

PARECER

Limites legais para a proposição de Resolução no Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, que tem o objetivo de estabelecer diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos Planos de Recursos Hídricos, em regiões que contenham trechos da Zona Costeira.

CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI acerca dos limites legais da proposta de Resolução em trâmite no Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, que tem o objetivo de estabelecer diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos, em regiões que contenham trechos da Zona Costeira.

A consulente narra que, nos termos da Lei 9.433/97, a Política Nacional de Recursos Hídricos brasileira fundamenta-se nos princípios da dominialidade pública, do múltiplo uso, do reconhecimento da escassez e do valor econômico da água. Para a sua gestão é assumida a bacia hidrográfica como unidade de referência. Complementa os fundamentos dessa Política a orientação pela descentralização e participação da sociedade na gestão.

Para implantar a Política Nacional foi criado, por meio da Lei 9.433/97, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH e foram definidos os instrumentos de gestão, entre os quais o enquadramento dos corpos de água em classes de uso, a outorga de autorização para o uso da água, os planos de recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água. A instância máxima do SINGREH é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que tem suas atribuições definidas no Artigo 35 da Lei 9.433/97.

Nesse desiderato, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos criou, por meio de sua Resolução 51/05, a Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira, a qual elaborou uma proposta de Resolução com o objetivo de estabelecer diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos, em regiões que contenham trechos da Zona Costeira. Segundo a CNI, o texto da proposta de Resolução, por vezes, acaba por extrapolar assuntos próprios àquele Conselho.

Tendo em conta as preocupações da CNI, a realização desse trabalho contemplou o desenvolvimento das seguintes atividades:

- I. Análise da proposta de Resolução do CTCOST;

- II. Análise da base legal vigente aplicável ao tema;
- III. Interpretação e explicitação dos limites legais da proposta de integração da gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro.

Como se vê do roteiro exposto inicialmente, o estudo foi dividido em três partes. As conclusões apuradas decorrem das razões que vão desenvolvidas a seguir.

I. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO CTCOST

A Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira – CTCOST, através da Nota Técnica no 01/2007/CTCOST/CNRH/MMA, de 30 de novembro de 2007, divulgou as premissas técnicas e jurídicas em que se assenta a proposta de Resolução, em debate no CNRH.

Em síntese, depreende-se da mencionada Nota Técnica as seguintes conclusões:

- a. No Brasil, a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de meio ambiente, preconizada na Lei 9433/97, ainda necessita ser efetivada, a despeito de suas inequívocas inter-relações. No caso da Zona Costeira, a definição de macro diretrizes para a implementação conjunta e harmônica das duas políticas de gestão é urgente, uma vez que os impactos relacionados a alterações indesejáveis no volume, na vazão e na carga de sedimentos e poluentes que aportam às zonas costeiras e estuarinas, não se dão apenas sobre os meios físico e biótico, mas afetam também a estrutura socioeconômica em diversas escalas.
- b. Além disso, trata-se de uma porção expressiva do território nacional, que se estende por uma faixa de 8.698 km, abriga ecossistemas muito diversos, distribuídos em uma área de 324.000 km², e concentra quase um quarto da população do País, com uma densidade média de 121 hab/km², seis vezes superior à média nacional. Nela desembocam os principais rios brasileiros, que carreiam para o mar os contaminantes recebidos.
- c. Entretanto, a proposta de Resolução não tem a pretensão de esgotar as ferramentas necessárias para enfrentar o desafio de promover tal integração, mas poderá ser a primeira peça de uma estratégia mais ampla de atuação não só da CTCOST como de todo o CNRH.
- d. A escolha dos Planos de Recursos Hídricos como primeiro instrumento a ser trabalhado se deve ao seu caráter disseminador de diretrizes para os demais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem

como de orientação aos comitês de bacia para começarem a lidar com mecanismos de integração entre os sistemas de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro.

Partindo dessas premissas, a CTCOST iniciou a discussão de uma Resolução complementar à Resolução CNRH 17/01, que viesse a estabelecer diretrizes adicionais a serem incluídas nos Planos de Recursos Hídricos de regiões que contenham trechos da Zona Costeira, chegando a construir a seguinte proposição:

"PROPOSTA DE RESOLUÇÃO Nº __, DE __ DE _____ DE 2009

Estabelece diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira.

