



Levantamento de legislação ambiental e fundiária no Estado da Bahia





*Levantamento de legislação ambiental e fundiária no
Estado da Bahia*

Karla R. A. Oliveira
Acácio Z. Leite
Anderson A. Silva
Guadalupe Sátiro
Luís Felipe Perdigão de Castro
Sérgio Sauer

**OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS
SOCIOAMBIENTAIS NO MATOPIBA**

*Levantamento de legislação ambiental e fundiária no
Estado da Bahia*

1ª edição
Universidade de Brasília – UnB
2021

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília Camila Moreira Mendes Barcelos – CRB1/2193

L655 Levantamento de legislação ambiental e fundiária no Estado da Bahia
 [recurso eletrônico] / Karla R. A. Oliveira ... [et al.]. - Brasília :
 Universidade de Brasília, 2021.
 23 p. : il.

 Acima do título: “Observatório MATOPIBA”.
 Inclui bibliografia.

 Modo de acesso: World Wide Web: <[https://observatorio-
matopiba.com.br/](https://observatorio-matopiba.com.br/)>.

 ISBN 978-65-86503-52-4.

 1. Gestão ambiental - Legislação - Bahia. I. Oliveira,
 Karla R. A.

CDU 502.34/.36(813.8)



Trabalho licenciado por **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License**

**Copyright do coordenador 1ª edição:
2021**

Coordenação
Sérgio Sauer

Edição
Sara Campos

Revisão
Rosualdo Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação
Mayara Fischer

Cajuí Comunicação Digital

Apoio:



**Financiado pela
União Europeia**

«Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade do Observatório de Conflitos Sociambientais do Matopiba e não reflete necessariamente a posição da União Europeia.»

Sumário

Apresentação.....	6
Quadro Síntese.....	8
Estado da Bahia: contexto e legislação estaduais	9
Política Fundiária	10
Gestão Ambiental/Florestal.....	14
Gestão das águas.....	18
Referências	23
Anexo.....	23

Apresentação

Este relatório de pesquisa é parte de um conjunto de análises do Observatório dos Conflitos Socioambientais do MATOPIBA sobre alterações nas legislações de uso, acesso e gestão da terra (gestão fundiária) e aos demais bens da natureza, particularmente florestas ou matas nativas (gestão florestal) e gestão das águas nos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Fruto do apoio técnico-financeiro do World Wild Foundation (WWF), este trabalho busca compreender as normativas legais e/ou infralegais, que influenciam políticas públicas, ações do Estado e possibilidades das administrações estaduais na gestão de bens da natureza.

1. Gestão Fundiária: as políticas fundiárias têm estruturas governamentais e modos diferenciados de gestão de terras e glebas públicas estaduais. As regras e normas de gestão incluem a destinação de terras para povos e comunidades tradicionais, mas também a destinação individual de terras públicas pelo instituto da regularização fundiária;

2. Gestão Florestal: apesar das diretrizes federais de implementação do Código Florestal de 2012, especialmente o Cadastro Ambiental Rural (CAR), as políticas de desmatamento - autorização de supressão de vegetação - e de recuperação e recomposição ambiental são tratadas de formas diversas por cada Estado. Por isso, é necessário o entendimento das regras e o tratamento administrativo dos governos em âmbito estadual;

3. Gestão das Águas: os chamados recursos hídricos são tema de debate e disputas envolvendo a apropriação da água e de terras. Apesar das diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) (Lei nº 9433/1997)

e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), cada Estado atua de forma diferenciada nos instrumentos e políticas, como os planos de Bacias Hidrográficas e outorgas para o uso da água.

As políticas de gestão das águas deveriam seguir princípios e diretrizes gerais da Política Nacional de Recursos Hídricos, como a definição dos seus instrumentos e a gestão no caso de rios transfronteiriços e que pertencem a mais de um Estado. Porém, os Estados complementam a União na regulamentação sobre este tema. Esses arranjos influenciam a implementação com outorgas, planos e Comitês de Bacias e o enquadramento dos corpos hídricos. Todos estes instrumentos da política nacional são implementados no território de cada um dos Estados.

O objetivo do estudo e deste relatório é sistematizar o regramento legal, apontando consequências e sistematizando possibilidades para a agenda socioambiental. O mapeamento de fragilidades deve criar possibilidades e oportunidades para atuação social buscando implementar políticas públicas condizentes com o cuidado do meio ambiente nos quatro estados do MATOPIBA.

Longe de ser um documento pronto, é uma construção em andamento com o caráter de texto de diálogo e construção de novas sínteses e possibilidades de atuação. Esperamos que este material contribua para a compreensão das movimentações realizadas por diferentes setores para alterar regramentos legais e infralegais, que regulam os bens da natureza. Nossa expectativa é que o material também seja útil para as entidades que atuam no território e para o aprimoramento dos marcos regulatórios e gestão da terra, florestas e matas e das águas no MATOPIBA.

*Equipe de pesquisa
Brasília, setembro de 2021*



Foto: Mayco Sérgio Pereira Melo

Bahia (Quadro Síntese)

BA	Gestão Fundiária	<p>O Estado da Bahia se mostrou bastante estável em relação às suas regras fundiárias. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1891, verifica-se poucas alterações em relação à destinação de terras. A Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), órgão criado em 1999 em substituição ao ITERBA e vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), é responsável pela gestão fundiária no Estado. Ele tem como função a discriminação administrativa das terras devolutas, a regularização de ocupações, a conciliação administrativa de conflitos fundiários e o cadastramento rural.</p> <p>Verifica-se que há uma lacuna sobre a localização das terras devolutas estaduais. Isso influencia diretamente a mais nova vertente de atuação do Estado: a regularização de territórios tradicionais. Fundos e fechos de pasto, além de áreas quilombolas, possuem inúmeros pleitos de regularização fundiária.</p> <p>A atuação da CDA vem sendo delineada sob duas vertentes: a descentralização das ações de regularização fundiária por agentes terceiros ao Estado, promovidas pelo Programa Bahia Mais Forte – Terra Legal; e a regularização fundiária decorrente da instalação de parques eólicos.</p>
	Gestão das Águas	<p>A Bahia foi bastante inovadora em relação à política dos recursos hídricos e aos instrumentos de gestão das águas. Ainda na década de 1990, o Estado já possuía órgão específico para o tema (Instituto de Gestão das Águas – INGÁ) e já indicava a outorga como um dos seus instrumentos.</p> <p>Contudo, após a organização da política nacional de recursos hídricos já no início da década de 2000, a política estadual se consolida a partir da promulgação da Lei 11.612/2009.</p> <p>Os instrumentos de outorgas de uso da água e dos Comitês de Bacias são fortalecidos, porém com um viés produtivista muito associado. Há intensa crítica quanto aos critérios das autorizações de uso da água, bem como quanto à atuação de irrigantes nos Comitês de Bacias Hidrográficas.</p>

