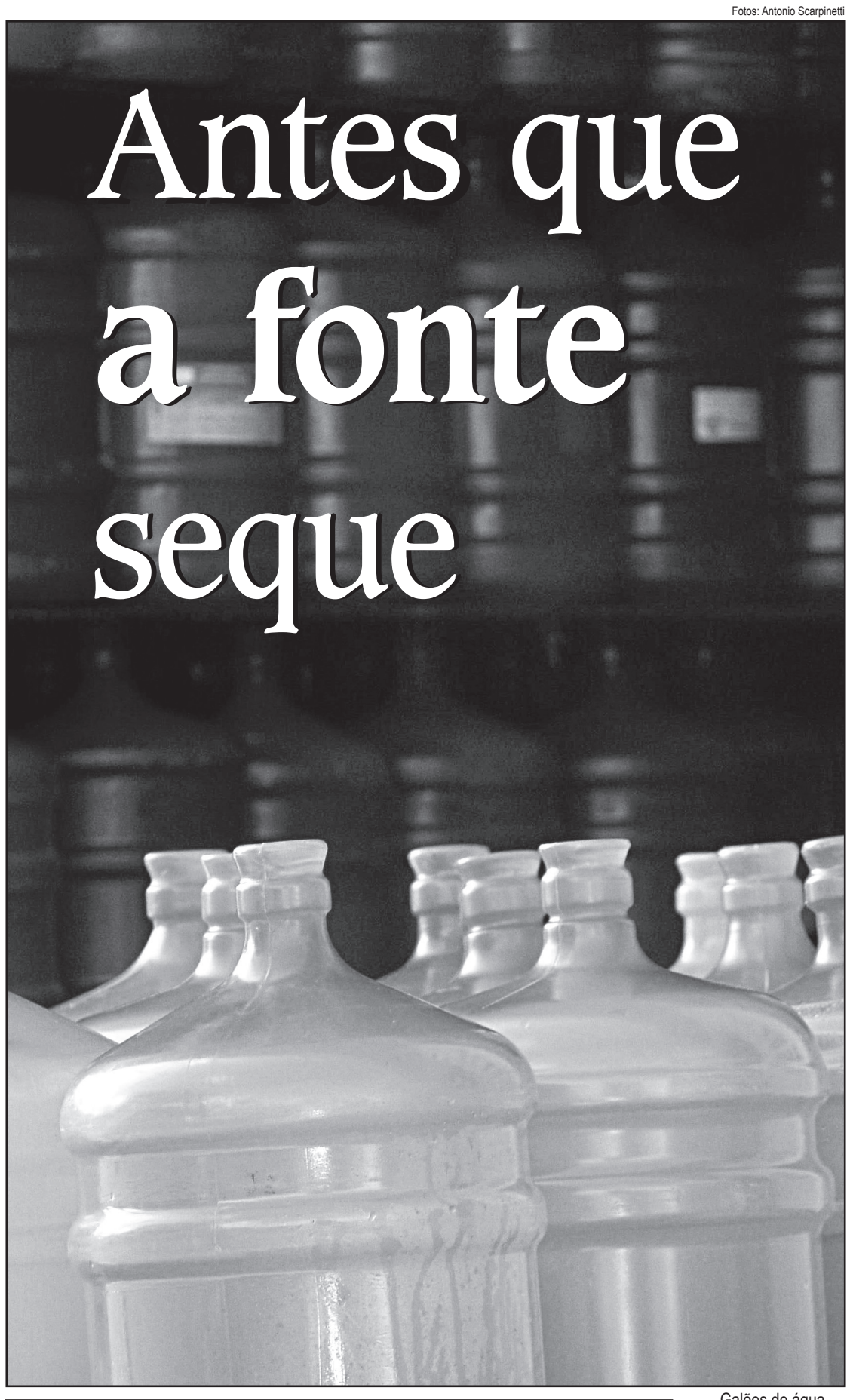
Estudo analisa gestão ambiental e direcionamentos legais e institucionais da exploração das águas minerais no Brasil

CARMO GALLO NETTO
carmo@reitoria.unicamp.br

Fotos: Antonio Scarpinetti



Galões de água mineral em distribuidora em Campinas: exploração desenfreada é ameaça a mananciais

O professor Bastiaan Philip Reydon (à esq.), orientador, e Pedro dos Santos Portugal Júnior, autor da dissertação

O desavisado consumidor de águas minerais e de bebidas industrializadas que as utilizam como insumo – caso das cervejas, refrigerantes, sucos, chás prontos, isotônicos – não se dá conta das implicações decorrentes de sua captação sem limites na fonte e da comercialização em embalagens PET de que fabricantes e empresas usuárias não se julgam responsáveis pelo destino, conforme determina a nova lei de resíduos sólidos, promulgada mais recentemente. Vista como recurso perene, não se cogita que a retirada indiscriminada e sem controle de águas subterrâneas possa comprometer a fonte com o rebaixamento do lençol freático e até causar afundamento do solo.