O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH, no uso das competências que lhe são conferidas pelas Leis nºs 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e 9.984, de 17 de julho de 2000, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, anexo à Portaria nº 377, de 19 de setembro de 2003, e

Considerando a Década Brasileira da Água, instituída por Decreto de 22 de março de 2005, cujos objetivos são promover e intensificar a formulação e implementação de políticas, programas e projetos relativos ao gerenciamento e uso sustentável da água;

Considerando a zona costeira como patrimônio nacional, conforme o § 4º do art. 225, da Constituição Federal de 1988;

Considerando o art. 3º, inc. III e VI da Lei nº 9.433, de 1997, que dispõe como diretrizes gerais para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos "a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental" e "a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras";

Considerando a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, regulamentada pelo Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004;

Considerando que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro tem entre seus princípios fundamentais a observância da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional para os Recursos do Mar, de forma articulada com as demais políticas incidentes na sua área de abrangência e atuação;

Considerando que o Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF (Resolução da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM nº 07, de 2005) prevê o planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na Zona Costeira;

Considerando que a Resolução CNRH nº 17, de 29 de maio de 2001, a qual estabelece diretrizes gerais para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, não contempla as inter-relações com a zona costeira e os sistemas estuarinos;

Considerando que o Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado pela Resolução CNRH nº 58, de 30 de janeiro de 2006, contém em sua estrutura o Programa de Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, incluindo as Áreas Úmidas;

Considerando que os instrumentos de planejamento das citadas políticas, com destaque para planos de recursos hídricos, enquadramento dos corpos d'água, plano de gerenciamento costeiro e Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE são entendidos como complementares entre si e o seu desenvolvimento integrado é meta a ser alcançada;

Considerando que os planos de gerenciamento costeiro de recursos hídricos são instrumentos que definem metas, ações para a sua consecução, responsabilidades pela implementação, custos e prazos para realização, e que é desejável que esses planos sejam elaborados conjuntamente ou subsidiariamente por meio de acordo entre as partes envolvidas; e

Considerando a necessária integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zona costeira, dentro de um enfoque ecossistêmico, incorporando diretrizes técnicas e políticas, relevantes e apropriadas, aos planos de recursos hídricos de regiões que contenham trechos da zona costeira, resolve:

Art. 1º Os planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira deverão ser desenvolvidos ou atualizados de forma integrada com as diretrizes e instrumentos de gestão costeira nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Parágrafo único. A elaboração e a implementação dos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira deverão contar com a participação de representantes das Coordenações Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro e dos segmentos atuantes na zona costeira.

Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

a) Estuário: corpo d'água costeiro, semifechado, com uma ligação livre com o oceano aberto, no interior do qual a água do mar é diluída pela água doce oriunda da drenagem continental;

b) 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, conforme definido no PNGC;

c) Zona Crítica: corpo d'água do sistema estuarino caracterizado pela ocorrência da mistura ou interação de água e sedimentos fluviais e marinhos;

d) Zona Dinâmica: área circunvizinha à Zona Crítica, composta pelos ecossistemas ripários, áreas úmidas, sistemas lagunares e segmentos terrestre e marinho da orla costeira adjacente, onde ocorre influência de processos naturais e de atividades humanas sobre as características e recursos estuarinos e costeiros; e

e) 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.

Art. 3º Os planos de recursos hídricos de que trata esta Resolução devem observar, além do conteúdo mínimo regulamentado pela Resolução CNRH nº 17, de 2001, os seguintes itens:

I - O espaço geográfico para a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira, que deverá ser delimitado conjuntamente pelos seus respectivos gestores, considerando as características específicas de cada região costeira;

II - As diretrizes políticas, base legal e organização institucional do gerenciamento costeiro na área de integração que trata o inciso I deste artigo;

III - A articulação dos colegiados do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dos Sistemas de Gestão Costeira, dos instrumentos de gestão e das ações para alcance de objetivos comuns na área de integração que trata o inciso I deste artigo;

IV - Programas, projetos e medidas emergenciais e de contingência de riscos ambientais existentes na área de integração que trata o inciso I deste artigo, bem como as ações de planejamento e de desenvolvimento regional previstas;

