

Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais

Grupo de Trabalho sobre
“Esclarecimentos sobre os Planos de Recursos Hídricos
em Regiões que Contenham Trechos da Zona Costeira”

1. Introdução

O presente Grupo de Trabalho foi criado na 22ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, em 17 de dezembro de 2009, com o objetivo de prestar esclarecimentos técnicos, institucionais e jurídicos relativamente a temas que envolvam recursos hídricos em zona costeira. A criação do Grupo de Trabalho foi motivada pelas dúvidas acerca da proposta de Resolução que “estabelece diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos de zona costeira” (item 2.1 da pauta da referida reunião).

A apresentação do respectivo relatório ficou determinada para a segunda reunião ordinária de 2010 do CNRH.

O Grupo de Trabalho reuniu-se em seis ocasiões – 3 de março, 7 de abril, 4 de agosto, 13 de outubro e 16 de novembro de 2010, e 18 de agosto de 2014 – e contou com a participação de representantes de vários segmentos. Todas as reuniões foram de caráter público e abertas à participação dos representantes indicados pelos diversos setores do CNRH.

2. O Programa IX do Plano Nacional de Recursos Hídricos

O Programa IX do Plano Nacional de Recursos Hídricos (“Gestão de Recursos Hídricos Integrada ao Gerenciamento Costeiro, Incluindo as Áreas Úmidas”) faz parte do componente

“Programas Regionais de Recursos Hídricos”, cujos limites territoriais não coincidem com o das bacias hidrográficas. O Programa IX apresenta como objetivo geral promover a articulação e a integração entre as políticas de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro, incluindo as áreas úmidas, e subdivide-se em quatro subprogramas: a) Subprograma I – Quadro Institucional/Legal; b) Subprograma II – Instrumentos de Gestão; c) Subprograma III – Base Territorial para a Gestão Integrada; d) Subprograma IV – Capacitação, Comunicação e Mobilização. Para cada subprograma foram definidos os objetivos específicos, bem como suas respectivas atividades. O espaço de atuação do Programa IX corresponde às áreas das bacias hidrográficas que contenham trechos da zona costeira, tendo como diretamente beneficiadas as populações que ocupam esta região.

O Subprograma I (Quadro Institucional/Legal), se já efetivamente implementado, teria respondido à maioria das questões a que o Grupo de Trabalho foi instado a responder. De fato, entre os seus objetivos encontram-se a) mapear o quadro institucional das duas políticas nos dezessete estados costeiros, de modo a identificar estrutura e responsabilidade; b) mapear o quadro legal das duas políticas nos dezessete estados costeiros de modo a identificar sobreposições de conflitos e complementaridades; c) identificar os pontos comuns de forma a dar origens às diretrizes legais e institucionais para a integração da Gestão de Recursos Hídricos e do Gerenciamento Costeiro; d) estabelecer uma plataforma de negociação, buscando a articulação e o consenso, a ser construída por meio de mesas negociais; e) definir/elaborar fluxo institucional que viabilize um espaço ou ambiente, reconhecido pelos seus atores partícipes, para a efetiva articulação das duas gestões; e f) obter um protocolo com vistas à articulação das gestões a ser observado por todos os atores partícipes.

A mesma observação feita sobre o Subprograma I é válida para os demais subprogramas. O Subprograma II (Instrumentos de Gestão) tem por objetivos a) otimizar a implementação conjunta ou subsidiária dos instrumentos de gestão nas bacias hidrográficas que contenham zona costeira, de forma a potencializar recursos humanos, materiais, financeiros e estimular uma gestão compartilhada; e b) elaborar roteiro específico voltado para

os gestores de recursos hídricos e da zona costeira, permitindo a integração dos instrumentos prioritários para aquela bacia ou área de interesse.

O Subprograma III (Base Territorial para a Gestão Integrada) tem por objetivo definir critérios e métodos para a identificação do território comum às gestões de Recursos Hídricos e Zona Costeira, que compatibilize as respectivas unidades de planejamento com vistas à articulação entre as políticas de recursos hídricos e a de gerenciamento costeiro. Já o Subprograma IV (Capacitação, Comunicação e Mobilização) elenca entre seus objetivos a) propor ações para o desenvolvimento de capacidades, mobilização social e comunicação em apoio ao processo de integração da Gestão de Recursos Hídricos integrada ao Gerenciamento Costeiro (GRHIGC); b) estimular a formação de pesquisadores, grupos de pesquisas e apoiar a consolidação de entidades para atuar no ensino, pesquisa e na extensão tecnológica na GRHIGC; c) promover a difusão de conhecimento e adoção de tecnologias, incluindo avanços sobre a gestão, de modo a oferecer subsídios aos gestores de políticas públicas na modernização do processo da gestão integrada; d) conhecer e propor mecanismos de incorporação na GRHIGC de conhecimentos tradicionais para a sustentabilidade das comunidades; e) desenvolver ações de formação, capacitação, aperfeiçoamento e educação ambiental voltadas para atores atuantes na Gestão de Recursos Hídricos e Gerenciamento Costeiro de conhecimentos necessários à integração; f) promover o aperfeiçoamento dos gestores da PNRH e da PNMA sobre conceitos relacionados à formulação, implementação e integração de políticas públicas de GRHIGC; g) promover o desenvolvimento de capacidade institucional para GRHIGC; h) desenvolver estratégia de comunicação permanente e de intercâmbio de experiências para os atores/usuários da Zona Costeira, abordando conteúdos acerca da GRHIGC.

Ou seja, no próprio Plano Nacional de Recursos Hídricos já estão previstas ações que se encarregam da integração da gestão de recursos hídricos com o gerenciamento costeiro, todas a cargo de unidades do Ministério do Meio Ambiente. O detalhamento operativo do Programa IX, aprovado pela Resolução CNRH nº 148, de 12 de dezembro de 2012, poderá

organizar essas ações de modo a implementar efetivamente a integração prevista no inciso IV do art. 3º da Lei nº 9.433/1997.

