

CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE RESOLUÇÃO – CNRH, QUE ESTABELECE DIRETRIZES ADICIONAIS QUE DEVEM SER INCLUÍDAS NOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS DE REGIÕES QUE CONTENHAM TRECHOS DA ZONA COSTEIRA.

APRESENTAÇÃO:

O grupo de representantes dos segmentos que compõem o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, relacionados ao final deste documento, apresenta um conjunto de considerações a respeito da proposta de Resolução CNRH que *estabelece diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos de regiões que contenham trechos da zona costeira*, apresentada ao Conselho para deliberação em sua reunião de 27 de março de 2008. O objetivo deste documento é colocar para reflexão pontos fundamentais que visam à melhoria e à correta aplicação do instrumento proposto. Para sua elaboração, adotou-se como princípio básico a necessidade de haver mecanismos e critérios para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão costeira, com a correta intervenção dos limites legais e competências para a execução adequada dessa vital integração.

A avaliação da referida Proposta de Resolução está organizada da seguinte forma: 1- Análise quanto ao Mérito, considerando os objetivos expressos na ementa proposta; 2- Análise Técnica, considerando as definições e os critérios estabelecidos para aplicação da proposta; 3- Análise Interpretativa, considerando os riscos impostos pela interpretação incorreta do texto ou por inadequações do que está proposto relativamente a outros instrumentos vigentes, acarretando incidência dupla e onerosa de comandos e controles; 4- Análise Jurídica, considerando os equívocos advindos das interferências na legislação vigente, especialmente no direito marítimo. Por último, um item com as conclusões e recomendações.

Com este documento, o grupo responsável por sua elaboração pretende primordialmente contribuir de forma efetiva nas discussões relativas à integração das políticas de gestão recursos hídricos continentais e da dos sistemas estuarinos e zona costeira.

1- ANÁLISE QUANTO AO MÉRITO

A ementa da proposta de resolução tem o seguinte comando: *estabelece diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos de regiões que contenham trechos da zona costeira*. Ou seja, diz respeito à integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão costeira única e exclusivamente por meio de um dos instrumentos da gestão de recursos hídricos, que é o plano de recursos hídricos em diversos níveis.

Nesse contexto, o primeiro destaque para reflexão refere-se ao art. 4º da proposta apresentada, aqui copiado:

Art. 4º As especificidades das Zonas Crítica, Dinâmica e de Influência deverão ser consideradas na formulação das diretrizes para o enquadramento dos corpos d'água, a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, observada a legislação correspondente a cada um desses instrumentos.

De acordo com a Nota Técnica que acompanhou a proposta analisada pelo CNRH, a Câmara formuladora da mesma, durante os trabalhos para sua elaboração, só se debruçou sobre o Plano. Desse modo, consideramos prematuro que, sem discussão alguma mais profunda sobre a aplicação dos instrumentos enquadramento, outorga e cobrança, se proponham as especificidades de um zoneamento que extrapola os limites da gestão dos recursos hídricos, apresentado como pertinentes também para a aplicação de outros instrumentos. Nesse aspecto, devemos considerar as grandes diferenças existentes na aplicação entre os instrumentos de gestão de recursos hídricos e da gestão costeira. Portanto, devem ser analisados caso a caso, de maneira mais detalhada, considerando a vivência daqueles que aplicam cada um deles. De modo especial, deveria ser considerada a existência dos diversos órgãos gestores de recursos hídricos. Além disso, de acordo com as normas que instalaram as Câmaras Técnicas, discussões sobre instrumentos devem se dar nas respectivas Câmaras responsáveis para emissão de pareceres e diretrizes políticas sobre tais instrumentos, ~~tais~~ como por exemplo a CTPOAR e a CTCOB. Ou seja, não se pode simplificar a aplicação de instrumentos tão complexos por meio de um artigo tão genérico. Certamente isso trará sérias complicações para os agentes públicos aplicadores de tais instrumentos. Sendo assim, é necessário haver uma definição mais detalhada, no sentido de estabelecer o ~~como~~ modo de fazer e ~~como~~ de avaliar as consequências técnicas e políticas.