V - Inclusão no diagnóstico ou no prognóstico dos Planos de Recursos Hídricos de que trata esta Resolução dos seguintes itens:

a) Delimitação das Zonas Crítica, Dinâmica e de Influência;

b) Inventário dos rios, aquíferos, lagoas, estuários, baías e praias, bem como dos seus diferentes usos situados na área de integração que trata o inciso I deste artigo, considerando os aspectos sócio-econômicos, físicos, químicos, biológicos, geológicos, geomorfológicos, hidrodinâmicos e de balneabilidade;

c) Avaliação das potencialidades, vulnerabilidades e tendências predominantes na área de integração que trata o inciso I deste artigo;

d) Avaliação da influência de reservatórios e de outras ações antrópicas na retenção de sedimentos e na alteração do regime hídrico e seus impactos sobre a zona costeira;

e) Avaliação das influências das correntes marinhas e de outros fenômenos naturais na distribuição dos sedimentos, na alteração do regime hídrico e seus impactos sobre a zona costeira;

f) Levantamento do uso atual e das condições de utilização e de proteção das águas subterrâneas nas zonas crítica e dinâmica, identificando as regiões sujeitas a intrusão salina;

g) Identificação das áreas prioritárias para conservação e das Unidades de Conservação já estabelecidas na área de integração que trata o inciso I deste artigo;

h) Identificação das ações e atividades que contribuem para processos de degradação e de poluição nas zonas crítica e dinâmica;

i) Identificação dos arcabouços legais e institucionais das políticas de desenvolvimento urbano, rural e de uso e ocupação do solo que se relacione à zona de influência delimitada no plano respectivo;

j) Identificação dos planos de emergência, planos de gestão de incidentes ambientais, e outros instrumentos para prevenção e combate a acidentes ambientais fluviais, terrestres e costeiros;

k) Identificação de populações tradicionais extrativistas, quilombolas e indígenas; e

l) Identificação dos usos múltiplos da água, localizados no espaço geográfico para a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação".

É louvável a preocupação e esforço da CTCOST no trato do tema, notadamente considerando a complexidade que se reveste a base legal que diz respeito aos sistemas estuarinos e à Zona Costeira no país. Entretanto, a formulação de uma resolução, que estabelece inclusive novos conceitos e zoneamento de áreas voltadas para a gestão integrada dos recursos hídricos com a gestão costeira, não pode dissociar-se do arcabouço legal vigente, sob pena de se incorrer em equívocos e obter exatamente o resultado contrário do esperado, qual seja, a incompatibilidade de instrumentos e a geração ou intensificação de conflitos entre o gerenciamento costeiro e a administração dos recursos hídricos.

II. Base legal aplicável

Como é sabido, a gestão ambiental trabalha com elementos e técnicas variadas, supondo a interdisciplinaridade. No âmbito da Administração Pública, a gestão ambiental pode ser definida, de forma sintética, como a condução, a direção e o controle pelo governo do uso dos recursos naturais, através de determinados instrumentos, o que inclui medidas econômicas, regulamentos e normalização, investimentos públicos e financiamento, requisitos interinstitucionais e judiciais¹.

A tutela administrativa do ambiente, partindo de um sistema jurídico e de um corpo de instrumentos legais, conduz a ação do Poder Público a um sistema de gestão ambiental, que se diferencia do gerenciamento, na medida em que este é tomado como sistema ou modalidade de administrar problemas e interesses relativos ao meio ambiente em escala operacional e no âmbito de assuntos específicos. A gestão ambiental, ao invés, se ocuparia da definição dos objetivos e políticas, assim como a chamada governança, da implementação de medidas concretas em casos particulares, valendo-se de métodos e meios propiciados pelo planejamento que se pratica tanto no setor público, como na iniciativa privada².

¹ Ver Vocabulário básico de meio ambiente, compilado por Iara Verocai Dias Moreira, Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990.

² Milaré, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário - 6ª Edição. São Paulo: Editora RRevista dos Tribunais, 2009.

O Sistema Nacional do meio Ambiente – SISNAMA, formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público incumbidos da proteção do ambiente, vem a ser o grande arcabouço institucional da gestão ambiental do Brasil, desenhado numa estrutura político-administrativa descrita no artigo 6º a lei 6.938/81.

