul.com.br

Mesmo como parte indispensável do sistema, os conselhos de meio ambiente - a nível estadual e municipal - foram mantidos sob controle ao receberem atribuições puramente consultivas; o relatório de impacto ambiental (RIMA) - concebido como instrumento para levar ao conhecimento público as propostas de empreendimentos ou atividades que podem causar alteração significativa do meio ambiente, foi transformado num documento destinado a cumprir uma formalidade legal, diferente de outros documentos técnicos apenas por ser fartamente ilustrado; como resultado, as audiências públicas sofreram um progressivo empobrecimento, uma vez que o conteúdo do EIA/RIMA é, invariavelmente, mal conhecido e mal apropriado pela população afetada/envolvida/interessada.

Essa situação impediu qualquer evolução nos modelos de Avaliação de Impacto Ambiental, visando a construção de cenários que levassem em consideração inclusive alterações conjunturais, envolvendo a população afetada pelo empreendimento em análise. Somente vista desta maneira, a Avaliação de Impacto Ambiental poderia cumprir efetivamente seu papel e permitir um monitoramento integrado e participativo dos impactos.

Esse cenário tem suas cores particularmente acentuadas quando se trata de grandes projetos financiados por agências multilaterais, que se caracterizam por um enorme distanciamento entre a burocracia encarregada dos procedimentos formais, os executores governamentais e a população.

Decididos e definidos nos altos escalões de governo, esses projetos constituem, em geral, uma vitrine monumental, seja pelas grandes somas envolvidas ou pelos amplos objetivos e obras propostos, que guardam pouca ou nenhuma relação com as reais necessidades das áreas onde são implementados. Por trás da vitrine, os movimentos populares - particularmente os ambientalistas - lutam com enormes dificuldades para responder aos papéis que lhes são legalmente atribuídos, sem acesso às informações indispensáveis, sem capacitação adequada para analisar tecnicamente um RIMA e sem recursos financeiros para contestar juridicamente ações danosas ao meio ambiente. Como resultado - e muitas vezes como pressuposto, a ação do movimento ambientalista deixa de ter qualquer efetividade na mudança de rumos de tais projetos.

3 - MANEJO E GESTÃO: CONCEITOS COMPLEMENTARES

No caso do PROSAM, a delimitação territorial da bacia do Alto Iguaçu ofereceu uma oportunidade excepcional, uma vez que o foco de todo o planejamento é a garantia de água, em quantidade e qualidade, para tornar-se possível assegurar um ordenamento de uso e ocupação ambientalmente adequado, uma vez que a proteção da água captada no manancial exige a compreensão integral dos ecossistemas envolvidos e a estreita vinculação das ações desenvolvidas.

Para aproveitar essa oportunidade excepcional, o planejamento precisa de uma forte integração entre diferentes áreas do conhecimento e instituições públicas participantes. A execução de suas propostas exige, com toda a certeza, instrumentos de gestão mais complexos. A idéia de que gestão é o controle jurídico e administrativo do uso dos recursos naturais pelo governo mostra-se insuficiente para atender as demandas geradas pela necessidade de considerar todas as implicações ambientais, sociais, econômicas e jurídicas contidas ou trazidas pelo uso produtivo da água. A administração do uso da água deixa de ser um assunto de um departamento público, para se transformar em assunto de interesse público, envolvendo não apenas os agentes governamentais convencionais, mas também usuários domésticos da água, moradores da bacia, grupos organizados da população, bem como grandes usuários agrícolas ou industriais.

A gestão ganhou, então, duas novas características: força do envolvimento de todas as instâncias da administração pública e de todas as áreas de governo afetas à questão, deixando de lado o seccionamento tradicional do setor; e estende o gerenciamento da bacia para o setor privado e não-governamental, tendo como eixo principal a constatação de que esse envolvimento é que torna possível e efetiva a implantação de qualquer plano e, sobretudo, sua manutenção.