Gestão Florestal

Igualmente à gestão das águas, a gestão florestal foi bastante inovadora no Estado da Bahia. A Comissão de Meio Ambiente (CEPRAM), foi criada ainda na década de 1970, e se fortalece a partir da década de 1980 na esteira da promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), de 1981.

Ao longo das décadas de 1990 e 2000, são criados e fortalecidos os instrumentos atuais da gestão florestal, com destaque ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) e a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV). A partir dos anos 2010, após a promulgação do Código Florestal em 2012, o CEFIR passa a se adequar à estrutura de gestão florestal federal, adaptando-se ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). Por sua vez, a ASV começa a ser implementada pelo INEMA, em especial para atender às necessidades do agronegócio, ignorando os critérios dos planos de zoneamento.

Estado da Bahia: contexto e legislação estaduais

O entendimento político na Bahia, apesar dos ataques frontais nos períodos eleitorais, apresenta tendência de estabilidade mediada por dirigentes partidários. Dois ciclos recentes de controle do poder executivo com o PFL/DEM (1991 a 2006) e com o PT (2007-presente) derivaram da constituição de uma maioria parlamentar não programática.

Na atual legislatura, o governador Rui Costa (PT) possui 45 dos 63 parlamentares em sua base de apoio. Uma fração relevante destes está ligada aos setores da mineração, energia e agronegócio. Além disso, o vice-governador João Leão (Progressistas, ex-PSDB e PPB), que acumula o cargo de secretário de Desenvolvimento Econômico, conduz a política de grandes obras e investimentos como a Ferrovia de Integração Oeste/Leste (FIOL). Em especial, a estratégia de desenvolvimento baseada na exploração dos bens da natureza, que reverbera em impactos diretos e indiretos nas agendas fundiária e ambiental e dita prioridades governamentais.

A composição parlamentar limita o avanço de uma agenda socioambiental, a exemplo do projeto de lei que visa proibir a pulverização aérea no Estado da Bahia. A proposta tramita desde 2015 em cinco comissões e permanece sem parecer. Os políticos que defendem o modelo do agronegócio constituem uma maioria silenciosa que impede a tramitação fluida de qualquer proposta legislativa que possa ferir seus interesses diretos.

Política Fundiária

Entre os Estados que foram objeto desse estudo, a Bahia é o que possui maior amplitude legislativa. Existe um amplo reatamento das legislações federais na esfera estadual, além de um alargamento legislativo que inclui povos e comunidades tradicionais na política fundiária.

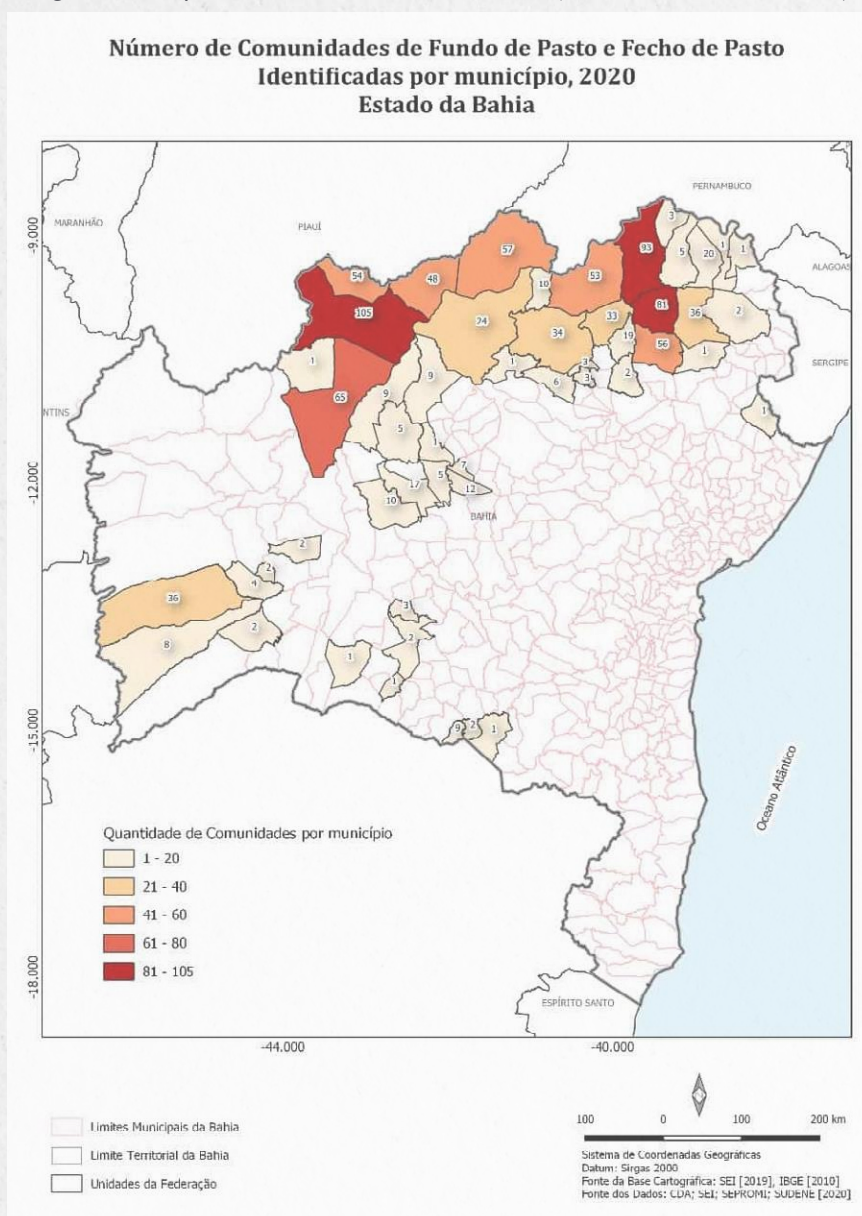
A Constituição Federal de 1891 estabeleceu no artigo 64, que “pertencem aos Estados as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”. Somente na década de 1970 foi criada a legislação estadual (Lei 3.038/1972) que regulamenta a arrecadação e destinação dessas glebas, cenário acolhido pela Constituição Estadual da Bahia de 1989. A Constituição Estadual da Bahia também possibilitou a regularização de comunidades de fundo e fecho de pasto, inovando na possibilidade de regularização de povos e comunidades tradicionais não diretamente previstos na Constituição Federal de 1988.