Em seguida, ao se verificar as considerações que antecedem os artigos, constata-se que a proposta dessa Resolução adveio de um objetivo geral, posto em lei, de se promover a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras. Dessa forma, causa-

nos surpresas o fato de a versão apresentada ao CNRH não apresentar nenhuma integração entre os instrumentos já definidos em lei para ambas as gestões: os instrumentos da gestão de recursos hídricos e os instrumentos da gestão costeira.

Convém mencionar que o CNRH já se manifestou por duas vezes sobre a questão da integração entre sistemas na forma correta de aplicação complementar, articulada e, portanto, integrada dos instrumentos de gestão do SINGREH e demais sistemas. Cita-se aqui a Resolução nº 65, de 7 de dezembro de 2006, que estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental, e, a Resolução nº 76, de 16 de outubro de 2007, que estabelece diretrizes gerais para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários. No corpo dessas resoluções verifica-se a menção dos instrumentos de cada sistema sendo aplicados de forma integrada.

Assim, a proposta apresentada, ao contrário, aponta, de forma unilateral, como um dos instrumentos da gestão de recursos hídricos (plano) deve ser implementado, desconhecendo por completo que essa implementação proposta deve ter uma relação com os instrumentos existentes para a gestão costeira, e não meramente incorporá-los. A forma selecionada, portanto, não complementa - ato de integrar -, mas simplesmente aponta caminhos para que um dos instrumentos da gestão de recursos hídricos considere a existência de uma área costeira, sem, entretanto, ter a menor preocupação de que esses caminhos venham a ser considerados, integrados, harmonizados e assimilados pelos instrumentos da gestão costeira, também existentes e legais. A título de exemplo, pergunta-se qual deve ser a relação entre Planos de Recursos Hídricos, em seus diversos níveis, com o:

- i) Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC;
- ii) Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF;
- iii) Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC;
- iv) Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC;
- v) Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO;
- vi) Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA;
- vii) Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQAZC;
- viii) Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC;
- ix) Macrodiagnóstico da Zona Costeira.

Destaque-se o fato de que, ao contrário dos Planos de Recursos Hídricos, conforme o art. 8º do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro devem instituídos por lei. Considerem o transtorno burocrático, possivelmente gerado, se os planos (recursos hídricos e gestão costeira) determinarem execuções contraditórias e conflitantes, sendo que um é legal e o outro apenas acordos entre as partes, mas sem força de lei.

O art. 22 do Decreto nº 5.300/2004 define que “orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo **uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar**”. Qual, então, a relação do zoneamento proposto na Resolução com essa definição, considerando que orla marítima é definida como área de atuação exclusiva da gestão costeira? Nesse contexto, que relação de integração deve haver com o art. 25 do mesmo Decreto, que trata do Plano de Intervenção para a gestão da orla marítima?

Como último questionamento, apenas para ficarmos no genérico, qual a relação do enquadramento em zonas proposto na Resolução, conforme seu Anexo, com o enquadramento ditado pelo art. 27 (transcrito) do já mencionado Decreto e também apresentado em forma de anexos.

Art. 27. Para efeito da classificação mencionada no inciso II do art. 25, os trechos da orla marítima serão enquadrados nas seguintes classes genéricas:

I - classe A: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a preservação e conservação das características e funções naturais, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixíssima ocupação, com paisagens com alto grau de conservação e baixo potencial de poluição;

II - classe B: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a conservação da qualidade ambiental ou baixo potencial de impacto, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens parcialmente modificadas pela atividade humana e médio potencial de poluição;

III - classe C: trecho da orla marítima com atividades pouco exigentes quanto aos padrões de qualidade ou compatíveis com um maior potencial impactante, possuindo correlação com os tipos que apresentam médio a alto adensamento de construções e

população residente, com paisagens modificadas pela atividade humana, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição sanitária, estética e visual.

Por fim, no intuito de apresentar pontos mais relevantes, cabe ainda a reflexão relativa a quais planos de recursos hídricos a proposta de Resolução se refere.