Essas novas características da gestão determinam a falência completa do modelo convencional de participação, com convocação eventual da comunidade para observar um ou outro momento do processo de licenciamento ou de monitoramento, com respostas e resultados fracos. Para ter eficácia, a consulta à população envolvida deve começar junto com o projeto, isto é, nas fases iniciais do planejamento, colhendo contribuições na delimitação das reais necessidades de intervenção, deve, também, ter caráter permanente e poder de decisão.

Pressionado pelo desgastes das fórmulas convencionais de participação e as demandas geradas pelos novos modelos de gestão, o movimento ambientalista procurou no caso do PROSAM, desenvolver uma proposta que contemplasse todos os elementos da equação: acesso à informação; capacitação técnica; recursos financeiros; e poder de negociação.

4 - A AUDITORIA AMBIENTAL

O Manual da Auditoria Ambiental Não-Governamental define auditoria como "o exame sistemático, documentado e independente da forma como as disposições do planejamento estão sendo cumpridas e executadas visando atingir os objetivos propostos. A auditoria ambiental deve ter como horizonte final as condições de conservação e auto-sustentação do patrimônio natural. No caso do PROSAM, a auditoria ambiental observou de que modo a implementação do programa atingiu:

- a) os objetivos de conservação e auto-sustentação do patrimônio natural;
- b) os objetivos gerais de manutenção e recuperação da bacia do Alto Iguaçu;
- c) os objetivos específicos de cada projeto em si e em relação aos itens anteriores;

Por se tratar de uma auditoria ambiental não-governamental, conduzida por grupos organizados da sociedade, algumas especificidades foram levadas em conta para assegurar que: a) os recursos envolvidos fossem realmente destinados a melhorar as condições ambientais gerais da bacia do Alto Iguaçu; b) as recomendações da auditoria fossem efetivamente incorporadas ao programa; c) que a prática da auditoria contribuísse para capacitar a população em geral e os grupos organizados, em particular, para participar da construção e implementação de um modelo de gestão específico para a bacia.

Nesse sentido, a Auditoria Ambiental foi também um instrumento de gestão que acompanhou o desenvolvimento do programa desde a sua concepção à sua implantação, avaliando seus impactos em relação aos aspectos ambientais e sociais, ao gerenciamento e ao funcionamento. O objetivo, nesse caso, não foi apenas salvaguardar o meio ambiente, como também avaliar o cumprimento da legislação vigente e promover a mudança de comportamento dos técnicos e instituições envolvidas.

De modo geral, a auditoria ambiental não-governamental cumpriu o objetivo de acompanhar e avaliar a execução do PROSAM, do ponto de vista da consecução de seus objetivos, assim descritos, em suas grandes linhas:- a) recuperação da qualidade ambiental e preservação dos mananciais da Bacia do Alto Iguaçu, substituindo usos inadequados, recuperando áreas degradadas, canalizando e tratando esgotos, coletando lixo e organizando a ocupação; b) viabilização do desenvolvimento e urbanização em harmonia com o meio ambiente, integrando o planejamento ambiental com o desenvolvimento econômico, criando mecanismos de atração para atividades econômicas limpas; c) desenvolvimento de mecanismos institucionais e de mobilização social para garantir a melhoria do meio ambiente, envolvendo comunidade e instituições municipais no gerencialmente ambiental.

Nesse contexto, a auditoria alinhou entre seus objetivos específicos: a) fornecer periodicamente informações atualizadas sobre o andamento global e específico do PROSAM, a partir da análise de especialistas independentes; b) fornecer subsídios técnico-científicos para a ação dos ambientalistas e de outras organizações locais; c) orientar a "vigilância civil" sobre o PROSAM; d) subsidiar o desenvolvimento de indicadores para avaliação da qualidade de vida na Região Metropolitana de Curitiba, como contribuição ao sistema de informações e monitoramento.