As competências estaduais são atualmente exercidas pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), estrutura criada pelo Decreto nº 7.547, de 24 de março de 1999, e vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), criada em 2014^[1]. A CDA tem por finalidade promover, coordenar, supervisionar, acompanhar, executar e avaliar as políticas de regularização fundiária e reforma agrária. Tem, portanto, a função da discriminação administrativa das terras devolutas, regularização de ocupações, conciliação administrativa de conflitos fundiários e cadastramento rural.

De acordo com informações da CDA, a regularização fundiária de terras públicas, rurais e devolutas, poderá atender aos núcleos familiares, em áreas individuais, em três modalidades: (i) doação nos casos de imóveis rurais que possuem até 100 hectares; (ii) alienação simples dos imóveis que possuem até 500 hectares e outras situações especiais; (iii) alienação excepcional de imóveis com mais de 500 hectares. Além da regularização de áreas individuais, estão previstas ao menos mais três possibilidades de destinação de terras públicas estaduais: (i) comunidades de fundo e fecho de pasto; (ii) territórios quilombolas; (iii) povos de terreiros de religiões afro-brasileiras.

Infelizmente, não existem dados precisos sobre o quantitativo e a localização das terras devolutas estaduais na Bahia. Não existe também uma plataforma pública de controle social sobre a destinação das terras públicas. Como exemplo, nas bacias do Rio Corrente e do Rio Grande, o Governo Estadual entregou, respectivamente, 3.065 (64.335 hectares) e 2.000 títulos (44.263 hectares) de regularização fundiária individual. De acordo com dados da CDA (CDA, 2021), existem 36 áreas de fundo e fecho de pasto não tituladas e 139 ainda sem titulação na Bahia. Quanto aos territórios quilombolas, são 21 titulados e 20 ainda sem titulação. Considerando os trabalhos mais recentes de busca ativa realizados pelo Grupo GeografAR da UFBA, foram identificadas cerca de 718 comunidades quilombolas e 900 comunidades de fundo e fecho de pasto. Essa situação aumenta o desafio e a urgência do reconhecimento de posse dessas áreas.

Figura 1 - Mapa das comunidades tradicionais (Fundo e Fecho de Pastos)



Fonte: Retirado de <https://geografar.ufba.br/>. Acesso em 30 de junho de 2021

Recentemente, destacam-se duas iniciativas do Governo do Estado na agenda fundiária. A primeira é o projeto “Bahia Mais Forte, Terra Legal”. O objetivo é integrar e descentralizar ações para a regularização fundiária de terras públicas, rurais e devolutas ocupadas e beneficiadas por agricultores e agricultoras familiares em todo o Estado da Bahia. Segundo informações da CDA, o projeto integra “Consórcios Públicos, Prefeituras Municipais e diversos órgãos do Estado, além do Governo Federal” para ampliar as “metas de regularização fundiária, bem como o aprimoramento dos procedimentos técnicos, visando a eficiência e a celeridade na emissão dos títulos de terra” (CDA, 2021), numa lógica de descentralização da atividade.

Em 2021, a CDA publicou a portaria nº 16 com o objetivo de credenciar pessoas jurídicas para a prestação de serviços de regularização fundiária no âmbito do projeto “Bahia Mais Forte”. Nos termos do art. 1º, o credenciamento de empresas tem como objetivo “a prestação

de serviços técnicos de engenharia, que compreendem o apoio ao cadastramento, coleta, organização de documentos e levantamentos técnicos necessários para a regularização fundiária de imóveis rurais do Estado da Bahia”.

Tabela 1 - Distribuição das terras por classe de área na Bahia

Grupos de área (hectares)	Nº Estab.	%	Área (ha)	%
0 a menos de 10	466.685	62,0	1.401.334	5,0
De 10 a menos de 100	18.047	34,0	7.349.466	26,0
De 100 a menos de 200	11.405	2,0	2.425.373	9,0
De 200 a menos de 500	3.970	2,0	3.431.931	12,0
De 500 a menos de 1.000	2.150	1,0	2.715.786	10,0
De 1.000 a menos de 2.500	513	0,X	3.169.415	11,0
De 2.500 a mais de 10.000	513	0,X	7.527.556	27,0
Total	756.309	100	28.020.861	100

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE - 2017

A segunda iniciativa deriva da corrida pela regularização nas áreas de instalação de parques eólicos, em função da necessidade de comprovante do direito de usar ou dispor do local a ser destinado ao empreendimento de geração como pré-requisito para participação nos leilões de energia no âmbito do governo federal. O objetivo de regulamentar a implantação de parques de energia eólica nos chamados “corredores de vento” tem impactos sobre o uso, posse e controle de terras, representando ameaças a territórios e comunidades. A iniciativa é alvo de críticas, pois desrespeita o direito à consulta prévia, livre e informada, assegurado pela Convenção nº 169 da OIT aos povos e comunidades tradicionais. Na forma colocada, as comunidades não têm o direito de escolher sem pressões e com acesso às informações adequadas se querem ou não a entrada de empreendimentos em seus territórios (AATR, 2020).