De fato, a legislação vigente estabelece três níveis de Planos. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, de caráter mais estratégico, estabelecendo macrodiretrizes de âmbito nacional; os Planos Estaduais, que são planos estratégicos regionais, podendo conter algum nível operacional voltado para o estabelecimento das estratégias regionais definidas; e os Planos de Bacias, ou Planos Diretores, de caráter mais operacional. Apenas a abrangência dos planos, bem como suas características básicas, já demonstram a dimensão do problema ao apresentar de forma generalizada complementação de conteúdos de planos, conforme propõe a Resolução: “***diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos***”.

Nesse contexto, convém destacar que o CNRH, por meio da Resolução nº 58, ao aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovou em sua estrutura o desenvolvimento do Programa de Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, conforme está ressaltado na própria proposta de Resolução. Daí cabe a pergunta: O que acontecerá se na elaboração desse Programa outros caminhos forem indicados e esses forem divergentes dos propostos na Resolução em exame? Ainda nesse cenário, pode-se perguntar se foram observados os caminhos adotados pelos Planos Estaduais para o tratamento do tema e em que nível isso se deu, considerando questões de dominialidade e independência administrativa dos Estados para a gestão de um bem público.

Importante ainda mencionar que a Lei nº 7.661/1988, por ser anterior à Lei nº 9.433/1997, não menciona o sistema de recursos hídricos. Nem tampouco as águas interiores. O Decreto nº 5.300/2004, já posterior à Lei das Águas, por seu turno, menciona os Planos de Recursos Hídricos, mas também não menciona as águas interiores, limitando-se à parte terrestre da orla às margens de lagos, lagunas e rios até onde seja detectada água salina, não abrangendo, portanto, as águas propriamente ditas. Nesse contexto, seria bastante salutar que o CNRH, por meio da proposição de um grupo de trabalho, pudesse estudar essas questões legais e institucionais mais profundamente e, dessa forma, subsidiar um encaminhamento mais consistente para abordagem do tema.

A título de complementação, uma reflexão geral sobre a atuação das Câmaras Técnicas - válida não apenas para essa Resolução sobre a integração da gestão costeira e a gestão de recursos hídricos por meio de diretrizes complementares aos Planos - é procedente e deve ser retomada de maneira formalizada.

Observa-se que discussões postas sobre esta questão, em diversos fóruns, indicam claramente que as CT's devem refletir demandas do CNRH. Muito já se falou e se debateu sobre a impropriedade de as CT's terem autonomia na indicação de pautas, considerando que as Câmaras são assessoras do Conselho, devendo, portanto, somente trabalhar em temas para os quais o Conselho solicite assessoramento. Nesse sentido, uma estratégia posta foi de que as Câmaras desenvolvessem pautas totalmente vinculadas ao Plano Nacional de Recursos Hídricos. Para isso, foi até mesmo proposta uma matriz que correlaciona a execução dos Planos às ações das CT's. Especificamente neste caso, verifica-se a não observância desse preceito, pois, sobre o tema, o CNRH já determinou a forma, qual seja: por meio do desenvolvimento de um Programa específico no âmbito do Plano Nacional de Recursos Hídricos, que ao ser concluído poderá até indicar a necessidade de haver uma Resolução de integração tal como a apresentada, ou não. Outro encaminhamento salutar, especialmente quando se considera o caráter dinâmico do PNRH, está na aprovação, pelo CNRH, de um Plano de Trabalho, tal como proposto na Resolução CNRH nº 81.

2- ANÁLISE TÉCNICA

A avaliação da aplicação dos termos e definições utilizados na proposta de Resolução do CNRH, de 27 de março de 2008, foi realizada após a análise da legislação correlata mencionada nos considerandos da referida proposta, com ênfase no Decreto nº 5.300/2004, especialmente em seus termos e definições, na Nota Técnica 01/2007/CTCOST/CNRH/MMA; nas obras de Levinton (1982) e Ricklefs e Miller (1999); nos capítulos de Pritchard (1967) e Kjerfve (1987); no Glossário de Oceanografia (1987); no documento UNEP/MAP/PAP (1999); e no website [The Estuary Guide \(www.estuary-guide.net\)](http://www.estuary-guide.net).

