

PARECER - REFERENTE AO PEDIDO DE VISTA DA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE ESTABELECE DIRETRIZES ADICIONAIS QUE DEVEM SER INCLUÍDAS NOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS DE REGIÕES QUE CONTENHAM TRECHOS DA ZONA COSTEIRA, APRESENTADA À PLENÁRIA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, EM REUNIÃO DO DIA 28 DE OUTUBRO DE 2009.

Vimos apresentar a esse Conselho as razões pelas quais solicitamos vista da proposta de resolução, encaminhada para sua aprovação em reunião do dia 28 de outubro de 2009, e que estabelece diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos de regiões que contenham trechos da zona costeira.

Nosso pedido de vista teve o propósito de contribuir com o aperfeiçoamento da proposta de resolução apresentada, conformando seus objetivos às competências estabelecidas em lei para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos no que se refere às ações de integração com a gestão costeira; propõe também apresentar aos conselheiros, de forma clara e inequívoca, os procedimentos que regeram a matéria e, desse modo, esclarecer o papel assessor das Câmaras Técnicas desse Conselho, como forma de agregar valor ao processo de aperfeiçoamento, ora em curso, do seu Regimento Interno. Assim, este documento abordará a temática em três esferas: aspectos processuais, questões legais e questões de mérito, e apresentará, ao final, nossas conclusões e recomendações.

Aspectos Processuais

1. Uma proposta de Resolução, elaborada pela CTCOST, foi apresentada à Plenária do CNRH, em sua 21ª reunião extraordinária, de 10 de dezembro de 2007, na qual os membros se manifestaram contrários à sua análise por conter matéria referente a outras Câmaras, e que, portanto deveria ser analisada de forma conjunta, especialmente pela

CTPNRH e pela CTPOAR. Portanto, o CNRH deliberou pela retirada de pauta dessa matéria, com encaminhamento para análise das Câmaras mencionadas.

2. Na 22ª reunião extraordinária, ocorrida em 04 de junho de 2008, conforme consta em Ata, o tema foi novamente tratado pela Plenária. Na discussão, o CNRH foi informado dos encaminhamentos resultantes da sua deliberação, consubstanciados na decisão de formação de um GT no âmbito da CTPNRH, com a participação de membros da CTPOAR, para a elaboração de uma proposta alternativa voltada ao atendimento das principais preocupações do CNRH, apresentadas na 21ª reunião extraordinária. Vale ressaltar que a CTPOAR julgou a participação conjunta suficiente para responder ao Conselho no que se refere à matéria.
3. Não tendo havido nenhuma manifestação contrária, claro fica que o CNRH aprovou a condução da matéria dessa forma, ou seja, com a elaboração de uma proposta de Resolução alternativa, no âmbito da CTPNRH, com a participação da CTPOAR.
4. Nesta mesma 22ª reunião foi apresentada uma Nota Técnica, elaborada por um grupo de vários conselheiros, dentre eles os representantes da Indústria, dos Ministérios da Justiça, Minas e Energia e do Planejamento, na qual são destacados os equívocos da proposta original apresentada pela CTCOST na 21ª. Reunião Extraordinária, dentre equívocos técnicos e de abordagem legal, e na qual são também apresentadas algumas recomendações.
5. Iniciados os trabalhos na CTPNRH, o setor da indústria, bem como o setor elétrico participaram ativamente da construção da proposta de Resolução alternativa, condizente com a Nota Técnica acima mencionada.