O art. 3º da proposta de Resolução que originou a criação do Grupo de Trabalho, e que pretende estabelecer “diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira”, transfere para os planos de recursos hídricos a responsabilidade pelo preenchimento de várias lacunas de conhecimento sobre a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira. A integração desses sistemas é justamente o objeto do Programa IX. O detalhamento operativo desse programa foi aprovado pela Resolução CNRH nº 148, de 12 de dezembro de 2012. Neste contexto, é importante ressaltar que a Resolução CNRH nº 145, da mesma data, apresenta, em seu art. 8º, a determinação de “considerar os demais planos, programas, projetos e estudos existentes relacionados ... à gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras, incidentes na área de abrangência das respectivas bacias hidrográficas”.

O conteúdo dos incisos I, II e III do art. 3º revela que a maior parte das informações demandadas adicionalmente aos planos de recursos hídricos está no escopo dos subprogramas que compõem o Programa IX. Cabe destacar, em especial, que os requisitos exigidos pelo art. 3º se vinculam, em grande parte, ao estabelecimento da área de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira. Esse assunto é justamente o objetivo do Subprograma III (Base Territorial para a Gestão Integrada). O inciso V desse mesmo artigo lista doze pontos (alíneas “a” a “l”) que devem ser incorporados ao diagnóstico e ao prognóstico dos planos de recursos hídricos. Verifica-se que metade desses pontos está vinculada à definição do espaço geográfico onde devem articular-se os dois sistemas, justamente o objeto do Subprograma III.

Já o inciso IV do art. 3º, por sua vez, se mostra convergente com as diretrizes de elaboração de planos de recursos hídricos da mencionada Resolução CNRH nº 145.

Avalia-se que a implementação do Programa IX tem condições de fornecer os subsídios para preencher as lacunas de conhecimento que a proposta de Resolução em tela pretende sejam supridas exclusivamente pelos planos de recursos hídricos. A integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira, como destaca o Programa IX, apresenta

desafios nas esferas técnica, institucional e legal que necessitam de aprofundamento e reflexão a serem fornecidos pela realização de três estudos-piloto ali previstos. São questões que não podem ser resolvidas no âmbito da elaboração de um plano de recursos hídricos.

O quadro abaixo compara os conteúdos do art. 3º da proposta de resolução com o Programa IX e a Resolução CNRH nº 145.

Incisos do art. 3º da proposta de Resolução	Programa IX	
	Subprograma	Objetivo do subprograma correlacionado
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.	III – Base territorial para a gestão integrada.	Definir critérios e métodos para a identificação do território comum às gestões de Recursos Hídricos, Zona Costeira e Áreas Úmidas, que compatibilize as respectivas unidades de planejamento com vistas à articulação entre as respectivas políticas.

<p>II – As diretrizes políticas, base legal e organização institucional do gerenciamento costeiro na área de integração que trata o inciso I deste artigo.</p>	<p>I – Quadro institucional / legal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar o quadro institucional das duas políticas nos dezessete estados costeiros, de modo a identificar estrutura e responsabilidades. • Mapear o quadro legal das duas políticas nos dezessete estados costeiros, de modo a identificar sobreposições de conflitos e complementaridades. • Identificar os pontos comuns de forma a dar origem às diretrizes legais e institucionais para a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira. • Identificar ações institucionais municipais, estaduais e federais relacionadas às Áreas Úmidas que se encontram na Zona Costeira. • Identificar como as instituições estaduais e federais vêm trabalhando nas áreas designadas como Sítios Ramsar que encontram na Zona Costeira. • Propor critérios para estabelecimento do recorte territorial da abrangência do SINGREH, de forma a subsidiar o desenvolvimento dos Subprogramas II e III.
<p>III – Articulação dos colegiados do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.</p>	<p>I – Quadro institucional / legal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer uma plataforma de negociação, buscando a articulação e o consenso sobre as ações necessárias ao Programa IX. • Definir fluxo institucional que viabilize um espaço ou ambiente, reconhecido pelos seus atores-partícipes, para a efetiva articulação dessas gestões. • Obter um protocolo, com vistas à articulação das gestões, a ser observado por todos os atores-partícipes.

	II – Instrumentos de gestão.	<ul style="list-style-type: none"> • Otimizar a implantação conjunta ou subsidiária dos instrumentos de gestão nas bacias hidrográficas que contenham trechos da Zona Costeira, considerando as Áreas Úmidas, de forma a potencializar recursos humanos, materiais e financeiros, e estimular uma gestão compartilhada. • Elaborar roteiro específico voltado aos gestores de Recursos Hídricos e da Zona Costeira, permitindo a integração dos instrumentos prioritários para aquela bacia ou área de interesse, considerando as Áreas Úmidas.
	Resolução CNRH nº 145 – Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências	
IV – Programas, projetos e medidas emergenciais e de contingência de riscos ambientais existentes na área de integração de que trata o inciso I deste artigo, bem como as ações de planejamento e de desenvolvimento regional previstas.	Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas devem considerar os demais planos, programas, projetos e estudos existentes relacionados à gestão ambiental, aos setores usuários, ao desenvolvimento regional, ao uso do solo, à gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras, incidentes na área de abrangência das respectivas bacias hidrográficas.	

Sugerimos, assim, aceleração na implementação do Programa IX do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o que, por si só, pode auxiliar não somente na resposta às motivações da proposta de Resolução e aos questionamentos colocados ao longo das discussões, mas também orientar a implementação da integração dos dois sistemas de gestão. Recomendamos também que os próximos passos do debate sobre a questão de que aqui se ocupa sejam precedidos da definição precisa dos limites de atuação do SINGREH nas áreas de zona costeira, ainda no âmbito do Programa IX, em termos de base territorial, para fins de aplicação dos instrumentos de gestão, especialmente, num primeiro momento, a outorga. Essa definição teria, entre outros aspectos, a função de complementar a Resolução CNRH nº 109, de 13 de abril de 2009, que

cria Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas de rios de domínio da União – UGRH e estabelece procedimentos complementares para a criação e acompanhamento dos comitês de bacia.