As definições apresentadas no art. 2º da proposta de Resolução do CNRH, de 27 de março de 2008, para *Estuários* (a) e *Sistemas Estuarinos* (b) são plenamente coerentes e aceitáveis, haja vista que são definições clássicas encontradas na literatura científica (Pritchard, 1967; Kjerfve, 1987; Magliocca, 1987; Levinton, 1982; Ricklefs e Miller, 1999; ABPmer & HR Wallingford, 2007).

A definição de *Zona Costeira* (c) é a mesma apresentada no Decreto nº 5.300/2004, e do ponto de vista técnico é também aceitável. Já as definições de *Zona Crítica* (d) e *Zona Dinâmica* (e) são aceitáveis, porém com alguma reserva. No caso da definição da *Zona Crítica*, é utilizado o termo “corpo d’água” sem definir se este engloba ambos coluna d’água e leito sedimentar. Em uma primeira leitura tem-se a impressão de que a “mistura ou interação de águas e sedimentos marinhos” ocorre apenas na coluna d’água. Entretanto, segundo Levinton (1982), os principais processos biogeoquímicos ocorrem no leito sedimentar, ou seja, a mineralização da matéria orgânica, o que possibilita o suprimento de nutrientes inorgânicos para a produtividade primária encontrada nos ambientes estuarinos, e daí atribuída sua importância ecológica.

No caso da *Zona Dinâmica*, por se tratar de uma “área circunvizinha à *Zona Crítica*”, em sua composição de ecossistemas também deveria ser considerado o segmento fluvial, ou seja, o estuário superior, conforme definido em *Sistema Estuarino* (b). Entende-se que este segmento também é “circunvizinho à *Zona Crítica*, e não apenas os “segmentos terrestre e marinho da orla costeira adjacente”, uma vez que naquele segmento também “ocorre influência (!) de processos naturais e de atividades humanas sobre as características e recursos estuarinos e costeiros”.

No que diz respeito à definição de Zona de Influência (f), a composição da área baseada no limite do mar territorial é aceitável, uma vez que esta limitação é estabelecida em 12 milhas náuticas. Porém, uma “área composta pela bacia hidrográfica” é questionável, haja vista as dimensões desproporcionais que este limite pode tomar em relação ao limite estabelecido pela faixa que compõe o mar territorial.

As definições das *Zonas Crítica, Dinâmica e de Influência* são oriundas do documento “Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management” produzido pela UNEP (United Nations Environmental Programme), que foi desenvolvido com base em experiências vivenciadas na borda europeia do Mar Mediterrâneo, onde não se verificam drenagens continentais tão expressivas quanto às encontradas no Brasil. Além disso, esse documento alerta para a escala das bacias hidrográficas, conforme citado na página 18, que na íntegra dita:

“In very large basins, it may take a very long time for changes in sediment or nutrient supply in headwater basins to cause any impact at the mouth of the river. In smaller, steeper basins, there will be much

closer linkage between sediment and nutrient delivery from hillslopes and processes in the coastal zone.”

... que pode ser traduzido como:

Em bacias muito extensas, pode levar muito mais tempo para que mudanças no suprimento de sedimentos e nutrientes das bacias das cabeceiras causem algum impacto na desembocadura do rio. Em bacias menos extensas e mais inclinadas haverá uma ligação muito mais próxima entre a descarga de sedimentos e nutrientes das partes mais altas e os processos na zona costeira.

Em suma, o documento produzido pela UNEP não negligenciou a questão da escala, abrangência e dimensões que bacias hidrográficas podem assumir, e que deve ser levado em consideração quando na delimitação das áreas.

Isto posto, no art. 2º, que estabelece as definições da proposta de Resolução do CNRH, de 27 de março de 2008, assim como no Anexo I citado no inciso I do art. 3º, sobre critérios a serem adotados na delimitação dessas zonas, a questão de escala e abrangência deve ser considerada, e esse limite estabelecido mais objetivamente, como no caso da utilização do limite do mar territorial (12 milhas náuticas a partir da linha de base. Os critérios para estabelecimento dos limites da influência das bacias hidrográficas sobre a zona costeira deveriam adotar elementos baseados na distância entre as nascentes e a foz, assim como na altitude dessas nascentes e respectivos gradientes de declividade.