6. A CTPNRH concluiu seu trabalhos, encaminhando à Secretaria Executiva para as devidas providências uma proposta de Resolução alternativa à da CTCOST.
7. Na 20ª reunião ordinária do CNRH, realizada em 05 de novembro de 2008, tomamos conhecimento de que a Secretaria Executiva decidiu pelo encaminhamento à CTCOST da proposta de Resolução alternativa aprovada no âmbito da CTPNRH, sem ouvir o CNRH, por considerar que o tema é originário daquela Câmara. Entretanto, devido às discussões contrárias, manifestas em mensagens encaminhadas, foi declarado o compromisso de que, após análise pela CTCOST, a proposta de Resolução alternativa (linhas 229/220 da respectiva Ata) seria apresentada à Plenária.
8. O tema foi retomado na 23ª reunião extraordinária, realizada em 18 de dezembro de 2008. Nessa ocasião a CTCOST apresentou ao Conselho o desenvolvimento dos trabalhos, a partir da análise da proposta da CTPNRH.
9. Apesar da participação de representante da indústria nessa Câmara, que por várias vezes chamou a atenção para o posicionamento do setor, foi aprovada na CTCOST, com posterior aprovação na CTIL, uma terceira versão que repete os mesmos equívocos da primeira. A saber:
 - a. equívocos processuais, os mesmos que anteriormente levaram à recusa da análise da proposta pelo CNRH, por tratar de tema afeto à CTPNRH, sem que a mesma tivesse sido ouvida (de novo);
 - b. equívocos de abordagem legal, fartamente apontados na NT mencionada, que remetemos anexa novamente;
 - c. equívocos técnicos, também apresentados na mencionada NT;

10. Em que pese todas essas considerações, a matéria foi posta a votação na Reunião do CNRH, no dia 28 de outubro, sem que esse Conselho tomasse conhecimento formal do posicionamento da CTPNRH e sem que esta Câmara formalizasse manifestação sobre a nova proposta apresentada, mesmo considerando que novamente trata de tema de sua competência.

Isto posto, considerando que as Câmaras Técnicas são assessoras ao CNRH, e portanto devem dar suporte técnico ao Conselho mesmo que por meio de várias opções; que o CNRH solicitou o apoio à CTPNRH para essa matéria; que a CTPNRH respondeu à demanda do CNRH, após intenso trabalho de um GT, e no qual vários segmentos participaram e concordaram com seu conteúdo, inclusive a Indústria; e considerando o compromisso assumido pela Secretaria Executiva diante da Plenária do CNRH, em sua 20ª reunião ordinária, não podemos deixar de manifestar e formalizar nosso total desacordo com o encaminhamento dado até o momento à questão.

De modo que aproveitamos para solicitar, de maneira formal e justificada, os esclarecimentos quanto à decisão da Secretaria Executiva para a condução da matéria, com o objetivo exclusivo de construirmos de forma harmoniosa os princípios que devem reger a relação entre Câmaras Técnicas e esse Conselho, no momento em que se encontra em discussão a revisão de seu Regimento Interno.

Questões Legais

O segmento da indústria por várias vezes foi ator ativo no que se refere às propostas postas para esse Conselho sobre regulamentação de procedimentos de integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de outros temas que com essa se relaciona, especialmente aqueles devidamente mencionados

na Lei n.º 9.433/97. Nossa atuação se reveste da preocupação com as competências legais estabelecidas para o SINGREH. Assim, queremos deixar claro que consideramos positiva toda ação integradora, mas negativa qualquer ação que, em nome dessa integração, torna ainda mais confuso o arcabouço legal da matéria, proporcionando uma insegurança jurídica para as nossas atividades.

É preciso esclarecer que a indústria brasileira é vítima da insegurança jurídica que embala várias questões afetas à gestão ambiental, a exemplo, competência dos entes federados para o licenciamento ambiental, e como tal está em permanente vigilância. Assim, atua para que o afã em resolver problemas de uma determinada agenda pública, legítimos e pertinentes, por falta de atuação e inadimplência do órgão competente, seja resolvido por quem não tem competência para fazê-lo, no caso o SINGREH. Fundamentamos, portanto, nossas decisões, como o pedido de vistas, no princípio da legalidade, do estado de direito, como única forma de garantirmos justiça e equidade.