O detalhamento operativo do Programa IX do Plano Nacional de Recursos Hídricos considera “fundamental a definição do espaço territorial de integração, com base nas diretrizes das políticas e características fisiográficas locais”. Para atender tais considerações, sugere a implantação de territórios-piloto nos estados do Rio Grande do Sul (região costeira do litoral norte, na bacia do rio Tramandaí), Alagoas (Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba) e Espírito Santo (trecho costeiro da bacia hidrográfica do rio Doce), para fins de análise e comparação de resultados, uma vez que não haveria um modelo único de gestão que se apresente *a priori* como o mais correto e adequado possível.

3. Conclusão

Em vista do exposto, ressaltamos a importância de que sejam aguardados os resultados da implementação do Programa IX nos territórios-piloto, que poderão subsidiar exigências específicas de aplicação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos para a zona costeira. Neste contexto, vislumbra-se a contribuição da CTCOST no acompanhamento e monitoramento da implementação do Programa IX, em vista de suas atribuições regimentais.

Em conclusão, o Grupo de Trabalho recomenda a não aprovação pelo Plenário do CNRH da mencionada proposta de Resolução.

O Anexo traz subsídios adicionais para avaliação dos Conselheiros.



Carlos Hugo Suarez Sampaio
Coordenador do Grupo de Trabalho

Anexo

Subsídios adicionais elaborados pelo Grupo de Trabalho sobre “Esclarecimentos sobre os Planos de Recursos Hídricos em Regiões que Contenham Trechos da Zona Costeira”

1. Esclarecimentos técnicos

A preocupação com o relacionamento das águas interiores com as oceânicas foi a motivação principal da própria criação da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira – CTCOST, instituída pela Resolução CNRH nº 51, de 18 de julho de 2005. A relação entre esses dois elementos reveste-se de grande complexidade e demanda especial atenção dos atores envolvidos.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, no seu Programa IX (Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, incluindo as Áreas Úmidas), prevê uma série de estudos técnicos, ainda não finalizados, que podem trazer esclarecimentos suficientes sobre a interação das águas interiores com as marítimas e, nesse sentido, subsidiar as políticas públicas incidentes na zona costeira. Neste momento, basta mencionar, por exemplo, que um dos possíveis impactos da elevação do nível do mar é a intrusão de água salina nos estuários e aquíferos. Alterações no regime hidrológico raramente são levadas em consideração em estudos na zona costeira, assim como ações de gerenciamento de recursos hídricos raramente incluem os trechos estuarinos em seu escopo. Isso é um paradoxo. Sabe-se hoje que as águas do Rio da Prata deslocam-se para Norte junto à costa do Rio Grande do Sul, levando consigo minerais e organismos plantônicos, influenciando a qualidade da água costeira. O mesmo se pode dizer do Amazonas – cujo caudal influencia largas porções do mar adjacente –, que é regido pelas variações sazonais e transporta grandes quantidades de sedimentos. Ou seja, qualquer ação antrópica ou fenômeno natural que venha a alterar a vazão

fluvial e sedimentar que chega à embocadura traz consequências sobre a morfologia, sobre a qualidade da água e sobre os diversos ciclos de vida e biomas associados aos ambientes estuarinos. A redução de vazões fluviais – não importando se devido à transposição de bacias ou construção de barragens ou mudança de regime de chuvas – facilita a penetração da água salgada do mar para o interior dos estuários, onde em geral é feita a captação de água doce para diversos fins (por exemplo, abastecimento humano, usos industriais de resfriamento, irrigação, aquicultura). O balanço entre os volumes de água doce (vazão fluvial) e de água salgada (prisma de maré) pode ser facilmente perturbado em consequência de mudanças climáticas que afetem o nível do mar, os padrões de chuvas ou o consumo de água na bacia hidrográfica, confirmando a vulnerabilidade da população costeira¹.

A tabela abaixo resume os principais vetores, pressões e impactos na zona costeira de atividades geradas nas bacias de drenagem².

Vetores	Pressões	Impactos
Represamento de rios	Retenção de sedimentos Alteração no fluxo de nutrientes Diminuição na capacidade de transporte fluvial Diminuição da descarga de água doce em estuários e áreas costeiras	Erosão e diminuição do fluxo de sedimentos e de nutrientes Alteração de cadeias alimentares Diminuição da produtividade pesqueira Sedimentação de estuários por areias marinhas

1 FREITAS NEVES, C.; MUEHE, D. “Vulnerabilidade, impactos e adaptação às mudanças do clima: a zona costeira”. In: Parcerias Estratégicas nº 27, dezembro de 2008, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). p. 223-224.

2 Instituto do Milênio Estuários, em <http://www.institutomilenioestuarios.com.br/zonacosteira.html>.

Agricultura	Diminuição da oferta de água Aumento da erosão de solos e da emissão de poluentes Alteração no ciclo de nutrientes	Eutrofização Salinização Sedimentação de calhas Contaminação de recursos pesqueiros e depreciação de produtos da aquicultura
Pecuária	Aumento da carga de nutrientes e poluentes Aumento de “runoff” superficial por impermeabilização de solos por compactação	Eutrofização Contaminação de recursos pesqueiros Depreciação de produtos da aquicultura
Urbanização / indústrias	Aumento da carga de poluentes e DBO Aumento nas taxas de denudação de solos	Eutrofização Contaminação de recursos pesqueiros e depreciação de produtos da maricultura Exposição humana a poluentes
Desmatamento	Facilitação da erosão dos solos Alteração no balanço de sedimentos	Sedimentação de calhas

2. Esclarecimentos institucionais e legais

A base legal que aborda os sistemas estuarinos e a 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:

- 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 – PNGC;
- 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 9.433, de 8 de janeiro de 1997 – “Lei das Águas”;
- 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 nº 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 Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM;
- Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 7.661/1988, que por sua vez institui 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 6.678, de 8 de dezembro de 2008, que aprova o VII 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 – REMPLAC;
- Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;
- 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 Plano Setorial para os Recursos do Mar – PSRM.