De acordo com reivindicações e denúncias da Articulação Estadual das Comunidades Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto, a regularização de territórios está estagnada há mais de uma década na Bahia. Ações de reconhecimento de modos de vida e a certificação das comunidades estão paralisadas, inclusive mais de 200 processos (já reconhecidos pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial – SEPROMI) estavam paralisados na Casa Civil em 2020, aguardando publicação da certificação.

Diferente da Certidão de Reconhecimento de Ocupação (art. 10, decreto nº 10.165/2020) de terras públicas da União (grilagem de grandes áreas), o reconhecimento do direito territorial tem prazo de vencimento na Bahia. De acordo com termos do §1º, do Art. 3º, da Lei 12.910, de

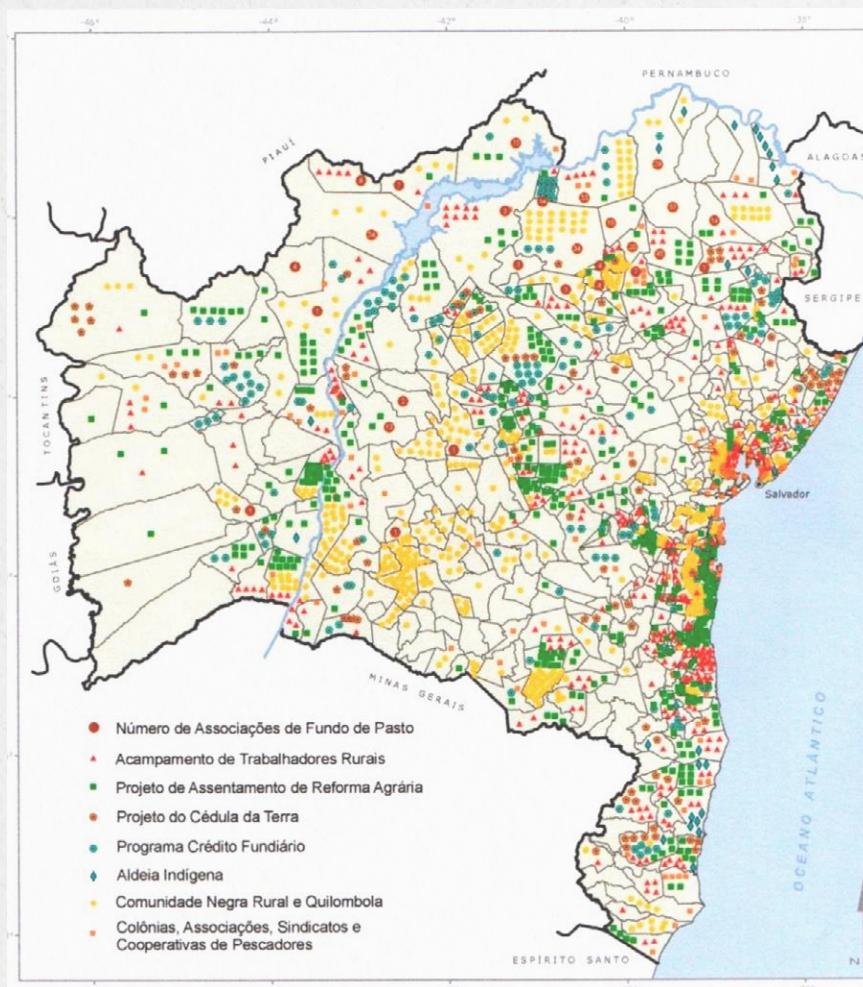
2013, o contrato de concessão de direito real de uso “terá duração de 90 anos, prorrogável por iguais e sucessivos períodos”. Mesmo sendo um período longo e renovável, foi estabelecida uma regra de limite de tempo para o direito territorial.

Tabela 2 - Uso das terras no Bahia

Tipo de uso	Nº Estab.	%	Área	%
Lavouras permanentes	275.314	36,4	1.027.521	8,4
Lavouras temporárias	507.737	67,1	3.406.716	27,8
Pastagens naturais	205.925	27,2	4.302.750	35,2
Pastagens plantadas	235.641	31,1	5.256.409	42,9
Florestas plantadas	3.556	0,5	551.540	4,5
Total	756.822	100,0	28.020.859	229,0

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE - 2017

Figura 8 - Mapa das formas de acesso à terra na Bahia



Fonte: LIMA, 2016

Gestão Ambiental/Florestal

Com a descentralização da gestão florestal promovida especialmente após a promulgação da Lei nº 11.284/2006, os Estados passaram a realizar as ações de gestão de florestas. Para a viabilização dessas atividades, foi necessário a construção de um arcabouço legal e institucional. A partir de 2007, diversas normativas buscaram realizar a adequação das normas que já estavam vigentes ao modelo de gestão dos recursos florestais em que o cadastro dos imóveis e o estabelecimento de planos de recuperação ambiental seriam relevantes. Enfoca-se aqui o Decreto nº 11.657/2009, que garantiu forma ao Plano Estadual de Adequação e Regularização Ambiental dos Imóveis, posteriormente revogado pelo Decreto 12.071/2010.

Para garantir a estrutura governamental para a gestão florestal no Estado, foi criada pela Lei nº 8.538/2002 a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), permanecendo por todas as reformas administrativas do Estado da Bahia. O órgão de gestão indireta do tema florestas era o Instituto de Meio Ambiente (IMA), com apoio do CEPRAM (Conselho Estadual do Meio Ambiente), criado algumas décadas antes, mais precisamente em 1973.

Após a promulgação da Lei 12.212 de 04 de maio de 2011, ainda no primeiro mandato da gestão petista no Estado, estabeleceu-se o formato atual da agora chamada SEMA, e esta passou a ter como competências, além de outras, a implementação da Política Estadual de Meio Ambiente; a coordenação do SISEMA (Sistema Estadual de Meio Ambiente) e ao SINGREH (Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos); realizar a articulação junto ao SISNAMA; e exercer a secretaria executiva do CEPRAM - Conselho Estadual do Meio Ambiente (Arts 133 e 134 da Lei 12.212/2011).