De modo que entendemos que a integração entre o SINGREH e outro sistema só poderá se dar na forma correta se proporcionar uma aplicação complementar, articulada e integrada dos instrumentos de gestão de ambos. Nesse contexto, mencionamos o sucesso dos trabalhos desenvolvidos pelas Câmaras, com efetiva participação da Indústria, que resultou na Resolução nº 65, de 7 de dezembro de 2006, a qual 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 e as regras para uma aplicação de forma integrada.

Assim, a proposta apresentada, ao contrário, aponta, de forma unilateral, como um dos instrumentos da gestão de recursos hídricos (plano) deve ser implementado, desconhecendo por completo que essa implementação proposta deve ter uma relação com os instrumentos existentes para a gestão costeira, e não meramente incorporá-los, conforme art. 1º da proposta apresentada. A forma selecionada, portanto, não complementa - ato de integrar -, mas simplesmente aponta caminhos para que um dos instrumentos da gestão de recursos hídricos considere a existência de uma área costeira, sem, entretanto, ter a menor preocupação de que esses caminhos venham a ser considerados, integrados, harmonizados e assimilados pelos instrumentos da gestão costeira, também existentes e legais. A título de exemplo, pergunta-se qual deve ser a relação entre Planos de Recursos Hídricos, em seus diversos níveis, com o:

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

Ademais, a base legal que aborda os sistemas estuarinos e zona costeira no País é complexa. Assim, a formulação de uma resolução que estabelece inclusive a necessidade de se definir (art.2º, alínea a), por meio de um instrumento do SINGREH, o espaço geográfico voltado para a gestão integrada dos recursos hídricos com a gestão costeira, deve considerar todo o arcabouço legal vigente.

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

- a. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM);
- b. Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL);
- c. Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo (OPRC 90);
- d. Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC-69);
- e. Lei n.º 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;
- f. Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;
- g. Lei n.º 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;
- h. Lei n.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Segurança do Tráfego Aquaviário em Águas sob Jurisdição Nacional (LESTA);
- i. Lei n.º 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;
- j. Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000 – "Lei do Óleo";
- k. Decreto n.º 1.265, de 11 de outubro de 1994, que aprova a Política Marítima Nacional;
- l. Decreto n.º 2.596, de 18 de maio de 1998, que regulamenta a Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional;
- m. Decreto n.º 3.939, de 26 de setembro de 2001, que dispõe sobre a CIRM;

- n. Decreto n.º 5.300, de 7 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima;
- o. Decreto n.º 5.382, de 3 de março de 2005, que aprova o VI Plano Setorial para os Recursos do Mar;
- p. Resolução n.º 004/97/CIRM, de 3 de dezembro de 1997, que aprova o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REEMPLAC);
- q. Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente;
- r. Resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários ("ANTAQ");
- s. Resoluções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP"); e
- t. Portaria no 0001A, de 15 de março de 1984, da CIRM, que cria a Subcomissão para o PSRM.

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

Relevante destacar, ainda, a existência de um Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), 1987, que já deflagrou ação piloto em sete

Estados: Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em todos estes estados existem normas específicas que definem o conjunto de atividades e procedimentos e que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma integrada e participativa, objetivando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, a preservação dos *habitats* específicos indispensáveis à conservação da fauna e flora, adequando as atividades humanas à capacidade de suporte dos ecossistemas.

Destaque também para a Política Marítima Nacional, como cita o Decreto nº 1.265/1994, cuja finalidade é orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País (consideradas como todas aquelas relacionadas com o mar, em geral, e com os rios, lagoas e lagos navegáveis), de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e das hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais.

Todo esse arcabouço legal mencionado estabelece as competências para atuação e definições que tratam a proposta de resolução em análise, especialmente as registradas no art.2º, para as quais o CNRH não tem competência para definição, assim como não cabe ao CNRH definir o que seja o ZEE. Importante registrar, ainda, que embora admissíveis sob o ponto de vista técnico, as definições de “zona crítica” e “zona dinâmica” constantes da proposta não guardam relação com as que se encontram nos diversos textos legais citados.

