



**A ZONA COSTEIRA EM CRISE:
OPÇÕES DE GESTÃO INTEGRADA E
PARTICIPATIVA**

Marcus Polette

UNIVALI – CTTMar

Florianópolis – SC

2008

ZONA COSTEIRA BRASILEIRA

DECRETO FEDERAL 5.300/04

- ❖ **FAIXA TERRESTRE: LIMITES DOS MUNICÍPIOS COM INFLUÊNCIA DIRETA DOS FENÔMENOS OCORRENTES NA ZONA COSTEIRA**

- ❖ **FAIXA MARÍTIMA = MAR TERRITORIAL BRASILEIRO (12 MILHAS NÁUTICAS, A PARTIR DAS LINHAS DE BASE)**

LITORAL	ESTADOS COSTEIROS	ÁREA TOTAL	EXTENSÃO DA ZONA COSTEIRA	RELAÇÃO COM LITORAL BRASILEIRO
		km ²	km	%
AMAZÔNICO	AMAPÁ	142.359	598	8,1
	PARÁ	1.246.866	562	7,6
NORDESTINO	ALAGOAS	29.107	229	3,1
	BAHIA	566.979	932	12,7
	CEARÁ	145.694	573	7,8
	MARANHÃO	329.556	640	8,7
	PARAÍBA	53.958	117	1,6
	PERNAMBUCO	101.023	187	2,5
	PIAUI	251.273	66	0,9
	RIO GRANDE DO	53.167	399	5,4
	SERGIPE	21.863	163	2,2
SUDESTE	ESPÍRITO SANTO	45.733	392	5,3
	RIO DE JANEIRO	43.653	636	8,6
	SÃO PAULO	248.256	622	8,5
SUL	PARANÁ	199.324	98	1,3
	SANTA CATARINA	95.318	531	7,2
	RIO GRANDE DO SUL	280.674	622	8,5
BRASIL		8.511.965	7.367	100

ASPECTOS CLIMÁTICOS

❖ **CLIMA TROPICAL ATLÂNTICO EM TODA FAIXA LITORÂNEA**

❖ **CHUVAS ABUNDANTES**

- **SUPERAM 1.200 MM/ANO**
- **DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL**