O Cadastro Ambiental Rural e o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)

O Estado da Bahia foi um dos primeiros a implantar um cadastro para identificação dos proprietários/posseiros de áreas passíveis de desmatamento/recuperação ambiental. As políticas estaduais sobre meio ambiente, desde a década de 1980, já apontavam a necessidade de qualificação da gestão das florestas. Porém, foi a partir da Lei 10.431/2006 que as florestas passaram concretamente a ser foco de atenção. Essa lei, além de outros dispositivos, regulamentou as Unidades de Conservação (UCs) de caráter estadual.

Uma das primeiras regulamentações nesse sentido se deu pelo Decreto 10.193/2006, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris e de produção de carvão vegetal. Neste, foi estabelecido o Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental, e já se exigia a comprovação de regularidade da reserva legal, autorização de supressão de vegetação e outorgas das águas.

Contudo, até 2010, o Estado estabelece uma adesão voluntária ao Plano Estadual de Adequação e Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais. O Decreto 12. 071/2010, ao regulamentar a Lei 11.478/2009 (revogada), buscou parametrizar as adequações dos produtores rurais com passivo ambiental, sendo que a Portaria IMA 12.908/2010 colocava a adesão voluntária sob três fases, a saber:

- a) Adesão voluntária ao Plano Estadual de Adequação e Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais (PARA);
- b) aprovação pelo IMA do Projeto de Adequação e Regularização Ambiental (PAD);
- c) Celebração do Termo de Compromisso junto ao IMA.

Basicamente, o CEFIR foi integrado ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) por meio do Decreto 15.180/2014, que regulamenta a gestão das florestas e de outras formas de vegetação do Estado da Bahia, além de outras providências. Tal decreto vinculou a gestão florestal estadual às normativas federais. O documento indicou os proprietários rurais com passivos ambientais como principais beneficiários da política. Contudo, retirou o caráter voluntário dessa operação, em conformidade às normas federais.

Os requisitos para adquirir o CEFIR estão estabelecidos pelo Decreto nº 15.180 no art.64, conforme a seguir:

- I - Inscrição do imóvel no CEFIR, mediante apresentação de dados pessoais do proprietário ou possuidor e do imóvel rural;
- II - Apresentação de arquivos digitais georreferenciados em formato compatível com o SEIA, com identificação da posse ou propriedade, acompanhada das coordenadas geográficas necessárias para formar o polígono da área total, bem como das Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, áreas de uso alternativo do solo, áreas rurais consolidadas, áreas degradadas, subutilizadas ou inutilizadas;
- III - Apresentação de proposta de localização da Reserva Legal;
- IV - Aprovação da localização da Reserva Legal;
- V - Enquadramento da propriedade ou posse nas diversas hipóteses previstas na Lei Federal nº 12.651/2012, identificando as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal conforme se tratar de áreas rurais consolidadas, pequena propriedade ou posse rural familiar e demais situações específicas;
- VI - Arquivos digitais georreferenciados em formato compatível com o SEIA dos remanescentes de vegetação nativa, com pelo menos um ponto de amarração georreferenciado;
- VII - Apresentação de Plano de Recomposição de Áreas Degradadas - PRAD, no caso de existência de passivos ambientais e de Programa de Recuperação Ambiental - PRA, no caso da existência de passivos ambientais relativos às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal;
- VIII - Celebração, por adesão, ao Termo de Compromisso;
- IX - Cadastramento de servidão ambiental ou CRA.

Após a alteração da Política Estadual de Meio Ambiente (Lei nº 10.431/2006) promovida pela Lei nº 12.377/2011), no que se pode chamar de uma “minirreforma ambiental”, os Decretos 15.180/2014 e 15. 682/2014 estabeleceram os marcos para a gestão florestal atual da Bahia integrada ao contexto nacional. A Lei 13.597/2016, por sua vez, instituiu o Programa de

Regularização dos Imóveis Rurais da Bahia, alterando de forma circunstancial o licenciamento para atividades agrícolas que requeiram o desmatamento de suas áreas. Essa lei pavimentou o caminho para a instituição da Autorização de Supressão de Vegetação como um importante instrumento da política florestal estadual.

Autorização de Supressão de Vegetação

Como parte da reforma da gestão florestal ocorrida a partir de 2014, a Bahia buscou fortalecer o instrumento da ASV como forma de garantir o controle sobre as licenças ambientais para desmatamento no Estado. Rocha *et al* (2020) lembra que, tanto a nível Brasil quanto a nível local na Bahia, a supressão da vegetação nativa, além de ser um instrumento que não respeita outros zoneamentos importantes - tais quais as áreas relevantes para conservação -, não pode ser circunscrito somente à atividade agropecuária, pois também integra parte da estratégia de outros setores como a mineração. Segundo os autores, na Bahia existem mais de 20 mil processos de mineração tramitando no Serviço Geológico do Brasil (CPRM), dos quais 549 já possuem lavra concedida.

Um dos argumentos para a liberação de desmatamentos é que ao se fazê-lo, isto gera renda imediata ao município. Contudo, ao analisar a variação do IDH entre uma série histórica, constatou-se que diversos municípios, incluindo aqueles do oeste baiano, não sentiram um aumento na qualidade de vida de seus habitantes, sendo possível refutar essa hipótese (ROCHA *et al*, 2020).

Nas portarias recentemente publicadas pelo Inema sobre Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), vincula-se a anuência da CDA nas autorizações no caso de áreas em que exista processo discriminatório judicial em curso. Permite também o uso dos produtos e subprodutos da exploração florestal, mediante registro no Sistema DOF. Além disso, para efeitos de comprovação ao órgão ambiental, torna-se necessária a indicação do polígono da área a ser desmatada.