As considerações acima comprovam a complexidade do zoneamento proposto, com suas respectivas características, tornando impossível que o mesmo possa ser apresentado como “diretrizes” para todos os planos de recursos hídricos. Pode-se constatar, claramente, que nada tem de geral (não se aplica em qualquer caso e em todas as situações) e sua implantação não é uma tarefa simples. Demanda estudos mais profundos e avaliações caso a caso. Pode-se, assim, deduzir a grande dificuldade que as entidades responsáveis pelos Planos terão em acrescentar níveis de estudos tão complexos, independentemente da necessidade a priori, ou seja, como obrigação legal, lembrando-se que, para atender aos itens já existentes, enfrentam grande dificuldade, por limitações financeiras e técnicas.

3- ANÁLISE INTERPRETATIVA

Este item tratará dos riscos provocados pela aplicação da proposta de Resolução quando a mesma determina ações de execução imprecisa e com vários entendimentos, podendo gerar inúmeras interpretações. Nesse contexto, devemos considerar a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, também conhecida como “Lei de Crimes Ambientais”, que representou um enorme avanço na legislação ambiental ao dotar o arcabouço jurídico de instrumentos para a efetiva punição de danos ao meio ambiente, mas que, ao mesmo tempo, gerou riscos imponderáveis na atuação dos órgãos públicos ambientais.

De fato, essa Lei prevê a aplicação de penalidades ao agente público que desobedecê-la, no ato da outorga, na autorização ou permissão para a implantação e operação de um empreendimento, na hipótese genérica e imprecisa de essa outorga estar em desacordo com as normas ambientais. Considerando, portanto a imprecisão das normas - como é o caso -, cria-se assim, uma verdadeira “espada de Dâmocles” a ameaçar, permanentemente, técnicos quando do exercício de suas funções, forçando-os a serem extremamente conservadores nas suas análises e decisões diante da possibilidade de serem processados criminalmente, de forma que toda e qualquer imprecisão pode representar uma ameaça a adiar indefinidamente a decisão sobre a implantação ou não de um determinado empreendimento, resultando em elevados custos para a sociedade brasileira.

No contexto da Resolução, apresentamos dois pontos principais, considerando uma análise mais genérica, que indicam imprecisões a gerar os riscos anunciados.

Primeiramente, em seu art. 2º, a proposta adota definições de zonas, especialmente a “*f) Zona de Influência: área composta pela(s) bacia(s) hidrográfica(s) e pelo mar territorial, que tem influência direta ou indireta sobre as Zonas Crítica e Dinâmica*”. Ora, a(s) bacia(s) hidrográfica(s) em sua totalidade já constitui(em), necessariamente, a área-alvo para todo Plano de Recursos Hídricos, portanto já compreendidas no escopo de qualquer Plano. Por sua vez, o mar territorial estaria fora da abrangência da gestão de recursos hídricos, encontrando respostas para as ações de gestão adequadas nos planos e instrumentos que lhe são próprios, ou seja, aqueles específicos para a gestão costeira, que de resto têm sua implementação já regulada.

Não se discute a necessidade de que todos esses instrumentos sejam integrados, mas não se pode correr o risco da imprecisão de limites e competências. Essa imprecisão, suportada na dificuldade técnica de definição correta do nível de influência, pode vir a prejudicar ou atrasar a obtenção de

outorga de direito de uso da água para qualquer empreendimento. Isto, pela grande dificuldade de se precisar o impacto (influência) de uma captação, barramento, transposição, desvio etc. em um determinado curso de água, sobre, por exemplo, os ambientes aquáticos marinhos da foz desse mesmo curso de água. Especialmente quando houver vários cursos desaguando próximos, pois poderá haver interferência entre zonas, além de sobreposição de competências de órgãos gestores (mais de um órgão, com independência administrativa e competência para outorgar) e a total incerteza sobre quais pontos outorgados estariam influenciando negativamente esses ambientes. Certamente, esse debate requer o envolvimento direto da comunidade científica para cada ponto, além dos segmentos técnicos e jurídicos participantes da gestão ambiental e de recursos hídricos no Brasil.