Constituem exemplos dessas ocorrências extremas a Cidade do México, construída sobre um aquífero, cuja exploração sem controle provocou o rebaixamento do subsolo, drástico no afundamento de sete metros da Praça Central. Em vários países, observa-se o rebaixamento dos lençóis freáticos de um a três metros por ano.

No Brasil, onde Minas Gerais é o Estado brasileiro que mais processos de conflitos na exploração de águas possui, é emblemático o caso de São Lourenço. A desenfreada exploração de água mineral no município provocou o esgotamento de uma fonte, destruição do seu fontanário, diminuição da quantidade e peso dos minerais nas águas das demais fontes do Parque das Águas, além do rebaixamento do terreno próximo à lavra. Diante desses problemas, e principalmente em razão da iminente escassez relativa e absoluta da água no futuro próximo em muitas regiões do mundo, ganha força entre os ambientalistas a questão da preservação dos mananciais.

Dissertação de mestrado desenvolvida pelo economista Pedro dos Santos Portugal Junior no Instituto de Economia (IE) da Unicamp analisa especificamente a questão das águas minerais, enfatizando o desenvolvimento recente desse mercado no Brasil, os principais direcionamentos legais e institucionais que regem sua exploração e a gestão ambiental das empresas desse segmento.

No estudo, o pesquisador enfatiza a importância de mudar o padrão institucional vigente, pois a água mineral é considerada como minério e não como recurso hídrico, o que acarreta sérias implicações sobre os controles adequados de sua exploração comercial, comprometendo a excelência esperada para a sua gestão ambiental.

Nos estudos de casos envolvendo empresas de águas minerais do Circuito das Águas do Sul de Minas Gerais, ele centrou o foco na compreensão de como se encontra o nível de gestão ambiental em engarrafadoras das cidades de Caxambu, Cambuquira, Lambari, São Lourenço e Passa Quatro. Os resultados mostram que nenhuma das empresas analisadas possui um nível avançado de gestão ambiental e não manifestam perspectiva de atingi-lo.

Para ele, fica evidente que essa situação decorre de um arranjo institucional ultrapassado para gestão das águas minerais no Brasil, além de desarticulado em consequência dessas águas serem reguladas e geridas como um minério, conforme estabelecem o Código de Águas Minerais de 1945 e o Código de Mineração de 1967.

Essas amarras impedem a aplicação de políticas públicas mais eficazes, descentralizadas, e a participação das comunidades na gestão desse importante recurso. O pesquisador defende que estes impasses seriam superados se as águas minerais estivessem integradas na gestão de recursos hídricos estabelecida pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) de 1997, o que as submeteria ao gerenciamento dos comitês de bacia hidrográfica.

Em vista disso, o pesquisador considera de suma importância uma reestruturação do atual arranjo institucional regulatório desse recurso natural a fim de que venha a ser explorado de forma consciente e com ampla participação das comunidades mais diretamente envolvidas.

A propósito, ele lembra que as águas minerais têm suma importância na formação histórica, econômica e social do Sul de Minas, onde se instalaram no passado parques balneários que as tornaram então requisitadas estações de tratamento e centros turísticos que lhe deram dinamismo.

Com a gestão descentralizada pelos comitês de bacia, a exemplo dos recursos hídricos, a população e a sociedade passariam a ter participação maior, pois esses comitês contam com representação dos vários segmentos das sociedades, de ONGS, das prefeituras, das universidades e das próprias empresas que garantem tomadas de decisões mais democráticas.

Nesse contexto, a dissertação analisa as principais linhas de pensamento sobre a relação entre economia e meio ambiente, enfatizando a economia ecológica e o ecodesenvolvimento. Exibe dados que mostram o comportamento desse segmento de mercado no Brasil e suas perspectivas para os próximos anos. Apresenta os resultados qualitativos de três estudos de casos que envolveram a pesquisa sobre níveis de gestão ambiental adotadas por três distintas empresas do setor – uma multinacional, uma de economia mista e uma de pequeno porte – concluindo que a aplicação de tal gestão nessas empresas depende diretamente de sua política interna que se restringe, em geral, a apenas cumprir as determinações da desatualizada legislação vigente.

Para o autor, o estudo evidencia que a aplicação dos instrumentos de comando e controle atuais não se revelam suficientes para a adoção de padrões avançados de gestão ambiental, havendo necessidade de fazê-los mais efetivos. Paralelamente, ele defende a aplicação de medidas econômicas como a cobraça pelo uso, a exemplo do que já ocorre nos comitês de bacias.

Desse modo, os recursos seriam carreados para garantir o controle da exploração da água mineral de acordo com a capacidade de renovação dos lençóis freáticos; para a implantação de projetos ambientais envolvendo preservação e recuperação dos locais de exploração; para o incremento da crenoterapia, que é o tratamento pelas águas minerais; e para a exploração do ecoturismo e do turismo, no caso, primordial para o Sul de Minas.