Para sua execução, a auditoria ambiental não-governamental recorreu a um sistema de mão-dupla: reuniu informações sobre a implementação do programa e os problemas da região, levantadas pelas organizações não-governamentais e pela população em geral e verificou *in loco*, com apoio de especialistas independentes, contratados para este fim. O resultado do cotejamento dessas informações com os propósitos do PROSAM deve ser utilizado para o controle e o ajuste permanentes de cada projeto.

Um dos pontos inovadores da proposta da Auditoria Ambiental Não-Governamental é o fato de estar incluída no escopo do PROSAM e de contar, portanto, com recursos específicos para sua execução. Um contrato entre o governo estadual e as ONGs, aprovado pelo BIRD, rege a relação entre todos os envolvidos no processo da auditoria.

O reconhecimento contratual do papel das ONGs na execução do programa representa uma dupla conquista. Em primeiro lugar, porque foram as próprias ONGs que delimitaram o espaço de atuação dos grupos organizados da sociedade local, dentro de um programa concebido e acertado em Brasília e Washington. Em segundo lugar, porque a execução das atribuições sob responsabilidade das ONGs conta com recurso específico, assegurando a indispensável independência das ações da auditoria ambiental.

5 - A EXPERIÊNCIA COM A BARRAGEM DO IRAÍ

A região metropolitana de Curitiba, devido ao elevado crescimento demográfico dos últimos anos, vem apresentando graves problemas com relação a escassez dos recursos hídricos. Possuindo cerca de 2 milhões de habitantes, esta região revelou acentuado crescimento populacional nos últimos dez anos.

A concepção da barragem do rio Iraí vem de estudos desenvolvidos dentro do Plano Diretor para Abastecimento de Água para a Região Metropolitana de Curitiba com a função de garantir não somente quantidade de água para esta população que cresce desordenadamente mas também na tentativa de manter a qualidade desta água.

5.1 - Objetivos

Esta Auditoria teve como principal objetivo fazer uma análise sobre a implementação dos programas ambientais relativos à construção da barragem do Iraí.

Como bastante ressaltado nos diversos documentos obtidos, a construção da barragem do Iraí reveste-se de grande importância dada sua integração num sistema que abastece milhões de pessoas e tal fato por si só já seria suficiente para a implementação de medidas para prevenção da deteriorização da qualidade das águas do futuro reservatório.

As características físicas e de ocupação urbana dos mananciais mostram a necessidade urgente de medidas que garantam a qualidade da água e também de uma vida longa ao reservatório.

A partir disto, a Auditoria procurou estabelecer um critério para avaliação dos estudos em questão, baseada nos resultados apresentados por uma equipe multidisciplinar de consultores. A partir da análise do conjunto construiu-se uma matriz com os diferentes programas retratando-se os diversos aspectos que envolveram a efetiva implementação das medidas.

Desta forma foi produzido um documento, que foi entregue à Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), à Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP) com o intuito de que esta intervenção servisse como base para a realização de complementações e/ou reformulações nos vários tópicos apontados.

5.2 - Metodologia

Foram analisadas em primeira instância as proposições colocadas no EIA/RIMA desenvolvido em 1992 e no documento "Barragem do Iraí: Diretrizes para o Manejo Ambiental do Reservatório" volume IX, elaborado pela empresa portuguesa COBA -Consultores de Engenharia e Ambiente, contratada pela Companhia de Saneamento do Paraná.

Esta Auditoria teve um prazo de execução de 70 dias, tendo sido iniciada em 01 de novembro de 1997 e concluída em 12 de janeiro de 1998.

5.3 - Definições

O trabalho foi efetivada sobre cinco áreas de maneira a expressar claramente a preocupação com a deterioração da qualidade da água no futuro reservatório do Iraí e com a proteção deste manancial, a saber: a). as relações entre as diferentes instituições envolvidas que possibilitarão a efetivação de um Plano Inter-Institucional de Manejo Integrado para a proteção da Bacia do Iraí; b)2. As questões relativas à flora; c) . questões relativas à fauna; d) monitoramento do lençol freático; e) qualidade da água; f) resíduos sólidos; g) esgotamento sanitário.