Outro fato de grande indefinição e insegurança está posto no art. 3º da proposta, no qual se estabelece que os Planos de Recursos Hídricos devam incluir no diagnóstico e prognóstico: *c) Avaliação da influência de reservatórios na retenção de sedimentos e na alteração do regime hídrico e seus impactos sobre a zona costeira.*

A descarga sólida de um rio é muito variável, sendo dependente dos processos de erosão de toda a bacia hidrográfica. As medidas instantâneas mostram que pode variar de 1 a 100 ou mais vezes em relação a uma mesma descarga líquida, podendo ser verificado quando se tem grande dispersão no traçado da curva-chave de sedimentos. No longo prazo, tem-se constatado que a produção de sedimentos num curso d'água vai aumentando com o tempo em função do aumento da erosão na bacia que, por sua vez, é função do aumento do uso do solo, principalmente. O uso do solo, por sua vez, é regulado por outro instrumento, pertencente a outro sistema de gestão, que é o Plano Diretor de Municípios. Ademais, os estudos de verificação do aumento da produção de sedimentos devem ser realizados com um mínimo de cinco anos de dados com adequada frequência de operação do posto.

Na produção de sedimentos, outro fator imponderável a se considerar, diz respeito a mudanças no clima. Considerando que o clima é uma função direta da temperatura, fica óbvio que todos os fenômenos pertinentes sofrem mudanças. Sendo a erosão hídrica uma função direta da precipitação e do escoamento, fica também óbvio que a produção de sedimento de uma bacia afetada pelo fenômeno também se modificará.

Por outro lado, convém lembrar que um empreendimento somente obterá a respectiva outorga e licença ambiental se houver a previsão de se eliminarem os impactos ambientais considerados significativos. Isto inclui a previsão, identificação e implantação de medidas de mitigação e controle sobre o fato de os reservatórios promoverem alteração de vazão ou regularização por meio de sua operação, sejam os de regularização diária ou plurianual, e reterem até 98% de todo o sedimento afluente.

Portanto, considerando tantas variáveis, como executar a ação determinada no art. 3º, sem ao mesmo tempo efetuar um sério balanço que possa dar a verdadeira medida da influência do reservatório (localizado, por exemplo, na cabeceira de uma bacia) na retenção de sedimentos e na alteração do regime hídrico e seus impactos sobre a zona costeira? Novamente a pergunta: temos domínio de conhecimento, prazo, informações e recursos humanos e financeiros para efetuar um estudo com tanto detalhes? Tal sofisticação é realmente própria e adequada para um Plano de Bacias?

4- ANÁLISE JURÍDICA

A base legal que aborda os sistemas estuarinos e zona costeira no País é complexa. Assim, a formulação de uma resolução que estabelece inclusive um zoneamento de áreas voltadas para a gestão integrada dos recursos hídricos com a gestão costeira deve considerar todo o arcabouço legal vigente, não só no plano interno, mas também as convenções e acordos internacionais.

Destacam-se a seguir as principais normas que regem o tema e que foram objeto de análise:

- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM);
- Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL);
- Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo (OPRC 90);
- Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC-69);
- Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação;
- Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;
- Lei no 8.617, de 4 de janeiro de 1993, que dispõe sobre o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental Brasileiros;

- Lei no 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Segurança do Tráfego Aquaviário em Águas sob Jurisdição Nacional (LESTA);
- Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente – Lei de Crimes Ambientais;
- Lei no 9.966, de 28 de abril de 2000 – "Lei do Óleo";
- Decreto no 1.265, de 11 de outubro de 1994, que aprova a Política Marítima Nacional;
- Decreto no 2.596, de 18 de maio de 1998, que regulamenta a Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional;
- Decreto no 3.939, de 26 de setembro de 2001, que dispõe sobre a CIRM;
- Decreto no 5.300, de 7 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima;
- Decreto no 5.382, de 3 de março de 2005, que aprova o VI Plano Setorial para os Recursos do Mar;
- Resolução nº 004/97/CIRM, de 3 de dezembro de 1997, que aprova o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC);
- Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente;
- Resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários ("ANTAQ");
- Resoluções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP"); e
- Portaria nº 0001A, de 15 de março de 1984, da CIRM, que cria a Subcomissão para o PSRM.