Múltis

Os dados divulgados por consultorias internacionais dão conta de que é significativamente crescente em todo o mundo o consumo de águas minerais. Esse segmento é cada vez mais ocupado por empresas multinacionais. Em 2009, cerca de 30% do mercado mundial de águas engarrafadas era atendido por apenas quatro das maiores empresas do setor. Segundo o Ministério de Minas e Energia (MME), esse domínio passa a 50% se considerada a utilização dessas águas em produtos industrializados.

No Brasil, entre 2005 e 2009, o aumento do consumo de água mineral engarrafada foi de aproximadamente 25% e chegou a 200% quando considerada também a sua utilização em bebidas. Ressalve-se que, neste caso, a variação decorreu em grande parte do controle mais efetivo sobre a produção da indústria de bebidas, que sonegava impostos não declarando a real produção. O aumento da demanda de água engarrafada no Brasil decorre, principalmente, da baixa qualidade das águas fornecidas pelos serviços de saneamento. Por apresentar baixo nível de resíduos, mais de 90% da água mineral extraída do Sul de Minas é engarrafada.

As empresas de água mineral no Brasil podem ser situadas em duas categorias principais: as grandes empresas nacionais e multinacionais e as micro, pequenas e médias nacionais, responsáveis por uma produção altamente pulverizada. Entre 2005 e 2009, duplicou o número de multinacionais entre as maiores produtoras que atuam no país, que passaram de duas para quatro.

Segundo dados do MME, as dez maiores empresas do setor no país detêm cerca de 30% do mercado. Estes dados e as estimativas de crescimento do setor nos próximos anos levam o professor Bastiaan, defensor de uma economia ecológica, a afirmar que "todo capital natural é limitado e deve ser usado com parcimônia. A gestão ambiental precisa garantir o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico e social. Sem essas três pernas, o sistema não se sustenta".

Nessas perspectivas, em determinado momento do desenvolvimento do estudo, o professor se deu conta de que o trabalho passaria a ter sentido mais amplo se levado em consideração o arcabouço legal e institucional que controla a exploração de águas minerais no Brasil. Foi aí, segundo ele, que o estudo passou a ter mais significado, pois permitiu contrapor às gestões das empresas o aparato institucional legal, o que possibilitou determinar como essas duas estruturas conformam uma maneira de trabalhar com uma questão eminentemente ambiental.

Os pesquisadores lembram da surpresa que os acometeu diante da constatação de que a exploração das águas minerais depende da concessão do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a exemplo de uma mineração. Os órgãos reguladores de gestão de recursos hídricos são consultados pelo DNPM apenas sobre a existência de outorgas de exploração em determinada região quando o Departamento recebe solicitação para exploração.

Como a fonte envolve uma exploração pontual, diferentemente dos minérios que têm lavra extensiva, desperta menor preocupação ambiental. Ademais, pelo volume de recursos envolvidos, o DNPM está mais preocupado com os principais minérios.

O pesquisador considera que o maior problema decorrente desse descontrole está relacionado à exploração acima da capacidade de recarga do sistema, sem respeitar o ciclo das águas. Com isso pode haver rompimento do sistema de sustentação do solo, levando ao seu rebaixamento, como já ocorreu em São Lourenço. Para Pedro "a grande questão envolvendo as águas minerais é sua exploração comercial, em um segmento cada vez mais dominado por grandes empresas, que as tratam como uma mercadoria, como uma commodity".

O professor Bastiaan constata que nos locais em que existe pressão popular ocorreram significativos avanços. Mas além dela, destaca a ação do Ministério Público. Ele considera que a gestão ambiental no país passou a ser outra depois do MP e que os promotores têm cumprido um papel decisivo nesta área. Enfatiza que quando se trata de meio ambiente, a participação das pessoas e da sociedade é fundamental. Daí decorre o seu envolvimento nesses estudos, preocupado com as ações possíveis em termos da sociedade civil e das empresas. "Surpreendi-me muito negativamente com o comportamento descompromissado de empresas de um setor tão dependente de um bem contínuo e diretamente ligado à natureza, em uma época em que se avolumam cada vez mais as preocupações ecológicas de grandes empresas em todo o mundo", admite.

Ao final da publicação, Pedro sugere um estudo mais avançado sobre o tema, com vistas a desenhar uma possível integração entre a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Política Nacional de Recursos Sólidos e os comitês de bacias para a articulação de uma gestão ambiental mais sustentável para o setor.

Publicação

Dissertação: "Gestão ambiental nas empresas: estudo de casos com empresas de água mineral do Circuito das Águas do Sul de Minas".

Autor: Pedro dos Santos Portugal Júnior

Orientador: Bastiaan Philip Reydon

Unidade: Instituto de Economia (IE)