

CONAMA N° 344
PROCESSO DE REVISÃO
JUSTIFICATIVA elaborada por Frederico Bussinger
Diretor do Porto de São Sebastião/SP
[Minuta]

É sabido que a realização de dragagens em portos, lagos e rios brasileiros têm enfrentado dificuldades significativas no passado recente; dificuldades essas que abrangem tanto as obras para implantação ou aprofundamento das infra-estruturas, como aquelas de mera manutenção das condições de projeto e/ou navegabilidade.

Diversas são as causas, isolada ou conjuntamente, responsáveis pela composição deste preocupante quadro: A falta de planejamento ou projetos adequados, indisponibilidade de recursos (em volume necessário ou prazo pertinente), gerenciamento ineficaz e articulação institucional débil. Mas, em especial, o processo de licenciamento que se implantou, condição *sine qua non* que é para a execução das obras. Tal processo é:

- Normalmente demorado; quando cotejado com os prazos estrategicamente necessários.
- De conclusão imprevisível; tanto por não serem inequívocas as competências licenciadoras, como por envolver, em muitos casos, também outras instâncias no processo decisório, como o Ministério Público e a Justiça.
- Não leva adequadamente em consideração variáveis sociais e econômicas; tanto as micro-econômicas (custo dos serviços de execução) como macro-econômicas (impactos na economia regional e nacional decorrentes de sua demora ou, mesmo, não realização).
- Por não ser balizado em norma específica (e sim na interpretação sistemática de um conjunto delas) permite interpretações variadas, não raro controversas. Tais lacunas e conflitos interpretativos acabam por contribuir, também, para as três disfunções anteriores: Demora, imprevisibilidade de conclusão e não prática de avaliação integrada de impactos (ambientais, sociais e econômicos).

Há apenas uma norma específica nesse arcabouço normativo: A CONAMA n°344 (*"Norma de avaliação de material a ser dragado"*), ora em processo de revisão. A essa altura, após cinco anos de sua vigência e utilização em processos de licenciamento, de norte a sul do País, constata-se ter ela papel relevante nos mencionados gargalos e dificuldades mencionados:

- Ainda que não tenha se proposto a ser uma norma de licenciamento, assim ela vem sendo tratada por muitos dos atores de tais processos decisórios, particularmente por aqueles fora do sistema.
- Apesar de declaradamente apenas fornecer parâmetros balizadores, ela vem sendo utilizado como um calibre “*passa-não-passa*”. E, pior, de forma uniforme em todo o País, com realidades bastante distintas. Talvez por mesclar, ao longo de seu texto, de intercambiadamente, conceitos e enunciados de “*procedimentos mínimos*” com “*diretrizes gerais*” ou “*parâmetros balizadores*”.
- Limita-se à caracterização do sedimento no ambiente a ser dragado, ao invés focar o local de alijamento, ênfase da “*London Convention/72*” e dos documentos dela decorrentes.
- Não distingue licenciamento de dragagem marítima daquelas em rios e lagos; o que seria recomendável, p.ex., por envolverem equipamentos, métodos e, principalmente, esquemas de disposição bastante distintos.
- De igual forma, tampouco distingue dragagens para implantação e aprofundamento daquelas de manutenção; o que também seria recomendável.
- Sua estrutura não facilita sua utilização, nem pelos empreendedores nem pelos órgãos licenciadores. P.ex: Há a dificuldade para se interpretar, de forma integrada, todas as linhas de evidência que resultam da aplicação da resolução para uma tomada de decisão
- As Metodologias de coleta, preparação de amostras e análise não são iguais entre os estados: Há a necessidade de um nivelamento de conhecimento técnico sobre o assunto.
- Há dificuldades técnicas e logísticas para atendimento da resolução. P.ex: Muitos problemas com análises laboratoriais, poucos ensaios ecotoxicológicos padronizados disponíveis no mercado, poucos laboratórios capacitados; etc.

Em função dessas disfunções, é possível observar um paradoxo no País: Perdas sociais e econômicas, decorrentes do retardo ou da não realização de obras de dragagem, sem que, comprovadamente, benefícios ambientais estejam sendo obtidos.

Urge, então, rever-se e ajustar-se esses aspectos, inclusive produzindo uma NORMA DE LICENCIAMENTO E GERENCIAMENTO DE DRAGAGEM. Isso se mostra imprescindível, principalmente porque a dragagem deve ser vista como um processo, desde a remoção à disposição, incluindo o transporte. Alias, essa foi a titulação das dez versões produzidas pelo GT encarregado de elaborar a norma que acabou por resultar na CONAMA nº 344. OBS: a versão que acabou prevalecendo foi elaborada de última hora, antes da votação final.

A coordenação do GT informa que, por razões procedimentais, não há possibilidade de que o processo de revisão, ora iniciado, possa resultar em tal norma. Esse entendimento, no entanto, em se confirmando, não inviabiliza que se possa, ou se deva, empreender os ajustes específicos indicados. E, isso, antes mesmo ou independentemente:

- Da existência do “*Banco de Dados*”, previsto na própria norma, inquestionavelmente necessário.
- Do início do processo de elaboração da norma de licenciamento e gerenciamento de dragagem.

Finalmente, tal revisão é imprescindível, inclusive, para que se possa:

- Evoluir no processo de agregação tecnológica voltado para a gestão do material dragado. Nesse processo, seria desejável que se cuidasse de incorporar uma base de dados técnica e científica que lhe dê adequada sustentação e reduza o conteúdo de precaução, dando-lha a devida sustentação. Essa é, inclusive, uma recomendação da LC/72.
- Tratar adequadamente os instrumentos de gestão, expondo-os ao conhecimento do usuário da Resolução CONAMA. Também dos agentes de Estado, como o Ministério Público. Isso é essencial para que se evite o custo social da transação (trâmite), no conceito da “*teoria da regulação*”.