O gerenciamento da zona costeira, nos seus diversos aspectos, recebe atenção especial da legislação em vista de suas características peculiares. Além das múltiplas interfaces que envolvem as políticas públicas em qualquer parte do território nacional, a gestão da zona costeira, por relacionar-se intimamente com o mar e as interações que isso implica, deve levar em consideração fatores que estão ausentes em outras regiões. A primeira tentativa no estabelecimento de um plano de gestão da zona costeira partiu de uma iniciativa da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM³, em 1980, que instituiu a Política Nacional de Recursos do Mar – PNRM, que por sua vez visava legalizar a integração entre as diversas

3 Criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, com a finalidade de “coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM”, a CIRM teve a sua composição, competências e atribuições atualizadas pelo Decreto nº 3.939/2001. A CIRM é coordenada pelo Comandante da Marinha, designado Autoridade Marítima, e composta por representantes do Ministério da Defesa, Comando da Marinha, Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Esporte, Ministério do Turismo, Ministério da Pesca e Aquicultura e Casa Civil da Presidência da República. A CIRM ainda é responsável pela condução do Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR e do Programa Arquipélago e Ilhas Oceânicas, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico – CNPq.

políticas nacionais setoriais relacionadas ao ambiente oceânico e costeiro. A peça legislativa que introduz o conceito de gestão da zona costeira de forma mais institucionalizada é a Lei nº 7.661/1988, que “institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNCG”. Esse Plano é parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM e da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, e deve subordinar-se “aos princípios, e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA” (arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981), visando especificamente a “orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira”. Zona costeira é ali definida como “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”.

O Decreto nº 5.300/2004, no seu art. 3º, define os limites das faixas marítima e terrestre: a) faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial; b) faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira. No seu art. 4º, dispõe que os municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira serão: a) os defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; b) os não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas; c) os não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação; d) os não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância; e) os estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar; f) os não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com municípios referidos nos itens anteriores; g) os desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira; h) os que, tendo pleiteado, junto aos Estados, a sua intenção de integrar a relação dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira, com as devidas justificativas, tiveram sua pretensão aprovada.

A aprovação do PNGC terá “audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA”, e “será aplicado com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, através de órgãos e entidades integradas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA”.

Ainda, 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.” Em comparação, vale a pena elencar os setores usuários representados no CNRH: irrigação, abastecimento de água e esgotamento sanitário, geração hidrelétrica, transporte hidroviário, indústria, pesca, lazer e turismo.

As informações relativas à zona costeira compõem o “Subsistema ‘Gerenciamento Costeiro’, integrante do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA”.

É fundamental notar que a Lei nº 7.661/1988 antecede a Lei nº 9.433/1997 em nove anos, não tendo se preocupado, obviamente, com a gestão de recursos hídricos como sistema próprio. As constantes referências ao SISNAMA apontam para a preocupação de que o PNGC leve em conta os sistemas existentes, e a Lei nº 7.661/1988 certamente merece uma atualização neste aspecto para incluir referências ao SINGREH. Assim, não se pode concluir que o PNGC deve necessariamente prevalecer sobre os demais, mesmo na zona costeira, uma vez que parece ser o caso de aquele levar em consideração e alimentar-se dos demais sistemas, antes que o contrário. Nesse sentido, a Nota Técnica n.º 24/2011 DZT/SEDR/MMA esclarece que, conforme citado por TAGLIANI, 2002, a gestão costeira integrada não almeja substituir o manejo setorial de recursos, mas assegurar que todas as atividades funcionem harmoniosamente, ou seja, deve ser tão integrada quanto estão interconectados os ecossistemas naturais.

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 novamente não menciona explicitamente as águas interiores.

Além das competências específicas relativas à gestão de recursos hídricos – sem mencionar as demais políticas setoriais –, o gerenciamento costeiro reveste-se de grande complexidade, mesmo quando limitado apenas à água. A título meramente exemplificativo, é possível citar a) a competência da Autoridade Marítima (Comandante 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 Marítima para autorizar a pesquisa no mar brasileiro; d) competência da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – 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.

A Lei nº 9.433/1997, no seu art. 3º, inciso VI, lista entre suas diretrizes “a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras”. Note-se que o legislador usou o termo “integração” – o mesmo termo usado para a gestão ambiental no inciso III –, e não simplesmente “articulação” como no caso do inciso IV (planejamento dos setores usuários; planejamentos regional, estadual e nacional) e do inciso V (gestão do uso do solo). Portanto, não basta aqui a mera articulação com a gestão dos sistemas estuarinos e zonas costeiras. Deve-se buscar, sim, a integração dos sistemas para que os objetivos comuns se beneficiem dos esforços aplicados em cada um.

A Lei nº 7.661/1988, em seu art. 4º, cria um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – SECIRM, cuja composição e forma de atuação são definidas pelo Decreto nº 96.660, de 6 de setembro de 1988. Esse Grupo – COGERCO – é responsável pela elaboração e atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Este não deve ser confundido com o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, conhecido nacionalmente como GERCO – apresentado por vezes erroneamente com a sigla PNGC – e que teve início em 1982, quando começou uma série de

encontros e seminários coordenados pela CIRM. Posteriormente o programa GERCO foi fomentado com recursos do PNMA I e II, respectivamente de 1990-1997 e 2000-2006, que garantiu sustentação financeira para a consolidação das iniciativas de trabalho da coordenação nacional do gerenciamento costeiro nos seus primeiros anos de atuação e investiu na instrumentalização e capacitação técnica dos órgãos executores do gerenciamento costeiro dos Estados costeiros para aplicação dos instrumentos de gestão ambiental da zona costeira.