Movimentos sociais da região do Oeste baiano vêm denunciando o aumento de grandes ASV (maiores que 1.000 hectares) na região nos últimos anos. Maia (2021) relata que houve um aumento de 76% nas autorizações pelo Inema entre 2018 e 2019. Este cenário pode ser mais crítico nos dias atuais. Outra crítica ao modo como o instituto realiza as autorizações para supressão da vegetação está relacionada à falta de integração das políticas e dos zoneamentos ambientais. Por meio de um estudo realizado pelo WWF-Brasil, Rocha *et al* (2020) argumentam que diversas ASVs autorizadas no Estado da Bahia estão em áreas críticas para a conservação da natureza, incluindo Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Por fim, percebe-se que em geral as ASVs de grande porte - superiores a 1.000 hectares - estão associadas a planos de manejo de fauna. Essa questão não é objeto de avaliação por parte do território, mas abre possibilidades de investigação em estudos futuros.

Regularização dos Imóveis Rurais da Bahia, alterando de forma circunstancial o licenciamento para atividades agrícolas que requeiram o desmatamento de suas áreas. Essa lei pavimentou o caminho para a instituição da Autorização de Supressão de Vegetação como um importante instrumento da política florestal estadual.

Autorização de Supressão de Vegetação

Como parte da reforma da gestão florestal ocorrida a partir de 2014, a Bahia buscou fortalecer o instrumento da ASV como forma de garantir o controle sobre as licenças ambientais para desmatamento no Estado. Rocha *et al* (2020) lembra que, tanto a nível Brasil quanto a nível local na Bahia, a supressão da vegetação nativa, além de ser um instrumento que não respeita outros zoneamentos importantes - tais quais as áreas relevantes para conservação -, não pode ser circunscrito somente à atividade agropecuária, pois também integra parte da estratégia de outros setores como a mineração. Segundo os autores, na Bahia existem mais de 20 mil processos de mineração tramitando no Serviço Geológico do Brasil (CPRM), dos quais 549 já possuem lavra concedida.

Um dos argumentos para a liberação de desmatamentos é que ao se fazê-lo, isto gera renda imediata ao município. Contudo, ao analisar a variação do IDH entre uma série histórica, constatou-se que diversos municípios, incluindo aqueles do oeste baiano, não sentiram um aumento na qualidade de vida de seus habitantes, sendo possível refutar essa hipótese (ROCHA *et al*, 2020).

Nas portarias recentemente publicadas pelo Inema sobre Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), vincula-se a anuência da CDA nas autorizações no caso de áreas em que exista processo discriminatório judicial em curso. Permite também o uso dos produtos e subprodutos da exploração florestal, mediante registro no Sistema DOF. Além disso, para efeitos de comprovação ao órgão ambiental, torna-se necessária a indicação do polígono da área a ser desmatada.

Movimentos sociais da região do Oeste baiano vêm denunciando o aumento de grandes ASV (maiores que 1.000 hectares) na região nos últimos anos. Maia (2021) relata que houve um aumento de 76% nas autorizações pelo Inema entre 2018 e 2019. Este cenário pode ser mais crítico nos dias atuais. Outra crítica ao modo como o instituto realiza as autorizações para supressão da vegetação está relacionada à falta de integração das políticas e dos zoneamentos ambientais. Por meio de um estudo realizado pelo WWF-Brasil, Rocha *et al* (2020) argumentam que diversas ASVs autorizadas no Estado da Bahia estão em áreas críticas para a conservação da natureza, incluindo Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Gestão das águas

A Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) direcionou o estado brasileiro para um novo modelo de gestão das águas, sob seis fundamentos gerais: (i) o domínio das águas; (ii) o valor econômico das águas; (iii) os usos prioritários; (iv) os usos múltiplos; (v) a unidade de gestão das águas; (vi) a gestão descentralizada.

Definiu que a unidade básica para gestão é a bacia hidrográfica, e adotou alguns instrumentos para aferição desses fundamentos (CAMPOS e STUDART, 2003, p. 17-18), como:

1. Os planos de recursos hídricos;
2. O enquadramento dos corpos d'água em classes (geralmente, mas não apenas, em critérios de qualidade da água);
3. Outorga pelo uso dos recursos hídricos;
4. Cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
5. Compensação aos municípios;
6. Sistemas de informações dos recursos hídricos.

Retomando a estrutura organizacional na Bahia, o modelo de gestão escolhido para tratar de meio ambiente e recursos naturais estabeleceu a divisão em dois polos: Recursos Hídricos, para lidar com a gestão das águas; e Meio Ambiente, para lidar especificamente com a gestão dos outros recursos naturais (incluindo florestas, fauna e recursos do subsolo). Antes da reforma administrativa realizada pela Lei 12.212/2011, a SEMARH dividia em dois órgãos a gestão ambiental: o IMA (já comentado na seção “Gestão Florestal”) e o INGÁ, Instituto de Gestão das Águas e Clima.

Contudo, após realizar a reforma no Estado, a SEMARH transformou-se em SEMA, e o IMA e o INGÁ foram unidos, criando-se o INEMA. Assim como na gestão florestal, o órgão consultivo, normativo, deliberativo, recursal e de representação no acompanhamento às políticas de RH continua sendo o CONERH (criado pela Lei 8194/2002 e vigente até os dias atuais).

A Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos foram estabelecidos pela Lei Estadual nº 11.612 de 08 de outubro de 2009. A Política estabelece como instrumentos algo semelhante aos propostos pela política nacional. Contudo, além dos já estabelecidos, acrescenta ainda os seguintes instrumentos (Art. 5º da Lei Estadual 11.612/2009):

- i. Planos Estaduais de Recursos Hídricos (PERH);
- ii. Planos de Bacias Hidrográficas;
- iii. Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos (SEIRH);
- iv. Monitoramento das águas;
- v. Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA);
- vi. Conferência Estadual do Meio Ambiente.

No Estado da Bahia, as legislações recentes revelam também que o território está em processo de amadurecimento de mais um dos instrumentos da política. Neste sentido, o presente

estudo foca nos dois instrumentos de maior utilização na Bahia, ou seja, *os Planos e Comitês de Bacias e a outorga pelo uso dos recursos hídricos*^[2].