TEMPERATURAS MÉDIAS ENTRE 18° E 26°

MAIORES VARIAÇÕES DE TEMPERATURA EM DIREÇÃO AO SUL

VEGETAÇÃO

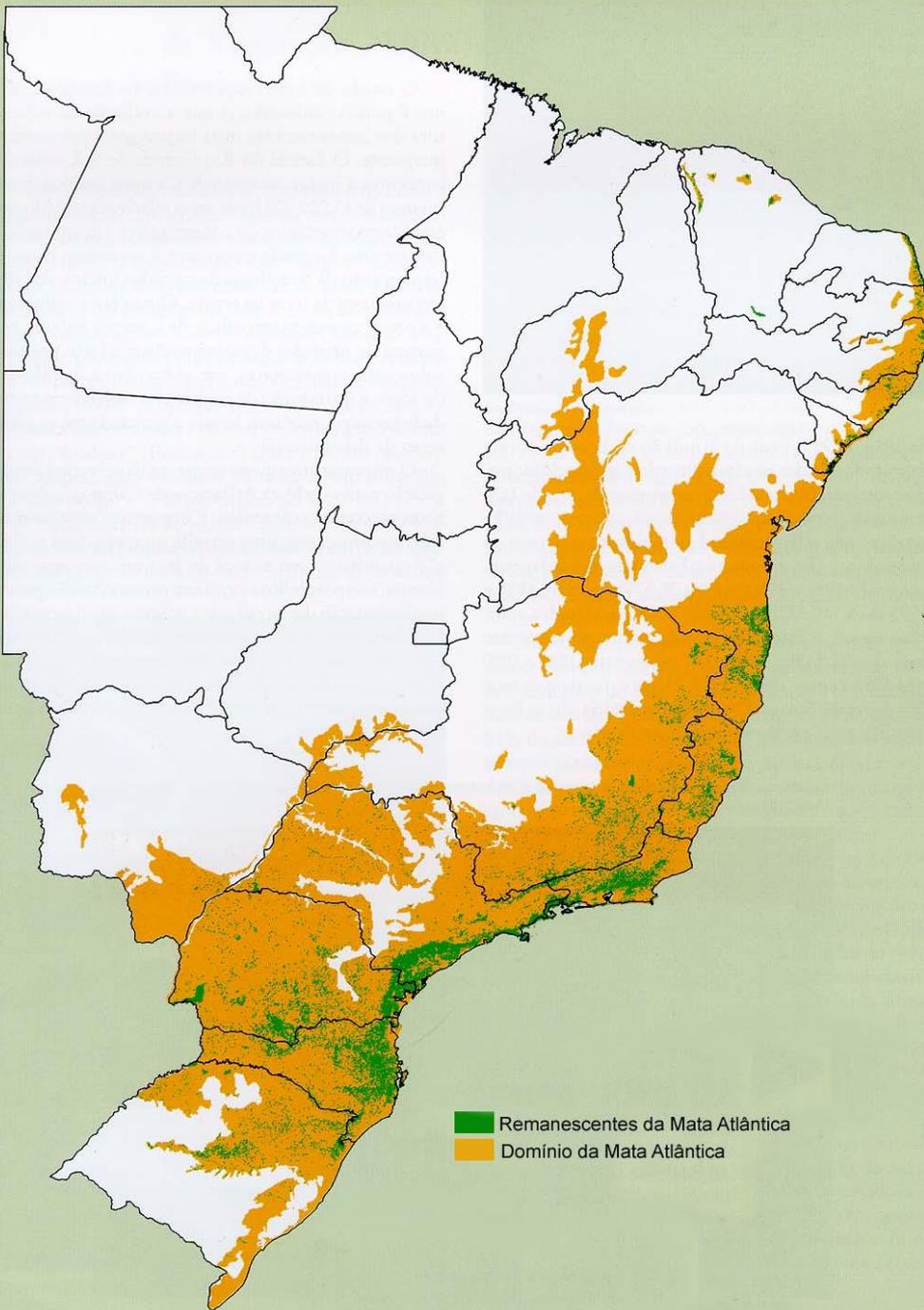
❖ **MATA ATLÂNTICA TROPICAL**

❖ **BASTANTE DEVASTADA DESDE O PERÍODO COLONIAL**

❖ **ORIGINALMENTE 1.300.000 KM²**

❖ **1985-1995: - 1.000.000 ha**

❖ **RESTAM APENAS 7% DA ÁREA ORIGINAL, ESPARSOS**

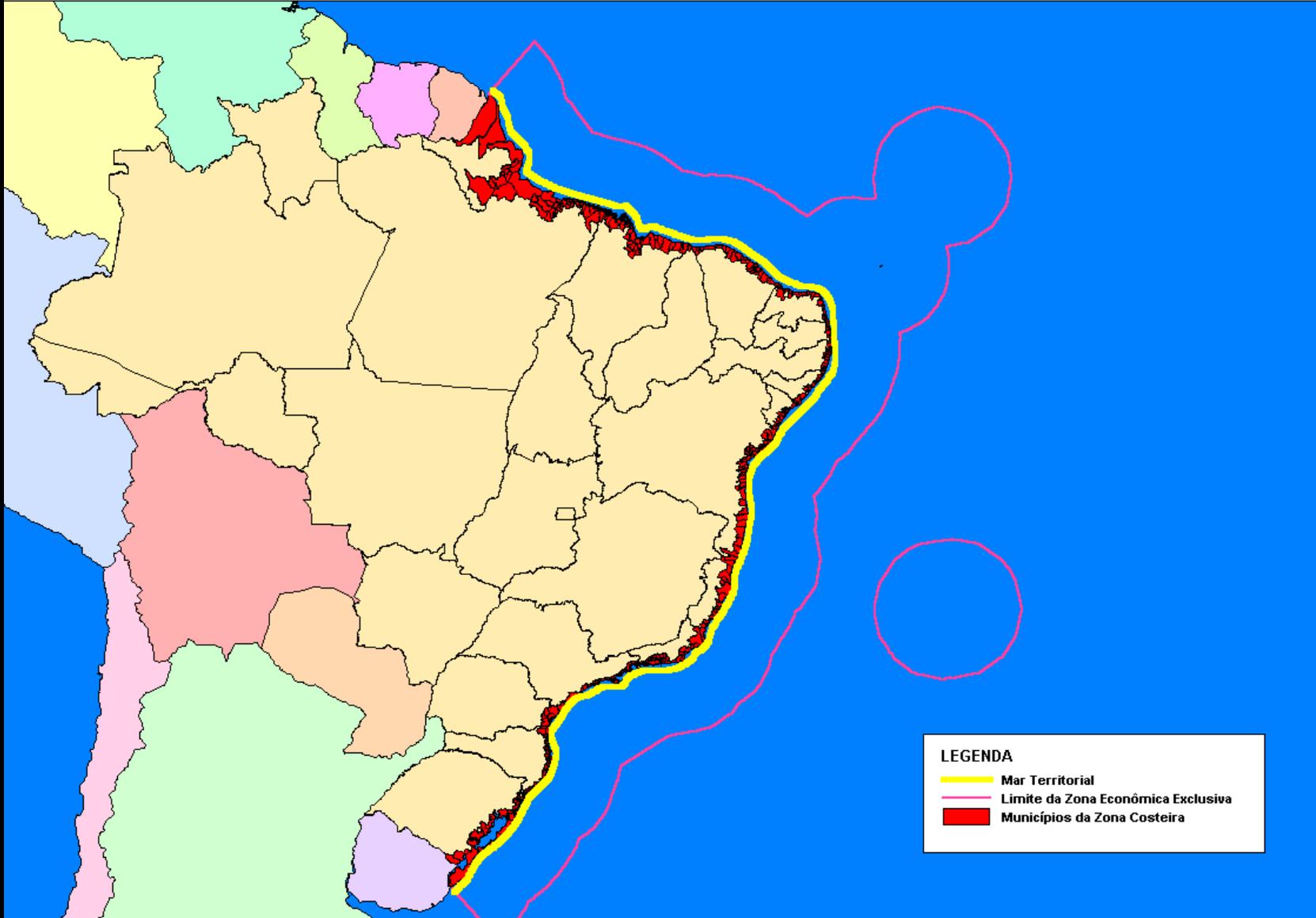




O LITORAL BRASILEIRO

Conjunto de ecossistemas com
aproximadamente 388.000 Km²

(MMA, 2007)