Por fim, é preciso mencionar que o tema tratado na proposta de resolução já está adequadamente encaminhado no âmbito do SINGREH, por meio da aprovação, no Plano Nacional de Recursos Hídricos, do desenvolvimento do Programa de Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro.

Questões de Mérito

1. Determinações sobre instrumentos de gestão só podem ocorrer no âmbito da respectiva Câmara Técnica competente. Assim, procedimentos relativos a Planos de Recursos Hídricos devem ser discutidos no âmbito da CTPNRH. Qualquer encaminhamento sobre esse tema, externo à Câmara, deve ser feito em forma de recomendação ou por meio de discussão conjunta de Câmaras.
2. Uma proposta que tem como objetivo a integração deve considerar critérios de via dupla, ou seja, mecanismos que claramente indicam a integração entre os instrumentos de gestão de recursos hídricos e os instrumentos de gestão costeira. Não só a menção, mas o como. Vide Resoluções semelhantes já mencionadas, especialmente 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.
3. Há a necessidade de se definir claramente a quais planos de recursos hídricos a proposta se refere (em que pese considerar que esse tema é mera recomendação da CTCOST, por ser de competência da CTPLAN).
 - d. ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, de caráter mais estratégico, que estabelece macrodiretrizes de âmbito nacional?
 - e. aos Planos Estaduais, que são planos estratégicos regionais, podendo conter algum nível operacional voltado para o estabelecimento das estratégias regionais definidas?
 - f. ou aos Planos de Bacias, ou Planos Diretores, de caráter mais operacional?

4. Em que pese o CNRH não ter competência para tratar das definições apresentadas, tais como zonas críticas, dinâmica e de influência, a CTCOST, ao propor que o CNRH o faça, além impor um ato ilegal, evidencia que a Câmara negligenciou a questão da escala, abrangência e dimensões que as diversas bacias hidrográficas podem assumir, e desconsiderou essa complexidade na definição das áreas.
5. Chama a atenção para várias imprecisões técnicas e jurídicas, com elevado grau de subjetividade. Ressalta-se, como exemplo, comando que estabelece que os Planos de Recursos Hídricos devam incluir no diagnóstico e prognóstico, avaliação da influência de reservatórios na retenção de sedimentos e na alteração do regime hídrico e seus impactos sobre a zona costeira.

Conclusões e Recomendações

O segmento usuário da indústria quer manifestar de forma clara sua real preocupação com as indefinições sobre as regulamentações ambientais e de gestão de recursos hídricos nas áreas limítrofes das zonas interiores e costeira. Acredita na necessidade de se definir mecanismo de integração e um limite para a atuação do SINGREH, do SISNAMA e dos organismos de gestão costeira, de acordo com suas devidas competências, por meio da aplicação de seus respectivos instrumentos de gestão, notadamente a outorga de direito de uso de recursos hídricos, o licenciamento ambiental e os instrumentos de planejamento, incluindo o regramento para o uso e ocupação do solo. Nada traz maior insegurança ao empreendedor do que o fato de não se ter normas claras que estabeleçam a atuação dos órgãos competentes e os comandos a serem obedecidos. Entretanto, não se pode aceitar que, pela ausência de um determinado ente público, ou pela inoperância de um Sistema, outro, sem o respaldo legal, atue em seu nome, refletindo um caos institucional que não

condiz com a importância da República Federativa do Brasil e que pode reverter contra o próprio setor empresarial.

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

Nesse sentido, o que a Lei nos impõe?

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

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

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

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

Isto posto, e com base na proposta de resolução elaborada pela CTPNRH, a indústria encaminha emendas à proposta original, considerando a emenda para o art. 3º encaminhada previamente aos conselheiros, conforme anexo.

Este é o nosso parecer.

Maria de Lourdes Pereira dos Santos – Conselheira Titular IBRAM

Patrícia Helena Gambogi Boson – Conselheira Titular FIEMG

Marco Antonio Caminha – Conselheiro Suplente FIESP