Com relação ao PNGC, apesar de sua regulamentação ter ocorrido somente em 2004, duas versões – PNGC I e PNGC II – foram apresentadas, nos anos de 1990 e 1997, respectivamente. A primeira versão foi aprovada na 25ª Reunião Ordinária do CONAMA. Sua publicação se deu na forma da Resolução CIRM nº 001, de 21 de novembro de 1990, como parte integrante da PNMA e das políticas de meio ambiente e de recursos do mar. O PNGC I incluía planos de ação que abrangiam os planos de manejo de microbacias, a serem desenvolvidos pelos estados e municípios, com a participação das comunidades costeiras, e implantados no âmbito local.

O atual instrumento de gestão para a zona costeira é o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II – PNGC II, aprovado pela Resolução CIRM nº 5, de 3 de dezembro de 1997, da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar – CIRM (após aprovação na 48ª Reunião Ordinária do CONAMA), que estabelece, entre seus princípios, “a observância da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional para os Recursos do Mar, de forma articulada e compatibilizada com as demais políticas incidentes na sua área de abrangência e de atuação” e “a gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira, com a construção e manutenção de mecanismos transparentes e participativos de tomada de decisões, baseada na melhor informação e tecnologia disponível e na convergência e compatibilização das políticas públicas, em todos os níveis da administração”. Note-se que, ainda que posterior à Lei nº 9.433/1997, que já previa a existência da Política Nacional de Recursos Hídricos, esta não foi considerada para o PNGC II. Mas o PNGC II introduziu uma acentuação do nível de atuação federal, pouco contemplada no plano anterior. É composto por um conjunto de dez ações programadas, destacando-se a necessidade explícita de

compatibilização de suas ações com as políticas públicas que incidam sobre a zona costeira, entre outras, a industrial, a de transportes, a de ordenamento territorial e a de recursos hídricos, visando a sua integração e otimização dos resultados. Ainda, no escopo do PNGC II, incluiu-se a criação do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, no âmbito da CIRM, cujo objetivo é promover a articulação das ações federais incidentes na zona costeira, a partir da aprovação de planos de ação federal. O Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAFZC em vigor foi aprovado pela Resolução nº 7, de da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM nº 7, de 2005.

É também importante destacar a existência de uma Política Marítima Nacional – PMN, como dá conta o Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 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. Dentre seus objetivos, destacam-se os que mantêm relação com os recursos hídricos, quais sejam, a) pesquisa, exploração e exploração racional dos recursos vivos – em especial no tocante à produção de alimentos – e não vivos da coluna d’água, do leito e subsolo do mar e de rios, lagoas e lagos navegáveis, onde se exerçam atividades comerciais significativas para o Poder Marítimo; b) aprimoramento da infraestrutura portuária, aquaviária e de reparos navais do País; c) otimização do transporte aquaviário no comércio interno e externo; d) proteção do meio ambiente, nas áreas em que se desenvolvem atividades marítimas.

Um dos braços de implementação da PMN é a 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 a) 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; b) 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 c) o fomento da construção nacional de embarcações, plataformas, boias atratoras, recifes artificiais e outros meios flutuantes e submersos para o ensino, a pesquisa, a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar.

No âmbito do SINGREH, o tema “zona costeira” é inicialmente tratado na Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira – CTCOST, instituída pela Resolução CNRH nº 51, de 18 de julho de 2005. As competências da CTCOST são a) analisar e propor mecanismos de integração das políticas de gestão de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro, considerando também as demais políticas públicas incidentes; b) propor mecanismos de integração dos instrumentos das políticas e indicadores comuns para o gerenciamento de recursos hídricos na zona costeira e sistemas estuarinos; c) analisar e propor ações visando a minimização ou solução de conflitos de uso de recursos hídricos na zona costeira e sistemas estuarinos; d) propor mecanismos de intercâmbio técnico e institucional entre as instâncias responsáveis pelas respectivas políticas; e) analisar, estudar e emitir pareceres sobre assuntos afins; e f) exercer competências do CNRH que lhe forem especialmente delegadas pelo Plenário.

A CTCOST apresenta uma peculiaridade, compartilhada com a Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços – CTGRHT, ao trabalhar sobre um tema com base territorial. A maioria das demais câmaras técnicas do CNRH tem o seu âmbito de atuação bem delimitado. Ou dedicam-se a um instrumento específico da Política Nacional de Recursos Hídricos (cobrança, outorga, plano de recursos hídricos), a atribuições específicas do CNRH (análise de projetos que extrapolem o âmbito dos estados), ou a áreas bem delineadas que não se confundem com a atribuição específica de outras câmaras (assuntos legais e institucionais, águas subterrâneas, ciência e tecnologia, educação, capacitação, mobilização e informação). A área de atuação da CTCOST, no entanto, não se define pelo tema que aborda, mas pela região geográfica. Assim, os assuntos que trata são, também, competência de outras câmaras técnicas.

A CTCOST deve necessariamente articular-se com as demais câmaras técnicas do CNRH, sob pena de o processo ser conduzido de maneira inadequada. A eventual especificidade da aplicação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos na zona costeira, por exemplo, deve ser discutida em conjunto com as respectivas câmaras técnicas.

O Programa Nacional de Meio Ambiente II – PNMA II, Fase 1 (2000-2006), preocupou-se com o Gerenciamento Costeiro ao destinar esforços para – por meio do subcomponente Gerenciamento Costeiro – GERCO, – fortalecer a capacidade operativa do poder público local (estadual e municipal) para o ordenamento territorial e a gestão integrada da zona costeira, incluindo a construção de propostas de zoneamento ecológico-econômico – ZEE e a consolidação do Sistema de Informações de Gerenciamento Costeiro – SIGERCO, bem como a instituição legal dos planos estaduais de gestão costeira – PEGC.