Analogamente ao que ocorre com o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH se manifesta através de uma arquitetura político-administrativa voltada á gestão e organização administrativa dos recursos hídricos, nos termos da Lei 9.433/97, que regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da Constituição. São objetivos do SINGREH coordenar a gestão integrada dos recursos hídricos, arbitrar administrativamente os conflitos relacionados ao tema, implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, planejar e regular e controlar o uso, a preservação e recuperação daqueles recursos e promover a cobrança pelo seu uso³.

Integra o Sistema o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, entre outros órgãos, cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos. A esse Conselho, órgão deliberativo e consultivo integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, compete promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários, estabelecer diretrizes complementares para a implementação da Política Nacional do setor e acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas, entre outras funções administrativas⁴.

Com o objetivo de servir de base à gestão dos respectivos recursos hídricos, a bacia hidrográfica⁵ foi inserida ao lado da divisão político-administrativa do território brasileiro, como unidade territorial de referência para o planejamento das disponibilidades e demandas, essenciais para o que se denomina balanço hídrico, como também para o controle da poluição.

Nas últimas décadas, as políticas e legislações afetas ao tema têm reconhecido que a gestão dos recursos hídricos não pode ser concebida e praticada isoladamente, sem levar em conta os demais recursos naturais existentes no território. A Bacia hidrográfica é sempre território, com todos os seus complementos ambientais, sanitários, econômicos, sociais, culturais, ecológicos e minerais, entre os quais a água. Embora o elemento mais importante, a água é uma parte do todo e não deve ser considerada isoladamente.

³ O SINGRH foi criado pelo art. 32, I a V, da lei 9.433/97 e alterado pelo art. 30 da Lei 9.984/00.

⁴ Regulamentado pelo Decreto 4.613/03, alterado pelo decreto 5.263/04.

⁵ Lei 9.433/97, art. 1º, V.

Apesar de conexos, a gestão do ambiente e o gerenciamento dos recursos hídricos devem, preferencialmente, ser feitos por leis e organismos administrativos especializados em cada setor, pois regem-se por princípios e regimes jurídicos próprios. Em relação ao ambiente, que por sua própria natureza de bem difuso, sem titularidade definida, a competência legislativa dos entes federados é concorrente no que tange à proteção, por exemplo, das águas, enquanto elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. O que se deve proteger, conservar e preservar, para as atuais e futuras gerações, é a água, como um todo, e não apenas na condição de recurso.

A lei sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, segundo sua ementa, aborda a água na condição de bem econômico, de recursos hídricos, na perspectiva da organização política-administrativa da República Federativa do Brasil. Com efeito, as águas, por disposição constitucional regulamentada pela Lei 9.433/97, estão colocadas entre os bens públicos, que devem ser gerenciados pelos respectivos titulares. Por tais razões, os organismos que compõem o SINGREH têm missões diferentes das cometidas aos integrantes do SISNAMA, ainda que conexas⁶.

Nessa linha de abordagem, deve ser entendida as diretrizes gerais de ação contidas na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos: a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental e do uso do solo; e a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras⁷.

Notadamente, naquilo que é de interesse ao presente estudo, é sabido que o gerenciamento costeiro carece de instrumentos específicos, uma vez que a legislação existente, emanada da Comissão Interministerial de Recursos do Mar – CIRM, é restrita à metodologia de trabalho na formulação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC. Não obstante, existem premissas basilares, regras de competência e temas definidos, que servem como delimitador da forma de atuação de cada órgão.

1. GERENCIAMENTO COSTEIRO

No enunciado contido no artigo 225, § 4º da Constituição Federal de 1988, a Zona Costeira, entre os grandes biomas brasileiros ali incluídos, recebeu tratamento de Patrimônio Nacional em decorrência das suas características peculiares, devendo ser tratada de forma sistêmica, numa abrangência global, na forma em que a lei estabelecer. O Patrimônio Nacional não se constitui em propriedade da União, pelo contrário, se constitui em patrimônio

⁶ Pompeu, Cid Tomanik. Direito das águas no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

⁷ Lei 9.433, art. 3º, III e VI.

da nação que se caracteriza por um domínio eminente, exercido não pela posse ou gestão, mas pelo disciplinamento legal de seu uso⁸.