A análise conjugada dessas normas indica primeiramente uma convergência de princípios fundamentais, sobretudo no tocante à preservação do meio ambiente e à defesa dos interesses nacionais e do desenvolvimento sustentável do País, observando os compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro. Essa conclusão permite refletir sobre dois pontos: i) que talvez seja mais prudente uma consolidação de todas essas normas para identificar, verdadeiramente, quais pontos necessitam de fortalecimento para uma efetiva integração; ii) que a integração desejada esteja mais no plano executivo que normativo, talvez pela simples imposição do cumprimento das normas já existentes.

A mesma análise indica também que qualquer procedimento integrativo, especialmente o apresentado pela proposta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, há que necessariamente ser conduzido em consonância com os marcos legais acima referidos, até mesmo para que não haja invasão de competência entre as diversas autoridades responsáveis pela regulação do meio ambiente hídrico e do ambiente marinho nos seus diversos aspectos.

A título meramente exemplificativo, é possível citar:

- a) a competência da autoridade naval (Comando da Marinha) para regulamentar e controlar os transportes aquaviários no tocante à segurança da navegação no mar e nas hidrovias interiores;
- b) a competência da mesma autoridade para promover a proteção do meio marítimo e das vias interiores;
- c) a competência da autoridade naval para autorizar a pesquisa no mar brasileiro;
- d) a competência da ANTAQ no que diz respeito aos portos nacionais; e
- e) a competência da Agência Nacional de Petróleo e Biocombustíveis - ANP no que se refere às atividades econômicas da indústria do petróleo.

Relevante destacar, além do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro tratado no item 1 deste documento, a existência de uma Política Marítima Nacional, como dá conta o Decreto nº 1.265/1994, cuja finalidade é orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País (consideradas como todas aquelas relacionadas com o mar, em geral, e com os rios, lagoas e lagos navegáveis), de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e das hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais.

Para implementar tal Política foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) cujo escopo é orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do mar territorial, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental mediante: (i) a promoção da gestão integrada dos ambientes costeiro e oceânico, visando ao uso sustentável dos recursos do mar, e a proteção dos ecossistemas, da biodiversidade e do patrimônio genético, cultural e histórico das áreas marinhas sob jurisdição nacional; (ii) sugestões para a atualização da legislação brasileira visando a sua aplicação em todos os aspectos concernentes aos recursos do mar, à gestão integrada das zonas costeiras e oceânicas e aos interesses marítimos nacionais; e (iii) o fomento da construção nacional de

embarcações, plataformas, bóias atradoras, recifes artificiais e outros meios flutuantes e submersos para o ensino, a pesquisa, a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar.

Importante registrar, ainda, que embora admissíveis sob o ponto de vista técnico, as definições de “zona crítica” e “zona dinâmica” constantes da proposta de Resolução não guardam ~~nenhuma~~ relação com as que se encontram nos diversos textos legais citados.

5- CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O art. 3º, inciso VI, da Lei nº 9.433, de 1997, estabelece a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras como uma das diretrizes gerais de ação para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; entre outras diretrizes gerais estão a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo.

Nesse sentido, o que a Lei nos impõe?

Quando da formulação e da execução da política de recursos hídricos deve-se ter como diretriz esses comandos. Assim, quando da formulação de normas para implementação da outorga, da cobrança, do enquadramento, dos Planos e quando da implantação do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, essas diretrizes são basilares e devem ser atendidas. Da mesma forma, quando da composição e formação do Sistema, especialmente seus colegiados locais (Comitês), essas diretrizes devem ser consideradas.

Não se colocam dúvidas, portanto, sobre a relevância da integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras, como são igualmente relevantes a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental, com a do uso do solo, com os setores usuários e os planejamentos nacional, estaduais e regionais.