5.4 - Check List

Como base para elaboração dos diagnósticos foi elaborado um *check list*, no qual, além de questões pertinentes à aspectos relacionados à implementação das medidas e programas também foram formulados questionamentos mais amplos envolvendo a gestão ambiental da própria bacia do Iraí.

Foram elaboradas cerca de 40 questões relacionadas a quantificação dos depósito de lixo, relações inter-institucionais, qualidade da água superficial e subterrânea e seus parâmetros de monitoramento, esgoto, educação ambiental, entre outras.

5.5 - Análise dos resultados

De uma forma geral a Auditoria constatou que não existiu nem existe, de modo efetivo, um Gerenciamento Ambiental, responsável pela implementação das medidas ambientais.

A conseqüência imediata da ausência desta abordagem foi demonstrada pelo fato de que do total dos vinte e oito programas preconizados tanto nos Estudos de Impacto Ambiental realizados em 1992 como nos Estudos Complementares concluídos em 1996, apenas foi implementado de forma segmentada o Plano Diretor de Sistemas de Esgotos Sanitários de Curitiba.

Esses programas são de grande importância e estratégicos para a manutenção da qualidade de água, da vida útil e à qualidade ambiental da bacia.

Com relação à área Inter-Institucional a Auditoria constatou que não foi definida uma estrutura com o objetivo fundamental de exercer o controle, fiscalização e monitoramento da área de influência do reservatório e nem foi definido o Plano Diretor de Ocupação desta Bacia,.

A Auditoria também evidenciou que não ocorreu uma popularização das políticas públicas e nem mesmo as prefeituras estavam devidamente informadas quanto as políticas públicas em curso na região. Os trabalhos de educação ambiental que foram desenvolvidos pela SANEPAR e Prefeituras Municipais ocorreram de forma segmentada e independente.

A presença futura (curto prazo) de três novos eixos rodoviários (planejados ou em execução na região da Bacia do rio Iraí), a saber: o Contorno Leste, a Via Metropolitana e o Contorno Norte, segundo as concepções da Auditoria, constituem um risco direto para a manutenção da qualidade da água do reservatório.

No que se refere a expansão industrial, a Auditoria verificou que, apesar da COMEC negar a implantação de distritos industriais nos municípios inseridos no contexto do empreendimento, algumas indústrias isoladas vem se instalando nas chamadas ZNPR3 (Zona Não Prioritária Urbana), ao longo do Contorno Leste, com parecer favorável da própria COMEC e com licença prévia liberada pelo Instituto Ambiental do Paraná.

Dos programas relativos à flora, dois deles (Controle da Eutrofização e Recuperação das Áreas de Empréstimos) possuem sua execução condicionada ao término das obras de engenharia e ao enchimento do lago. Mesmo assim, o delineamento de plantio previsto foi considerado inadequado devendo ser revisto.

Nos programas que tratam dos plantios, a Auditoria detectou que os mesmos não seguiram as recomendações técnicas do próprio relatório realizado pela COBA ENGENHARIA constatando-se que os espaçamentos foram inadequados, não houve planejamento por classe de solos, foram introduzidas espécies exóticas e ampliada a cobertura florestal sobre áreas de campo. Com relação às estimativas de volume de vegetação foram constatados erros técnicos de elaboração..

Quanto a questão faunística a Auditoria constatou que a execução de medidas mitigadoras quanto à mastofauna, ictiofauna, avifauna, herpetofauna e as atividades de resgate e relocação da fauna também não foram implementadas nem existia uma previsão de sua execução, constando-se aqui mais uma vez a ingerência do projeto e no seu entendimento como uma unidade sistêmica a ser planejada..

No programa dos resíduos sólidos, da análise dos documentos, pôde-se observar a total ausência de um levantamento quali-quantitativo dos resíduos sólidos gerados na área, quer originados pela comunidade, indústrias, ou mesmo as instituições citadas pelo relatório da COBA.