A doutrina costuma apontar que a peculiaridade de ser um Patrimônio Nacional reside no fato de que a Zona Costeira se encontra submetida à disciplina jurídica específica em relação a sua fruição, justamente porque tais áreas devem ser protegidas ambientalmente. Além disso, atente-se para o fato de que um dos objetivos da declaração de patrimônio nacional é o de ratificar a impossibilidade de internacionalização da Zona Costeira e de seus recursos naturais, sobretudo no mar territorial, porquanto é patrimônio da nação brasileira.

Tendo a norma constitucional estabelecido um regime especial para a costa brasileira, o legislador federal viu-se compelido a disciplinar um sistema de gerenciamento costeiro. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi instituído pela Lei 7.661/88, que foi editada antes da Constituição, mas recepcionada por esta.

Essa Lei não estabeleceu normas genéricas ou específicas que regulem o uso e fruição de bens e recursos existentes na Zona Costeira, o que é objeto de tratamento pela legislação específica de cada elemento natural, como, por exemplo, as florestas atlânticas, disciplinada pelo Código Florestal e Lei da Mata Atlântica, e a balneabilidade das águas estabelecida com base na Resolução CONAMA 274/00, ou seu aproveitamento enquanto recursos hídricos, disciplinado pela Lei 9.433/97.

A lei limitou-se a instituir o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a ser elaborado e, se necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, e aprovado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, ouvido o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Dessa forma, o que a lei fixou foram as normas e diretrizes para a elaboração do plano, pelo que o instituiu em tese, remetendo sua concretização a outros diplomas legais.

Nesse passo, o art. 5º da lei 7.661/88 estabelece que o PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico. Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações e utilização de imóveis podem ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal (§2º do art. 5º), evidentemente desde que previstas em lei.

⁸ Sentido e alcance da expressão Patrimônio Nacional, que não se confunde com o sentido de apropriação material, vide STF, RE 134.297/SP, Rel. Ministro Celso de Mello.

Como se pode ver, o PNGC deve considerar inúmeros elementos constantes no ambiente costeiro, não ficando restrito a uma unidade territorial, ou devendo privilegiar um determinado recurso natural em detrimento de outro. De fato, aponta para a convergência e integração dos diversos elementos sociais, culturais, econômicos, naturais e artificiais que se interagem na Zona Costeira.

O art. 4º da Lei estabelece a competência para a elaboração e atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a atribui a um Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria Interministerial dos Recursos do Mar – SECIRM, estruturado pelo Decreto 1.540/95. O Plano é submetido à Comissão Interministerial dos Recursos do Mar – CIRM, que o aprovará mediante audiência do CONAMA.

Em suma, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) é parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). A finalidade primordial do PNGC é o estabelecimento de normas gerais visando à gestão ambiental da Zona Costeira, lançando as bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais.

Encontra-se atualmente em vigor o PNGC II, que define Zona Costeira para todo o território nacional. Também, o PNGC II previu a instituição do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com o objetivo de promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira, a partir de planos de ação federal. Aos estados e municípios, o PNGC II atribui, entre outras, a atividade de elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Estadual (ou Municipal) de Gerenciamento Costeiro, obedecidas as normas legais e o PNGC.

2. GERENCIAMENTO COSTEIRO E A GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. CONEXÕES E LIMITAÇÕES.

À primeira vista, o elemento natural água parece ser o ponto evidente de conexão entre o gerenciamento costeiro e as bacias hidrográficas.

Contudo, cumpre salientar que a própria titularidade das águas foi atribuída de maneira distinta pela Constituição: as águas do mar territorial pertencem somente à União (Constituição Federal, art. 20, VI), enquanto que as águas dos lagos e dos rios podem pertencer, conforme sua localização, à União (Constituição, art. 20, III) ou aos Estados (art. 26, I), sendo a este último atribuído o domínio das águas subterrâneas.