Partindo de um marco inicial, com as informações disponíveis sintetizadas na Matriz sobre a Dinâmica da Zona Costeira, o PNMA II, em conjunto com os estados, elaborou os critérios para a promoção de projetos candidatos ao subcomponente de atuação mais relevantes, que priorizaram os seguintes temas: a) desenvolvimento urbano; b) turismo; c) maricultura; d) atividade portuária; e) recursos hídricos; f) atividades petrolíferas; g) unidades de conservação; h) gestão de dunas móveis e mineração de areia.

A segunda linha de ação, mais detalhada, constitui o Projeto Orla⁴, para o qual foi desenvolvida e aplicada uma nova metodologia de trabalho, desenvolvida no âmbito do PNMA II. Esta proposta metodológica concentrou esforços na capacitação de equipes municipais e de atuação local para a gestão ambiental e patrimonial, partindo da

4 O Projeto de Gestão Integrada para a Orla Marítima – Projeto Orla – foi uma iniciativa do Governo Federal, desenvolvida a partir de uma proposição do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GIGERCO) da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e teve como coordenadores a Secretaria de Mudanças Climáticas e de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SMCQ/MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento (SPU/MP). O Projeto Orla foi implementado de 2001 a 2008, inicialmente em caráter experimental e, posteriormente, em 58 municípios (em quatorze estados) participantes do Programa Nacional de Meio Ambiente II (PNMAII). Dentro de seu escopo de trabalho, o principal objetivo do Projeto Orla foi a busca por compatibilizar as políticas ambientais e patrimoniais do Governo Federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União.

homogeneização de conhecimentos dos gestores locais por meio da elaboração de um diagnóstico paisagístico e de um plano de intervenção para a orla municipal. O Projeto Orla foi desenvolvido em conjunto pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, por meio da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, e pretendia disciplinar a utilização e a ocupação das faixas litorâneas brasileiras de forma coordenada com os diferentes interesses políticos, sociais, econômicos e ambientais. O Projeto Orla forneceu, ainda, assistência técnica aos municípios para consolidação de documentos, articulação institucional para gestão integrada e para definição de normas específicas conforme o caso. Seus resultados almejavam, no nível local, a valorização da paisagem e dos atrativos turísticos, proteção do meio físico e dos recursos naturais, manutenção da função social, geração de atividades econômicas compatíveis com a conservação e utilização sustentável da biodiversidade, bem como a manutenção da qualidade ambiental da orla.

Dentre os resultados do Gerenciamento Costeiro na Fase 1 do PNMA II, destacam-se ações pontuais de integração com os sistemas de gestão ambiental, recursos hídricos e unidades de conservação, tais como o Seminário de Integração Recursos Hídricos e Gerenciamento Costeiro; o desenvolvimento de planos de bacias hidrográficas e definição de medidas de controle e proteção de estuários e corpos lagunares, com integração do ZEE ao planejamento da bacia e desenvolvimento de estudos complementares; a identificação de áreas para proteção de aquíferos; e o diagnóstico da poluição marinha e mapeamento hidrográfico de mar e sistemas estuarino-lagunares.

Os foros existentes para a integração da gestão de recursos hídricos com o gerenciamento costeiro ainda não conseguem realizá-la efetivamente. Há ainda muitas etapas a serem cumpridas, e, sem esforço de ambos sistemas, a integração – preconizada tanto por um quanto pelo outro – não acontecerá. Há questões legais e institucionais importantes que precisam ser solucionadas no meio do caminho. Por exemplo, diferentemente dos planos de recursos hídricos, que são apenas acordos entre as partes, o art. 8º do Decreto nº 5.300/2004 exige que os planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro sejam instituídos por lei.

Preceitos contraditórios ou conflitantes entre um e outro podem afetar de maneira negativa o funcionamento dos sistemas de gestão.

3. A proposta de resolução que “estabelece diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos de zona costeira”

A proposta de resolução em tela (Anexo II), a nosso juízo, não preenche os anseios da integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zona costeira. Ainda não estão absolutamente claros os limites de atuação das duas gestões envolvidas na zona costeira com relação aos recursos hídricos. Hidrologicamente, não há como separar o estuário do resto da bacia hidrográfica, por exemplo. E não há – nem deve haver – plano de bacia separado para a parte da bacia que se situa em zona costeira. Acrescente-se que na Lei nº 7.661/1988 o conceito de bacia hidrográfica sequer foi levado em conta. Observe-se que, apesar do forte cunho territorial para a atuação dos dois sistemas, os recortes territoriais propriamente ditos nas duas políticas (a gestão de recursos hídricos com a bacia hidrográfica e a gestão costeira com o uso e ocupação do solo na zona costeira) são distintos, e não coincidentes. Além disso, os conceitos espaciais na delimitação de bacia hidrográfica são substancialmente mais claros quando comparados aos conceitos da delimitação da zona costeira⁵.

Na proposta de resolução em tela ainda há zonas cinzas com relação à competência do CNRH, como as áreas estuarinas, e mesmo elementos que claramente fogem à competência do CNRH, como a delimitação do segmento marinho da orla costeira adjacente, da zona do mar territorial com influência direta ou indireta na gestão de recursos hídricos, avaliação das correntes marinhas, identificação de áreas prioritárias para a conservação, e identificação de populações tradicionais extrativistas, quilombolas e indígenas. Estes dois últimos itens, se for o caso, devem constar de todos os planos de bacia, e não apenas dos planos que envolvem zona

5 PEREZ, M. L.; SILVA, J. G.; ROSSO, T. C. A. “Uma visão da implantação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil”, in Rio's International Journal on Sciences of Industrial and Systems Engineering and Management.