Com relação ao programa de qualidade da água os trabalhos até agora executados, não levam em consideração as condicionantes naturais do quimismo das águas e da dinâmica das águas subterrâneas.

Da mesma forma, face ao programa, não só de monitoramento da qualidade da água, como também do programa de resíduos sólidos, ficou expresso a necessidade da implementação do monitoramento das águas subterrâneas, que é recomendado pelo EIA/RIMA e julgado sem importância pelos estudos do COBA, julgamento ao qual a Auditoria se contrapõe..

Com relação à medida compensatória da criação de uma unidade de conservação, a Auditoria verificou junto a Diretoria de Unidades de Conservação do Instituto Ambiental do Paraná/IAP que esta intenção ainda não foi discutida nem a nível de proposição básica, observando-se mais uma vez a falta de planejamento temporal e físico das medidas ambientais.

Foi constatado igualmente que a unidade de conservação proposta pelo EIA/RIMA (1992) engloba em sua maior parte ecossistemas florestais, em especial a floresta de galeria existente ao longo do rio Iraí à jusante da barragem, não sendo desta forma considerada representativa dos ambientes afetados pelo empreendimento, nem em termos espaciais (em relação aos conjuntos vegetais a serem suprimidos), nem em termos de garantia da conservação da biodiversidade regional. Salienta-se também a exiguidade e limitação da área destinada a esta unidade de conservação, donde se pode concluir que a mesma não poderá representar o abrigo adequado à fauna, principalmente às diversas espécies ameaçadas pela inundação.

5.6 - Conclusões

As conclusões da Auditoria criticaram os principais problemas e alertaram para o fato de que o empreendimento pode não servir aos seus propósitos.

O resultado geral da Auditoria Ambiental sobre a implementação dos programas demonstrou que existe uma clara desarticulação entre os diversos órgãos envolvidos na construção da barragem, o

que pode vir a significar o fracasso da obra, que pode se tornar um grande “ lago podre” e um perigoso foco de problemas ambientais e de saúde.

Diante da fragilidade ambiental da região, a Auditoria recomendou uma readequação na condução dos programas ambientais dentro de uma concepção sistêmica os quais deveriam sofrer um novo direcionamento fundamentado na compreensão das características e da dinâmica do ambiente natural e do meio sócio-econômico

A Auditoria apresentou, a seguir, uma série de recomendações dentro de cada uma das áreas analisadas e que foram priorizadas segundo diferentes hierarquias de tempo para sua implementação onde , caso contrário, a qualidade ambiental da bacia e por conseguinte a longevidade do reservatório e da qualidade da água estariam seriamente comprometidas.

A apresentação do documento à SANEPAR foi bastante satisfatória uma vez que a empresa reconheceu a importância da Auditoria e passou a implementar algumas das medidas indicadas em relação à qualidade da água e ao resgate dos animais. No entanto, os próprios técnicos responsáveis pela condução da construção da barragem reconhecem que os órgãos envolvidos não estão cumprindo com suas responsabilidades.

6 - CONCLUSÕES GERAIS

Os resultados do Programa, do ponto de vista da construção de um sistema de gestão adaptado às condições da área em questão, ficaram aquém da proposta original.

Os avanços conquistados pelo trabalho da Auditoria se constituem na implementação de uma forma nova de participação de grupos organizados da sociedade, integrada ao desenvolvimento do programa, que , no caso do PROSAM transformou o acompanhamento sistemático da execução destes, por parte das organizações não-governamentais ambientalistas ,em rotina acatada pelos executores dos projetos, do mesmo modo que as recomendações e sugestões apresentadas.

O maior problema que a Auditoria enfrentou , no entanto, diz respeito à burocracia e a falta de integração entre os diversos segmentos da administração pública envolvidos que imperram a colocação em prática dos resultados obtidos.

Apesar disto, a auditoria não-governamental cumpriu, portanto, sua dupla função como instrumento de gestão: preventiva, identificando riscos na implementação de projetos em diferentes cenários, e corretiva, diagnosticando problemas e propondo soluções.