A Política Nacional de Recursos Hídricos tem, assim, uma função harmonizadora e uniformizadora das ações dos diversos titulares de corpos de águas. Busca-se estabelecer um regime jurídico uniforme, com princípios e

diretrizes gerais, que devem ser obedecidos no país pelos entes públicos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos.

Em relação à água do mar, entretanto, não há necessidade de uma política uniformizadora, pois está sob a exclusiva gestão administrativa da União.

Assim, o próprio escopo da Lei 9.433/97 parece afastar sua incidência das águas marinhas, o que é reforçado pelos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, que, sem dúvida, se referem às águas superficiais e subterrâneas, destinadas ao consumo humano, agrícola, industrial, entre outros usos. Com exceção da letra "a" do art. 1º dessa lei (a água é um bem público), que poderia ser aplicável à água do mar, os demais incisos do referido artigo não parecem estar tratando das águas marinhas.

Exemplo disso, embora a esgotabilidade dos recursos naturais seja fator inconstatável, é de se supor que não se pode falar propriamente em água do mar como recurso limitado. Tal característica é aplicada usualmente à água doce, cuja escassez é conhecida e preocupante. Da mesma forma, a exigência de gestão integrada para proporcionar uso múltiplo, parece dirigida ao gerenciamento costeiro das águas superficiais. A referência à bacia hidrográfica parece afastar de vez a gestão das águas do mar⁹, que, por definição, é uma terminologia¹⁰ que não abrange o mar territorial, sendo este último incorporado integralmente à Zona Costeira.

Vale anotar que Zona Costeira é atualmente delimitada pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II como "espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas: Faixa marítima – é a faixa que se estende mar adentro distando 12 milhas náuticas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial. Faixa Terrestre – é a faixa do continente formada pelos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira"¹¹.

Essa opção, de separar os dois regimes de gestão das águas, partiu das premissas conceituais nas quais se assentam o gerenciamento de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro, o que parece ser reforçada quando, no

⁹ Silva, Fernando Quadros da. *Tutela das Águas do Mar*. In *Águas – aspectos jurídicos e ambientais*. 3ª Ed.. Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2009, p. 210 a 248.

¹⁰ Conforme consta no Dicionário de Direito Ambiental, bacia hidrográfica é "área definida topograficamente, drenada por um curso d'água ou um sistema conectado de cursos d'água, tal que toda a vazão efluente seja descarregada através de uma única saída" (Maria da Graça Krieger *ET alii*. Porto Alegre, Brasília: Universidade federal do Rio Grande do Sul e Procuradoria geral da República, p. 76).

¹¹ A definição de Zona Costeira é dada pela Resolução 01/90, da Comissão Interministerial para os recursos do Mar. Freitas, Mariana Almeida Passos de. *Zona Costeira e meio ambiente*. 1º Ed. (2005), 5ª tir.. Curitiba: Juruá, 2009.

artigo 3º da lei 9.433/97, ao tratar das diretrizes gerais, o legislador faz referência à necessidade de integração da gestão de bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Por fim, vale ressaltar que o mar territorial pode ser definido como a zona adjacente à costa na qual a soberania do Estado costeiro é significativa, sendo considerado uma extensão do território do país. A respeito disso, a Lei 8.617/93 trouxe para a legislação interna os conceitos adotados pela Convenção sobre Direito do Mar, como mar territorial¹², plataforma continental¹³ e zona econômica exclusiva¹⁴. Como ponto inicial para medição do mar territorial, a linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil, separam as águas interiores (que banham exclusivamente o território nacional) das águas internacionais.

Enfim, com base nesses contornos jurídicos, espera-se que a confrontação da proposição de Resolução em trâmite no Conselho Nacional de Recursos Hídricos contribua para o amadurecimento do debate no âmbito daquele órgão.

III. CONCLUSÃO: LIMITES LEGAIS À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO CTCOST

Não se colocam dúvidas 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.

A análise conjugada das normas afetas ao tema indica 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.

¹² Nos termos do artigo 1º da Lei 8.617, de 04.01.1993, "o mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil."

¹³ De acordo com o artigo 11 da mesma Lei 8.617/93: "A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância."

¹⁴ Segundo o artigo 6º da Lei 8.617/93: "A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial".