395 municípios costeiros

17 estados costeiros

O LITORAL BRASILEIRO



Salvador



Belém



Fortaleza

Recife



4 Metr p les com mais de 1 milhão de habitantes

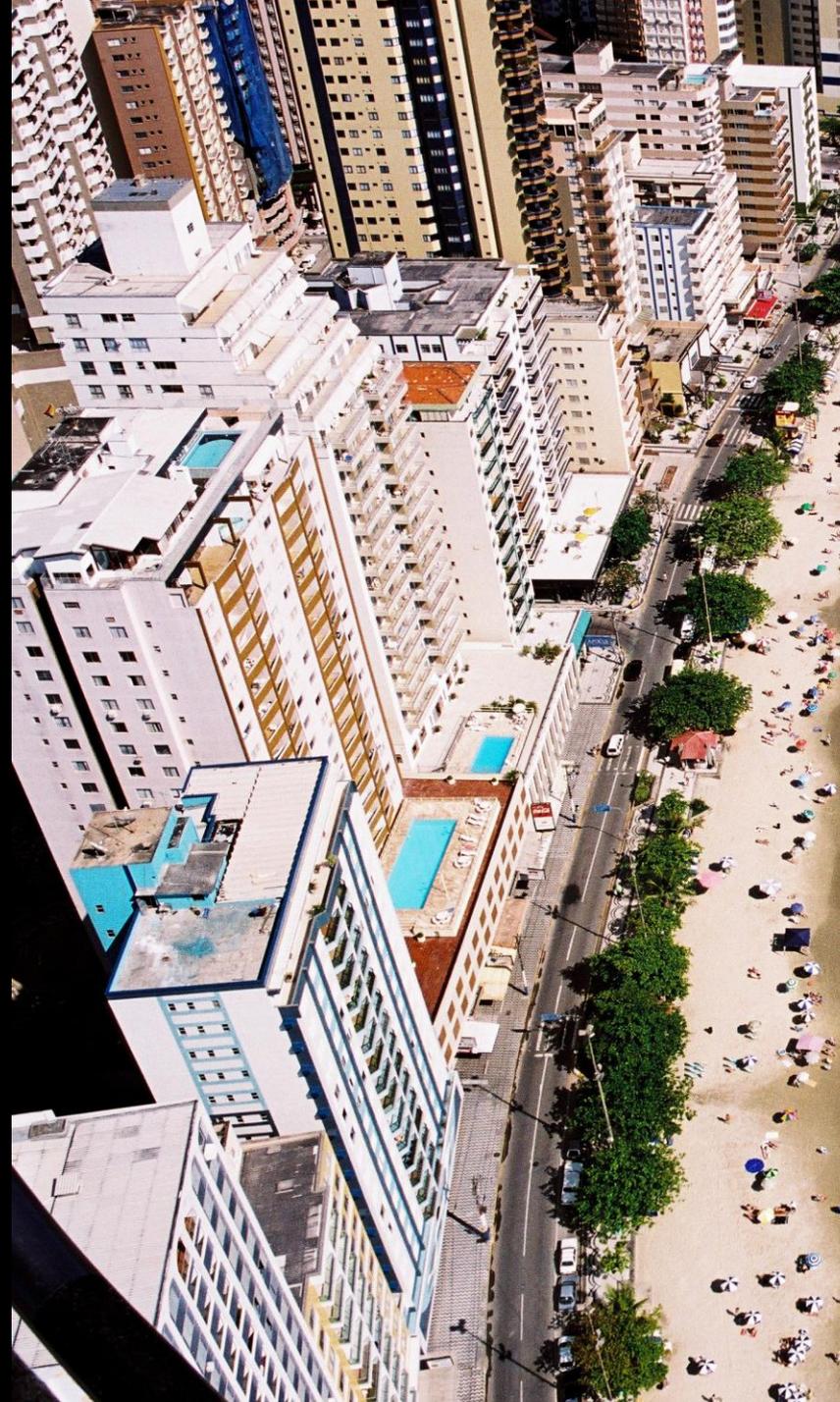


1 MEGACIDADE

Rio de Janeiro

O LITORAL É UM ESPAÇO ESTRATÉGICO

Cerca de 1/3 da população brasileira habita a beira-mar e quase metade reside a menos de 200 quilômetros da costa, onde também estão localizadas as mais importantes instalações industriais.