costeira. Ressalte-se que a competência para propor requisitos para os planos de bacia é da Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos – CTPNRH (“propor diretrizes para o aprimoramento dos processos de elaboração, comunicação e implementação de planos de recursos hídricos”). Essa mesma Câmara Técnica ainda tem a competência para “propor mecanismos para articulação entre os planos de recursos hídricos nacional – PNRH, estaduais – PERH, de bacias hidrográficas – PBH e setoriais que possuam interface com a Política Nacional de Recursos Hídricos”. Em vista das atribuições da CTCOST para “analisar e propor mecanismos de integração das políticas de gestão de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro, considerando também as demais políticas públicas incidentes” e “propor mecanismos de integração dos instrumentos das políticas e indicadores comuns para o gerenciamento de recursos hídricos na zona costeira e sistemas estuarinos”, há necessidade de o CNRH definir claramente as atribuições de cada câmara técnica quando há aparente sobreposição de competências. Não houve consenso no Grupo de Trabalho quanto à câmara técnica competente para propor medidas sobre planos de recursos hídricos em bacias hidrográficas que contenham área de zona costeira. Entretanto, é consenso que é fundamental haver uma profunda reflexão da Secretaria Executiva do CNRH sobre a dinâmica de governança do CNRH. A melhora na dinâmica de governança do CNRH deveria, no nosso entendimento, estabelecer um mecanismo para evitar que situações desse tipo venham a se repetir no futuro.

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. Citam-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.

A proposta apresentada pela CTCOST, ao contrário, aponta, de forma unilateral, o modo como um – e apenas um – dos instrumentos da gestão de recursos hídricos (plano) deve ser implementado, não levando em consideração os aspectos de integração preconizados pela Lei nº 9.433/1997, especialmente a integração com os instrumentos existentes para a gestão costeira. É importante definir qual deve ser a relação entre os planos de recursos hídricos, em seus diversos níveis, com os seguintes instrumentos do gerenciamento costeiro: a) Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC; b) Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAFZC; c) Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC; d) Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC; e) Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO; f) Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA; g) Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQAZC; h) Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC; e i) Macrodiagnóstico da Zona Costeira.

Comentando mais especificamente a proposta de resolução, já no art. 1º deparamos comando para o qual não há ainda instrumentos adequados, qual seja o de que “os Planos de Recursos Hídricos de regiões que contenham trechos da zona costeira deverão ser desenvolvidos ou atualizados de forma integrada com as diretrizes e instrumentos de gestão costeira no âmbito municipal, regional, estadual e federal”. A forma em que se daria essa integração não é tratada na resolução, ainda que o parágrafo único contenha o comando – inócuo por não ter competência para tanto – de que “a elaboração e implementação dos Planos de Recursos Hídricos deverá contar com a participação de representantes das Coordenações Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro e dos segmentos atuantes na zona costeira”. Esses procedimentos, ainda que bem-vindos, devem ser estabelecidos em instrumentos com maior abrangência do que uma resolução do CNRH, já que pretendem envolver entes de outros sistemas. Ainda, fala-se em planos de recursos hídricos de “regiões que contenham trechos de zona costeira”, quando os comandos deveriam mencionar apenas planos de bacias hidrográficas, já que parece ser esta a intenção da proposta em tela, e de todo modo os planos de recursos hídricos não são feitos por região.

O art. 2º traz definições que orientam a proposta de resolução, sobre as quais vale a pena comentar que a) as definições de estuário, sistema estuarino e zona costeira não têm conotação específica na resolução, sendo desnecessárias; b) a definição de zona costeira utilizada corresponde à do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 7.661/1988, mas a definição do art. 3º do Decreto nº 5.300 é mais completa, já definindo as faixas marítima e terrestre; c) enquanto a definição em si de “zona crítica”, “zona dinâmica” e “zona de influência” não traz grandes problemas, a exigência de sua delimitação e de respectivos diagnósticos extrapola as competências do CNRH, especialmente quando não há previsão da participação do sistema de gerenciamento costeiro, nem competência para incluir esse sistema nas atividades relacionadas ao SINGREH; d) não haveria necessidade de mencionar, no que diz respeito à zona de influência, do que seja “a influência direta ou indireta sobre as Zonas Crítica e Dinâmica”, uma vez que aquela é sempre definida como a bacia hidrográfica somada ao mar territorial (12 MN, ou 22,2 km, das linhas de base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar).

No art. 3º, pode-se comentar que a) a exigência de inclusão, no diagnóstico e prognóstico dos planos de recursos hídricos, de itens como o inventário de baías e praias, entre outros, parece extrapolar o escopo de um plano de bacia hidrográfica; b) alguns itens a constarem do diagnóstico e prognóstico dos planos de recursos hídricos, como a “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 a “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” podem ter custo extremamente elevado e só se justificariam em casos extremos, não devendo ser exigidos para todas as bacias com área em zona costeira; c) itens como a identificação “das áreas prioritárias para conservação e das Unidades de Conservação já estabelecidas”, “dos arcabouços legais e institucionais das políticas de desenvolvimento urbano, rural e de uso e ocupação do solo”, “dos planos de emergência, planos de gestão de incidentes ambientais, e outros instrumentos para prevenção e combate a acidentes ambientais” e “de populações tradicionais

extrativistas, quilombolas e indígenas”, se adotados, deveriam ser incluídos em todos os planos de bacias hidrográficas, e não apenas nos daquelas que contenham área de zona costeira. Estes últimos itens não se referem especificamente à zona costeira e, para estes casos, não haveria conflito de competência entre a CTCOST e a CTPNRH, sendo atribuição clara da última.

O art. 3º transfere para os planos de recursos hídricos a responsabilidade pelo preenchimento de várias lacunas de conhecimento sobre a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira. A integração desses sistemas é justamente o objeto do Programa IX do PNRH, “Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, Incluindo as Áreas Úmidas”. O detalhamento operativo desse programa foi aprovado pela Resolução CNRH nº 148, de 12 de dezembro de 2012.

Finalmente, haveria a necessidade de se explicitar qual o âmbito das diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos, já que há planos em diversos níveis, ocupando-se de objetivos diversos.