Planos e Comitês de Bacia (PERH)

Campos e Studart (2001) afirmam que União e Estados tiveram momentos diferenciados em relação à construção de suas políticas e planos de recursos hídricos. Ceará e São Paulo, por exemplo, decidiram primeiramente elaborar os planos de recursos hídricos para então formatar suas políticas estaduais. No plano nacional, a política e o sistema nacionais foram primeiramente elaborados pela Lei nº 9.433/1997, articulada pela então Secretaria Nacional dos Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente. Posteriormente, o Executivo foi o responsável por produzir o plano, implementado somente após criação da Agência Nacional de Águas (ANA) por meio da lei nº 9.984/2000 (CAMPOS e STUDART, 2001).

Para entender como se deu o processo no Estado da Bahia, destaca-se o papel dos Comitês e Planos de Bacias, visto que as diversas realidades apoiaram as regulamentações e normativas específicas da Política Estadual de Recursos Hídricos da Bahia e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 11.612/2009).

O recorte territorial para a gestão das águas na Bahia é regulado pela divisão hidrográfica estadual estabelecida pela Resolução CONERH 80, criada em 25 de agosto de 2011. Esta resolução dispõe sobre a estruturação das Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA), definindo a bacia hidrográfica como unidade básica e aprimorando a divisão hidrográfica do Estado. Deste modo, a Bahia possui atualmente 25 RPGAs,^[3] sendo que muitas congregam mais de uma bacia. No caso do Rio São Francisco, este foi dividido em 11 RPGAs. Contudo, os diversos Comitês de Bacias Hidrográficas foram criados antes dessa definição. A partir de 2005, com a ampliação das competências do CONERH, foram promulgados decretos estaduais estabelecendo diversos dos comitês hoje existentes.

De acordo com o Inema, as vagas são divididas por segmentos na bacia, respeitando a paridade em relação aos setores geográficos da bacia (alto, médio e baixo rio). O segmento Poder Público é composto por 1 vaga direcionada ao instituto. As demais são divididas entre União, Estado e Municípios. O segmento Sociedade Civil é composto por associações, ONGs e movimentos sociais. Por fim, o segmento Usuários é composto por pessoas físicas ou jurídicas que possuam outorga na bacia, entre setores da indústria, abastecimento e efluentes urbanos, agricultura, agropecuária, irrigantes, mineração, aquicultura, turismo e lazer (Inema, 2021).

O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) é denominado como o “Plano Diretor” para o planejamento, pelo Estado, das metas e objetivos da política. Por sua vez, os Planos de Bacias possuem a mesma natureza do PERH, contudo, em dimensão mais regionalizada para a bacia hidrográfica e com recorte temporal de curto e médio prazos.

De acordo com o Inema, os Planos de Bacias possuem fases de execução, tais quais: a Preparatória, em que se faz o levantamento inicial de dados; de Diagnóstico, levantando o ce-

nário atual do uso da água no território; de Prognóstico, fazendo a projeção de cenários futuros e tendências da demanda de água; de Metas, Programas e Ações, com a definição das diretrizes de ação dos diversos atores; e a de Implementação, por meio do monitoramento, avaliação e revisão do Plano (Inema, 2021).

Os principais conflitos hoje existentes em relação aos Comitês de Bacias relacionam-se à forma de participação social e a desigualdade de representação da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais, como conselheiros. Pereira (2008) estudou o caso do comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu. No período anterior à sua criação, entre os anos 1999 e 2002, a Secretaria de Recursos Hídricos apoiou a criação das Comissões de Usuários de Água (COMUAs). Esses, basicamente, eram instâncias descentralizadas de organização social, implementadas em cada município (neste caso, da região do Alto Paraguaçu, Chapada Diamantina), que realizaram a construção prévia das propostas ao Plano de Bacias, além do papel educativo para implementação da PNRH. O autor relata que bastou uma administração da SRH ser contra a ideia das COMUAs, que o direito à participação social na construção do Comitê e do Plano de Bacias foi cerceado. Sob essas bases, o Comitê de Bacias Hidrográficas foi criado em 2006.

Além disso, entre as diversas disputas existentes no âmbito do Comitê, vale destacar que a metodologia utilizada para escolha dos conselheiros atendeu “aos interesses dos setores prósperos” (PEREIRA, 2008, p. 151). Prefeituras e representantes do Poder Público estadual foram o maior grupo, sendo o segundo maior grupo o de irrigação e uso agropecuário.

Em relação aos conflitos em torno dos Planos de Bacias, cabe acompanhar o caso da Bacia do Rio Corrente, foco dos conflitos em torno da água em Correntina. O Plano foi encaminhado para consulta pública no início de 2021, e atualmente está em questionamento pelos movimentos sociais, que alegam um viés que favorece enormemente o agronegócio em detrimento das comunidades tradicionais. Apesar de não haver nenhum estudo publicado sobre os usuários da água, o Inema continua liberando outorgas na região diariamente. Além disso, a AIBA contratou em 2019 a Universidade Federal de Viçosa (UFV), que concluiu em estudo que o Aquífero Urucuia tem potencial de extração, o que é verdade de acordo com outros estudos recentemente publicados (SILVA *et al.*, 2021).

Outorgas de água

A outorga é um dos instrumentos de comando e controle na gestão dos recursos hídricos pelo órgão responsável. Cabe a ela assegurar o controle da quantidade e da qualidade das águas, a fim de garantir o direito de acesso e uso da água a todos os usuários (CAMPOS E STUDART, 2001). Os autores indicam a importância de estabelecer nas outorgas o máximo valor outorgado (volume ou vazão, ou ambos) e dividir o racionamento das águas durante o período de escassez.

São duas metodologias mais utilizadas para definição de valores das outorgas emitidas pelos órgãos gestores: a vazão de referência, que tem como diretriz a fração da vazão regulari-

zada com 90% de garantia por reservatórios superficiais (Q90), cálculo adotado pelos estados do Nordeste, incluindo a Bahia; e a segunda refere-se aos rios perenes, tendo como base o cálculo da média histórica, adotado com maior frequência em rios na região sudeste e sul do país (CAMPOS E STUDART, 2001). Existem outras metodologias para definição de outorgas, cuja aplicação depende sempre da avaliação técnica hidrológica do local.