O LITORAL BRASILEIRO É UM PATRIMÔNIO DO POVO BRASILEIRO

O litoral brasileiro é um patrimônio natural, cultural, econômico e social de alta relevância em nível mundial, mas nos últimos anos a ocupação desordenada devido à predominância do sistema de apropriação privada em áreas de uso comum levou este espaço a um intenso processo de uso gerando desta forma inúmeros problemas e conflitos.

CAUSAS PROVÁVEIS DOS PROBLEMAS

POLÍTICA:

- Predomínio de oligarquias na condução das políticas públicas locais;
- Cargos comissionados predominam nas tomadas de decisões que exigem visão de longo prazo;
- Políticas partidárias incoerentes e sem fundamentos ideológicos consistentes com as políticas ambientais existentes;
- Políticos locais impedem a implementação de leis devido a interesses setoriais; e
- Clientelismo, etc.

ECONÔMICA

A zona costeira constitui-se de uma das áreas mais valorizadas do território brasileiro e com inúmeros interesses de uso e ocupação.



INSTITUCIONAL

- Falta de integração inter e intra-institucional vertical e horizontal em todos os níveis;
- Consultorias direcionadas;
- Sociedade civil organizada está distanciada das relações de poder entre os governos e a iniciativa privada;
- A organização interna das ONGs é débil e não possui visão de longo prazo.
- Empoderamento de comunidades dirigidas por oportunistas que visam a projeção pessoal e não a coletiva.



ECOLÓGICA

**Falta de entendimento da
estrutura e funcionamento
dos ecossistemas costeiros,
bem como do entendimento
da resiliência
destes**



ADMINISTRATIVAS

- **Falta de infra-estrutura física nas instituições;**
- **Falta de recursos humanos;**
- **Falta de fiscalização rígida dos órgãos competentes;**
- **Licenciamentos inconsistentes;**
- **Planos diretores antigos e que não levam em consideração o pleno processo de participação social;**
- **Políticas públicas incidentes na zona costeira não são integradas e não possuem visão de longo prazo.**

**QUAIS SÃO AS OPÇÕES DE
GESTÃO INTEGRADA
E
PARTICIPATIVA?**

POR QUE BUSCAR OPÇÕES?

AFINAL

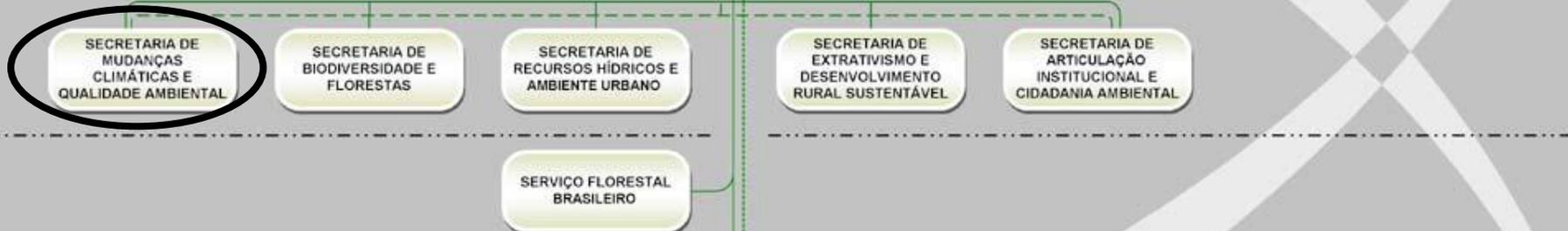
...O ATUAL MODELO NÃO FUNCIONA?

MAS.....COMO FUNCIONA O ATUAL MODELO?

MINISTRO DE ESTADO

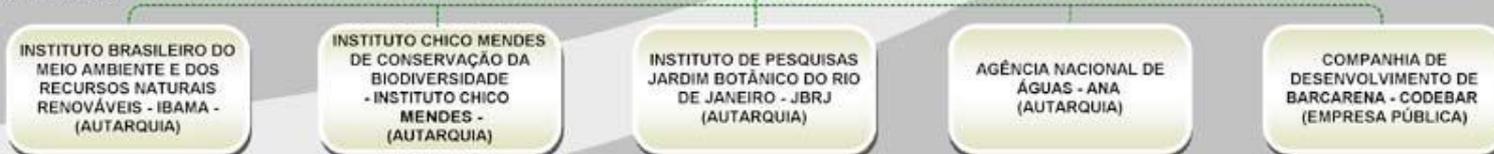
ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E
MEDIATA AO MINISTRO DE ESTADO

ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES

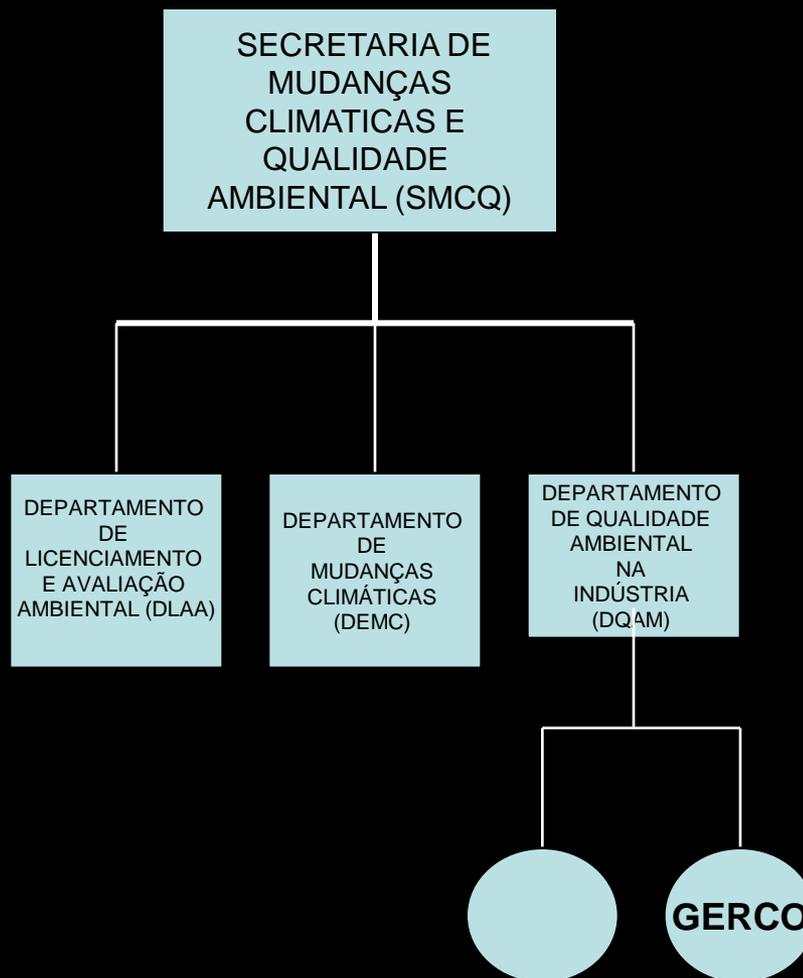


ÓRGÃOS COLEGIADOS

ENTIDADES VINCULADAS



LEGENDA: — SUBORDINAÇÃO — SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO — VINCULAÇÃO



Coordenador:
Ademilson Zamboni

Técnicos:
Álvaro Roberto Tavares
Cláudia Alves de Magalhães
Ivan de Queiroz Campelo Listo
João Luis Nicolodi
Letícia Reis de Carvalho
Lorenza Albereci da Silva
Márcia Regina Lima de Oliveira

Estagiária:
Fernanda Oliveira Alves de Souza
Secretária:
Camila Barbosa Farias

A gestão da zona costeira

Objetivo

Planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira, garantindo a utilização sustentável, por meio de medidas de controle, proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais e dos ecossistemas.

Marcos importantes para gerenciamento costeiro no Brasil

1988 - Lei Nº 7.661, instituiu o **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)**.

Tem como finalidade primordial, o estabelecimento de normas gerais para a gestão ambiental da Zona Costeira, lançando bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais.

1997 – Elaboração do **PNGC II**.

1997 – Elaboração do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira – PAF no âmbito do **GI-GERCO**

O PAF é o referencial de atuação da União na zona costeira, sintetizando as concepções e responsabilidades federais para o seu planejamento e a sua gestão.