Entretanto, vale ponderar que a integração, matéria afeta à Ciência da Administração, pode estar mais no plano executivo que normativo, talvez pela simples imposição do cumprimento das normas já existentes.

De qualquer forma, se o intuito é a normatização, parece oportuno expor os limites para se tratar desse tema complexo, que apresenta inúmeras variáveis que escapam ao gerenciamento de recursos hídricos.

A bem ver, qualquer procedimento integrativo, especialmente o apresentado pela proposta de Resolução em trâmite no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, há que necessariamente ser conduzido em consonância com os marcos legais anteriormente referidos neste parecer, até mesmo para que não haja invasão de competência entre as diversas autoridades responsáveis pela regulação do meio ambiente hídrico e do ambiente costeiro e marinho, nos seus diversos aspectos.

A título meramente exemplificativo, cumpre citar que a proposta de Resolução aponta, de forma unilateral, como um dos instrumentos da gestão de recursos hídricos (Plano de Recursos Hídricos) deve ser implementado, desconhecendo por completo que essa diretriz deve ter uma relação ou uma conexão concreta com os instrumentos existentes para a gestão costeira, e não meramente mencioná-los ou referi-los, conforme descreve o art. 1º da proposta apresentada.

Na verdade, o instrumento que se afigura como mais apropriado para tal desiderato, pela sua função prevista na lei 7.661/88, é o PNGC. Ora, qualquer tentativa de integração deve considerar que a Zona Costeira é disciplinada por lei própria, cuja gestão desse espaço, bem como sua integração com as demais políticas e ações de gestões públicas setoriais, devem ser tratadas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a teor do que dispõe a Lei 7.661/88. Esse é o instrumento essencialmente integrador, até porque cabe a ele fazer convergir as ações setoriais e medidas previstas nos diversos parâmetros legais aplicáveis aos recursos naturais renováveis e não renováveis, entre outros.

Por essa razão, a Lei 7.661/88, 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 que já existe uma instância integradora instituída por lei.

Isto posto, e considerando a premissa de que o Plano de Recursos Hídricos é elaborado por bacia hidrográfica, por Estado e para o país¹⁵, é possível, sem desmerecer a sua importância para a gestão dos recursos

¹⁵ Lei 9.433/97, art. 7º.

hídricos, visualizar as limitações integradoras desse instrumento, cujo foco é essencialmente voltado para a gestão de um dos recursos naturais presente na Zona Costeira.

Diante disso, seria recomendável buscar rever a proposição de Resolução, considerando a possibilidade de se institucionalizar ou normatizar ações gerenciais, entre os órgãos responsáveis pelo gerenciamento das bacias hidrográficas e o gerenciamento costeiro, para que, preservada a respectiva esfera de competência, possam contribuir para a realização de ações integradas, como o compartilhamento de informações, de análises e decisões, inclusive quando da elaboração ou revisão dos planos de bacia ou de gerenciamento costeiro.

Outro tanto, o art. 2º, da referida proposta de Resolução, traz definições e conceitos que são desnecessários, pois contidos em outras legislações pertinentes ao tema, como é o caso de Plano de Gerenciamento Costeiro, Estuário, Zona Costeira (Lei 7.661/88) e ZEE (Lei 7.661/88 e Decreto 4.297/02). A sua inclusão em Resolução do CNRH, portanto, pode causar confusão, caso o conceito evolua nas alterações supervenientes da legislação que lhe é própria. Além disso, tais conceitos não são afetos às matérias de competência do CNRH definidas pela Lei 9.433/97, mas, sim, da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM.

Quanto aos conceitos de Zonas Crítica, Dinâmica e de Influência, embora admissíveis sob o ponto de vista técnico, não guardam relação com as definições constantes nos diversos textos legais anteriormente citados nesse parecer. Além disso, tratam de temas próprios ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, até porque é evidente a limitação territorial do conceito de bacia hidrográfica e a incompatibilidade do gerenciamento de recursos hídricos previstos na Lei 9.433/97, no que diz respeito às águas do mar territorial, que se submetem ao regime jurídico estabelecido pela Lei 7.661/88 e a Lei 8.617/93.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 9 de novembro de 2009

Márcio Silva Pereira

Sócio da Área de Meio Ambiente e Sustentabilidade
OAB-RJ 156.270