Vale destacar que foi acreditando no princípio e necessidade da integração que a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, em seu art. 4º cria um fórum específico para a integração da gestão das zonas costeiras, que é um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, cuja composição e forma de atuação serão definidas em Decreto do Poder Executivo. Esse Grupo é responsável para elaborar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro que, quando necessário, será atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria citada. Assim, é preciso observar, no que se refere à atuação do SINGREH e suas instâncias, que já existe uma instância integradora instituída por lei.

A Lei nº 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, define que o PNGC visará especificamente a orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e proteger o seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural. Também, de acordo com a Lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano. Tais faixas, com determinação legal prevista para definição em instrumento específico, o PNGC, sobre o qual o CNRH não tem competência de atuação, é que devem ser consideradas na aplicação de todos os instrumentos de gestão de recursos hídricos, inclusive o Plano.

O que se entende, portanto, que a boa gestão costeira depende da necessidade urgente de que a gestão ambiental, ao estabelecer normas e procedimentos da política ambiental, veja quais são os reflexos de suas decisões sobre os sistemas estuarinos e as zonas costeiras. Da mesma forma, o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, quando determinar procedimentos e critérios de outorga, cobrança, enquadramento, o faça a partir de uma avaliação dos reflexos das suas decisões sobre essas áreas. O mesmo para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos dos Comitês, dos Estados ou do Plano Nacional. Assim, devem ser também elaborados os Planos Diretores das cidades, as políticas setoriais de desenvolvimento e expansão de portos e todas aquelas estabelecidas para as áreas litorâneas. Revela-se, também, como da maior importância a necessidade de um olhar da gestão integrada para a proteção dos mangues, ou para as zonas de transição.

Isto posto, nossas recomendações são:

- i) elaborar nova proposta de Resolução com base no Programa de Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, que estabeleça diretrizes de articulação dos instrumentos das duas políticas, inspirada nas Resoluções CNRH nº 65, de 7 de dezembro de 2006, e nº 76, de 16 de outubro de 2007;
- ii) promover discussão para a revisão da Lei nº 7.661/1988, com vistas a estabelecer um marco regulatório para a integração da gestão de recursos hídricos e ambiental com a gestão dos sistemas estuarinos e das zonas costeiras;
- iii) estabelecer, em conjunto com a Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos e com o apoio da ANA, programas de capacitação dos membros de Comitês de Bacias situados nessas regiões estuarinas e costeiras ou cujas áreas de drenagem têm forte influência sobre as mesmas, com vistas a capacitá-los a promover ações de gestão para a integração;
- iv) atualizar as funções da CTPOAR de modo que ela possa atuar com as seguintes competências:
 - 1 - analisar e propor mecanismos de integração das políticas de gestão de recursos hídricos com as demais políticas públicas incidentes;
 - 2 - propor mecanismos de integração dos instrumentos das políticas e indicadores comuns para a outorga e o licenciamento ambiental;
 - 3 - propor mecanismos de integração dos instrumentos das políticas e indicadores comuns para o gerenciamento de recursos hídricos e a do uso do solo;
 - 4 - propor mecanismos de integração dos instrumentos das políticas e indicadores comuns para o gerenciamento de recursos hídricos na zona costeira e sistemas estuarinos;
 - 5 - analisar e propor ações visando à minimização ou solução de conflitos de uso de recursos hídricos na zona costeira e sistemas estuarinos;
 - 6 - propor mecanismos de intercâmbio técnico, legal e institucional entre as instâncias responsáveis pelas respectivas políticas.
- v) atualizar as funções da CTPNRH, de modo a ampliar suas funções além da formulação e acompanhamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos, incorporando a possibilidade de dar as diretrizes necessárias para a elaboração e execução dos demais planos de recursos hídricos.

Estas são nossas considerações.

Federação da Indústria do Estado de Minas Gerais - FIEMG

Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM

Instituto Brasileiro de Siderurgia - IBS

Confederação Nacional da Indústria – CNI

Ministério da Justiça

Ministério de Minas e Energia

Concessionárias e Autorizadas de Geração