2004 – Publicação do **Decreto 5.300** que regulamentou a lei 7.661

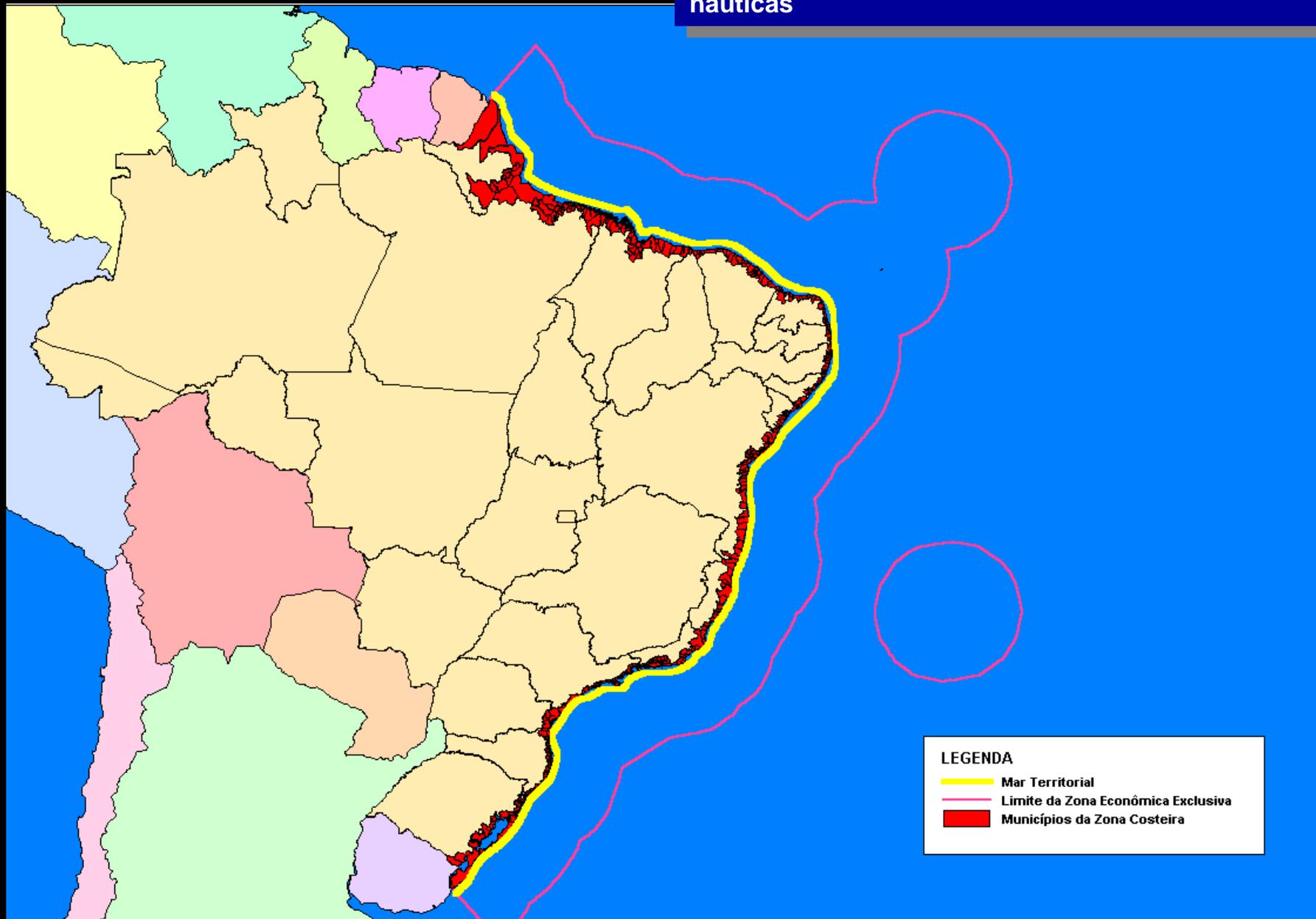
2005 – Revisão do **Plano de Ação Federal – PAF**

Análise a atualização das linhas de ação e programas do PAF.

Área de abrangência

Mar territorial: 12 milhas náuticas

Limite da Zona Exclusiva Econômica: 200 milhas náuticas



Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC

■ Supervisão

Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM

■ Coordenação:

MMA / SMCQA / PGT / GERCOM

■ Articulação e apoio no âmbito federal:

Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro GI-GERCO

■ Articulação e apoio no âmbito estadual e municipal:

Colegiados Costeiros

■ Execução:

MMA e GERCOs Estaduais

Princípios do PNGC

Dentre os 12 princípios estabelecidos no PNGC, destacam-se:

A não fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros;

A consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividades sócio-econômicas e culturais características da Zona Costeira;

A consideração dos limites políticos municipais visando a operacionalidade das articulações necessárias à gestão;

A preservação, conservação e controle dos ecossistemas costeiros, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;

A aplicação do *Princípio de Precaução* tal como definido na Agenda 21;

O comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais.

Os instrumentos de gestão costeira

- **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC**
- **Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC**
- **Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC**
- **Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCOM**
- **Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA-ZC**
- **Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC**
- **Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro – ZEEC**
- **Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF**
- **Macrodiagnóstico da Zona Costeira**

APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO

INSTRUMENTOS / RESULTADOS



- ZONEAMENTOS/DIAGNÓSTICOS
- GESTÃO e MONITORAMENTO
- SISTEMA DE INFORMAÇÕES
- PROJETO ORLA

Articulação política e institucional na Esfera Federal para a condução do PNGC

■ Objetivo:

Criado no âmbito do PNGCII para promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira, a partir da aprovação de planos de ação federal.

■ Composição:



Linha de Ação 1: Ordenamento Ambiental Territorial

Projetos

Gestão integrada da orla
marítima –
Projeto ORLA

Instrumentalização dos três níveis de governo para o ordenamento ambiental territorial.

1. Promover a elaboração de **diretrizes de uso e ocupação** a partir de informações e produtos de interesse na mediação de conflitos, redução de impactos e construção de cenários para obtenção de alternativas de sustentabilidade;
2. Estabelecer mecanismos para aplicação articulada dos instrumentos de planejamento na gestão da Zona Costeira e de **recursos hídricos** (planos de bacia, outorga, sistema de informação, fiscalização);
3. Incrementar os **instrumentos de informações** disponíveis, entre as três esferas de governo, na forma de um sistema integrado para tomada de decisão.

Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF

■ Linha de Ação 2: Conservação e Proteção do Patrimônio Natural e Cultural

■ Projeto

Gestão de áreas para proteção ambiental da Zona Costeira e Marinha

- 1. Elaborar avaliação ambiental das áreas prioritárias sob pressão antrópica de acordo com o artigo 18 do Decreto 3725/2001.**

Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF

Linha de Ação 3: Controle e Monitoramento

Projetos

Agenda ambiental portuária



Sistema Nacional de Monitoramento da Zona Costeira



Fiscalização ambiental integrada

Ações da SQA na gestão costeira

Projeto ORLA

Resultados

- 57 Planos de Intervenção da Orla
- Capacitação de 510 gestores da sociedade civil organizada, entidades federais e estaduais;
- Previsão de aportes de recursos pelo MMA, no PPA (2005-2007), da ordem de **R\$ 1.778.192,00**



Resultados obtidos:

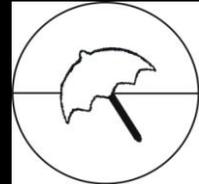
O REVIZEE caracteriza-se como o mais completo levantamento dos recursos pesqueiros brasileiros, garantindo a sistematização e a divulgação das informações necessárias para o reordenamento das pescarias nacionais e para o cumprimento das metas assumidas frente à comunidade internacional.

Publicação e distribuição de 10 livros com os resultados técnico-científicos do REVIZEE.

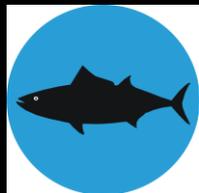




■ Subsidio ao Plano Nacional de Contingência (PNC), como resposta a eventuais incidentes de poluição por óleo;



■ Auxilio ao Planejamento Ambiental da zona costeira e marinha;



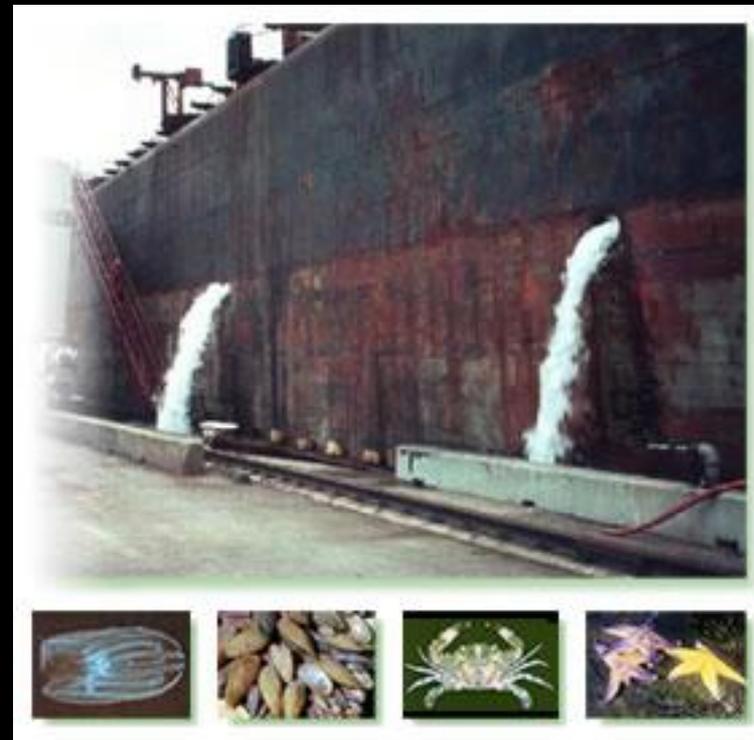
■ Resultados

- Atlas das Bacias Marítimas Ceará – Potiguar – Publicada em dezembro de 2004
- Atlas das Bacias Marítimas de Sergipe-Alagoas e Pernambuco-Paraíba - iniciado em março de 2005;
- Atlas da Bacia Marítima de Santos - iniciado em junho de 2005;
- Atlas das Bacias Marítimas do Sul da Bahia - início previsto para agosto/setembro de 2005



Agenda Ambiental Portuária

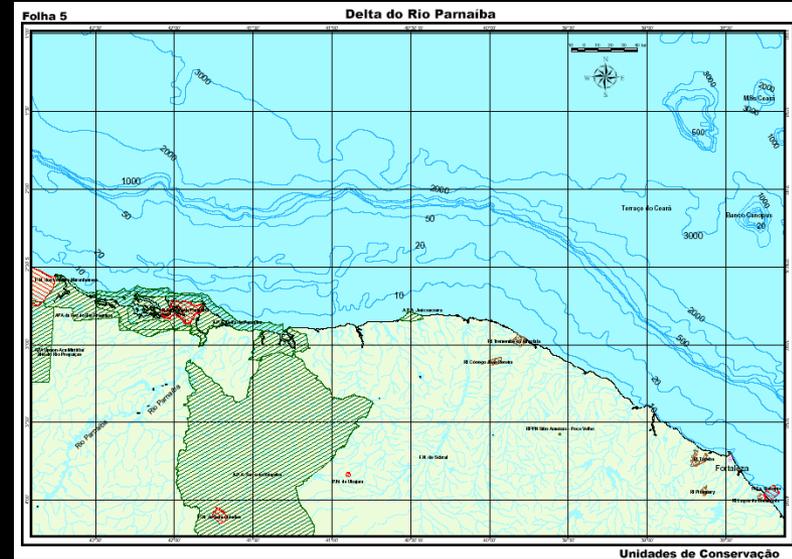
- Inserção da variável ambiental na atividade portuária
- Elaboração de cursos de capacitação para elaboração de Agendas Ambientais Portuárias locais. (parceria MMA/FURG/Programa *Train Sea Coast*).
- Adoção pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente da Resolução 344/2004 sobre material dragado;
- Gestão de água de lastro