4. Sugestões para o encaminhamento da questão no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

O Acórdão nº 2.354/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, publicado no Diário Oficial da União de 9 de outubro de 2009 e que trata de “ações destinadas às zonas costeiras brasileiras, ante a ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas”, no seu item 9.4., resolve “recomendar ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH que envide esforços no sentido de integrar a gestão de bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e Zonas Costeiras, nos termos do art. 3º, inciso VI, da Lei 9.433/1997”. No corpo desse mesmo acórdão, o TCU constata “a existência de uma proposta de resolução ... que estabelece diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos Planos de Recursos Hídricos de regiões que contenham trechos da Zona Costeira, no âmbito da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH. Tal proposta foi

apresentada ao CNRH em 2007 e ainda não foi aprovada.” Ou seja, a demanda para que os atores envolvidos caminhem na direção dessa integração já ultrapassa o âmbito do SINGREH, tornando mais prementes ações que se destinem a esse fim.

Constata-se que há uma diferença significativa entre o SINGREH e o sistema que se ocupa do gerenciamento costeiro. O SINGREH, ainda que na sua infância e necessitando evoluir em muitos aspectos, encontra-se muito mais estruturado do que o gerenciamento costeiro. Os dois sistemas contam com um foro coletivo responsável pela coordenação das ações respectivas. Mas, enquanto o SINGREH se apoia numa Política Nacional de Recursos Hídricos, o gerenciamento costeiro conta apenas com orientações para um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM e da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Efetivamente, a Lei nº 7.661/1988 não institui a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro, mas, apenas o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e o Decreto nº 5.300/2004, confusamente, apresenta o Plano de Gerenciamento da Zona Costeira, como um dos instrumentos de gestão da referida lei. Tal fato gera uma série de descentendimentos conceituais e legais que terminam por dificultar o entendimento da questão. Ao mesmo tempo, enquanto o SINGREH encontra-se relativamente bem estruturado institucionalmente, o gerenciamento costeiro parece não ter encontrado um nicho institucional adequado a partir do qual bem desincumbir-se de suas funções. As ações relativas ao gerenciamento costeiro avançaram em alguns poucos estados, mas no âmbito nacional ainda carecem de uma coordenação mais efetiva. As ações federais estão detalhadas no Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), sob a responsabilidade do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), no qual estão estabelecidas ações, responsabilidades e arranjos institucionais para execução.

Há uma evidente dificuldade em encontrar contraparte adequada no gerenciamento costeiro para levar a cabo o ordenamento do art. 3º, inciso VI, da Lei nº 9.433/1997, qual seja o de “integrar a gestão de bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e Zonas Costeiras”. Não é conveniente, assim, que o SINGREH aguarde eventual estruturação do sistema de gerenciamento costeiro para abranger, na sua atuação, considerações específicas para a zona

costeira e sistemas estuarinos. Há questões que não podem aguardar a consolidação do diálogo entre os dois sistemas e que precisam ser enfrentadas pelo SINGREH, como a aplicação dos instrumentos de gestão para os usos da água na zona costeira, que incluem transporte e navegação, atividades de aquicultura e pesca, abastecimento humano por meio do processo da dessalinização, turismo e recreação, tratamento e disposição final de efluentes domésticos e industriais, água para uso de resfriamento, preservação de ecossistemas.

A Lei nº 9.433/1997 preconiza o gerenciamento dos recursos hídricos tendo por base territorial as bacias hidrográficas, o que evidentemente abrange áreas da zona costeira. Há 62 comitês de bacia hidrográfica – CBH na zona costeira⁶. Além das discussões de conceitos e diretrizes que acontecem nos foros do SINGREH, os CBH configuram-se – ao menos no momento – num locus adequado para o tratamento de questões que envolvem a interface com o gerenciamento costeiro. Parece adequado que cada CBH encontre a melhor maneira de enfrentar os eventuais conflitos e sobreposições, em vista das especificidades de cada bacia na zona costeira. As resoluções que venham a tratar do tema – tanto no âmbito nacional como no estadual – devem deixar margem para que as negociações entre os dois sistemas ocorram sempre que necessárias.

Em conclusão, a proposta de resolução encaminhada pela CTCOST apresenta os problemas expostos no item 4 acima, que devem ser resolvidos, primeiramente, no âmbito institucional do próprio CNRH, dirimindo os conflitos de competência entre as câmaras técnicas envolvidas. Do mesmo modo, as matérias legais devem ser conduzidas no sentido de evitar a extrapolação das competências do CNRH no âmbito das suas decisões, ao mesmo tempo em que se buscam os meios para solucionar as questões legais que exigem instrumentos de competência de outros órgãos ou outras esferas de governo.

⁶ Plano Nacional de Recursos Hídricos, Programa IX.

Lista de participantes

Coordenador Carlos Hugo Suarez Sampaio – Ministério do Meio Ambiente

Rachel Landgraf de Siqueira – Ministério do Meio Ambiente

Márcia Regina Lima de Oliveira – Ministério do Meio Ambiente

José Luiz Gomes Zoby – Agência Nacional de Águas

Eldis Camargo – Agência Nacional de Águas

Nelson Neto Freitas – Agência Nacional de Águas

Christina Elizabeth Paes de Vasconcelos – Ministério das Minas e Energia

Antônio Edson Guimarães Farias – Ministério das Minas e Energia

Marina G. B. Scalón – Ministério das Minas e Energia

Marcelo Parente – Ministério das Minas e Energia

Thales de Queiroz Sampaio – Ministério das Minas e Energia

Vanessa Cavalcanti – Ministério das Minas e Energia / DNPM

Jailton Pedro Teixeira de Souza – Ministério da Defesa

Tarcisio Oliveira – Comando da Marinha

Paulo Ho – Ministério dos Transportes

Liene Soares Pereira – Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias
Hidrográficas (FONASC)

Marcelo Roberto Carvalho – Concessionárias e Autorizadas de Energia Elétrica

Patrícia Boson – FIEMG

Paulo Renato Paim – OTEP

Cláudia Salles – IBRAM

Percy Soares Neto – CNI

Wilson de Azevedo Filho – RQM

Rebeca de Souza – Petrobras

Christine Lombardo – Petrobras

Igor Vasconcelos Saldanha – Petrobras