As outorgas são elaboradas por Portarias do Inema cujo teor agrega informações de:

- (a) Prazo máximo da autorização;
- (b) Identificação do outorgante (PF e PJ);
- (c) Endereço do outorgante;
- (d) Tipo de captação (superficial ou subterrânea);
- (e) Bacia hidrográfica correspondente;
- (f) Coordenada geográfica (longitude e latitude);
- (g) Vazão (m³/dia);
- (h) Quantidade de horas por dia (h/d);
- (i) Tipo de uso (abastecimento humano, abastecimento industrial ou dessedentação animal);
- (j) Localização do ponto da outorga (estabelecimento rural);
- (k) Município.

O Estado da Bahia também decidiu implementar o que chama de “Outorga preventiva”. Ela dá o direito de reserva de vazão passível de outorga, garantindo aos investidores “o planejamento de empreendimentos que necessitem desse recurso”^[4]. Segundo o Inema, essa modalidade de outorga “não confere direito de uso ao seu titular”. Os usos passíveis de outorga preventiva são: captação de água superficial; extração de água subterrânea, lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, com o fim de diluição, intervenções que alterem ou possam alterar a quantidade ou qualidade de um corpo hídrico, e demais usos.

A portaria Inema nº 22.181/2021 estabelece critérios para implantação de sistemas de medição para monitoramento dos usos e intervenções em recursos hídricos visando a adoção de medidas de controle no Estado da Bahia. Além de indicar as diretrizes de como o Inema deverá monitorar os usos da água, é possível identificar os critérios técnicos estabelecidos por aquele órgão ambiental sobre quais usuários deverão ser fiscalizados/monitorados. São eles:

- a) Tipo de captação (intervenção): águas superficiais, águas subterrâneas e barramentos;
- b) Tipos de uso: consuntivos e não consuntivos;
- c) Vazão outorgada: intervalos de quantidade de vazão outorga pelo órgão ambiental;
- d) Tipo de monitoramento: uso de hidrômetro analógico (manual) ou não, com respectivos intervalos entre as medições (mensal, semanal ou diário);

Destaca-se ainda que, no artigo 6º da referida portaria, o Inema indica que, em áreas onde há conflitos, todos os usuários deverão aferir as vazões e períodos de retiradas independentemente da vazão captada e a critério daquele órgão ambiental. A portaria não especifica quais são essas áreas de conflito e os critérios de identificação delas.

Por fim, para balizar os conflitos em torno do recurso hídrico, foi recentemente promulgada a Resolução CONERH 130 de 22 de abril de 2021, que disciplina o procedimento administrativo para arbitramento em última instância nos conflitos de uso dos recursos hídricos competência das bacias hidrográficas estaduais.

Referências

AATR – Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais. **Legalizando o ilegal: legislação fundiária e ambiental e a expansão da fronteira agrícola no MATOPIBA**. Salvador, 2020. Disponível em <https://www.aatr.org.br/post/matopiba-estudo-sobre-institucionaliza%C3%A7%C3%A3o-da-grilagem-%C3%A9-lan%C3%A7ado>. Acesso em 31 julho 2021.

CAMPOS, N.; STUDART, T. M. C. **Gestão de Águas: princípios e práticas**. Fortaleza: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003.

CDA, Coordenação de Desenvolvimento Agrário. **Estado credencia pessoas jurídicas para serviços de Regularização Fundiária**. Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), Governo da Bahia, Salvador, 28 de abril de 2021. Disponível em <http://www.cda.sdr.ba.gov.br/bahia-mais-for-te-terra-legal>.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: Ibge, 2017.

Inema, Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Comitês de Bacias: o que é?** Disponível em <http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/o-que-e/>. Acesso em 05 maio 2021.

LIMA, Vanderlei Rocha. **Comunidades Tradicionais de Fundos de Pasto na defesa pelos direitos territoriais: O que esperar da Lei 12.910/2013?** In: XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), 09 a 13 de novembro de 2016 - Disponível em https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2016_lima.pdf.

MAIA, M. **Supressão de vegetação nativa na Bahia e gestão ambiental**. Apresentação realizada para o coletivo Águas do Oeste em março/2021 (no prelo).

PEREIRA, M. C. N. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu-BA: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos**. Brasília: CDS-UnB (Centro de Desenvolvimento Sustentável), 2008.

ROCHA, P. L. B.; AFONSO, F.; BARROS, F. C. R.; CAMPOS, L.; CARVALHO, G.; DOBROVOLSKI, R.; EL-HANI, C. N.; HURBATH, F.; MAIA, M. P.; MARIANO-NETO, E.; ROQUE, N.; VIANA, B. F. **Supressão de vegetação nativa da Bahia: o que estamos perdendo**. Salvador: UFBA, IMATERRA, Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, 2020.

SILVA, A. L.; SOUZA, S. A.; COELHO-FILHO, O.; ELOY, L.; SALMONA, Y. B.; PASSOS, C. J. S. Water appropriation on the agricultural frontier in Western Bahia and its contribution to streamflow reduction: revisiting the debate in the Brazilian Cerrado. **Water**, v. 13, n. 1054. <https://doi.org/10.3390/w13081054>.

Anexo

DOI: [10.13140/RG.2.2.31249.56169](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31249.56169)

[1] A Secretaria de Desenvolvimento Rural foi criada em 2014 pela Lei 13.204 (“que modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual”), Inciso II do Art. 3º.

[2] Reforça-se aqui que os demais instrumentos serão também mencionados, contudo o foco se dará nestes dois que atualmente são os principais em discussão no Estado.

[3] É possível consultar o mapa de todas as RPGAs do Estado da Bahia no endereço <http://www.inema.ba.gov.br/servicos/mapas-tematicos/>.

[4] <http://www.inema.ba.gov.br/atende/outorga/>