Macrodiagnóstico da Zona Costeira

Consiste em uma sistematização de Informações sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da Zona Costeira;

Encontra-se em fase final de atualização, uma vez que sua primeira edição data de 1996.



Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho - SIGERCOM

■ Características:

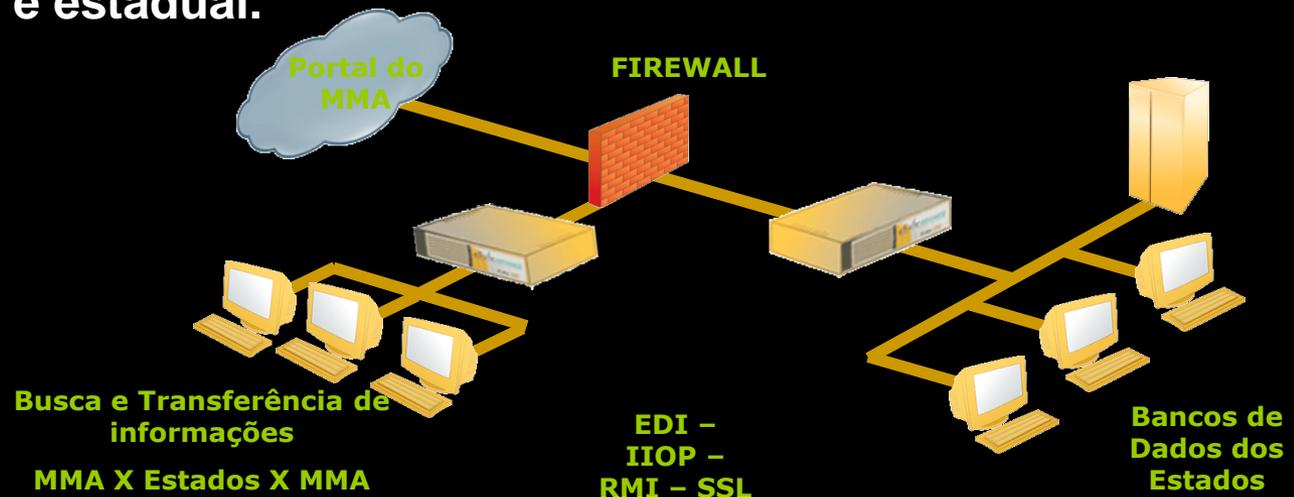
■ Base descentralizada, com acesso via *Web*;

■ Integrado ao Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente – SINIMA

■ Adaptação Multiplataforma

■ Resultados:

Lançamento do protótipo em outubro de 2005, integrando as bases de dados federal e estadual.



Evolução do tema

- 2001: I Workshop Nacional para Integração das Águas Interiores e Costeiras (Vitória-ES)**
- 2004: Discussão das questões relativas a outorga de direito de uso dos recursos hídricos na Zona Costeira, envolvendo MMA/SQA, ANA, IBAMA, SPU, SEAP, órgãos estaduais de meio ambiente;**
 - Demanda para retomada do tema pelo Fórum Nacional dos Comitês de Bacia**
 - Proposta de criação de Câmara Técnica no Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH.**
- 2005: Aprovação da Câmara Técnica de “Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas, Sistemas Estuarinos e Zona Costeira” no CNRH.**

No entanto, face à constatação do processo de degradação acelerada, implacável e talvez "consentida" da zona costeira em nosso país, passa a ser fundamental avaliar a maneira pela qual o problema tem sido caracterizado e enfrentado desde a CNUMAD 92, identificando assim contradições e sugerir modificações na dinâmica do atual sistema de gestão.



**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA
DE GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL:
BASES PARA DISCUSSÃO PARA
A CRIAÇÃO DO OBSERVATÓRIO DO LITORAL
DE SANTA CATARINA**

**Marcus Polette
Paulo H. Freire Vieira**

**Apoio:
CNPq
ECOCOSTAS
AVINA**



Marcus Polette

Para compreender melhor os principais entraves – políticos, econômicos, administrativos, técnicos, legais e sócio culturais – ao processo de implementação do PNGC e subsidiar o debate sobre os espaços de manobra existentes para a superação dos mesmos, foi conduzida uma pesquisa de avaliação desta política pública mediante uma parceria:

Laboratório de Gerenciamento Costeiro Integrado da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI,

Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente - NMD e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC



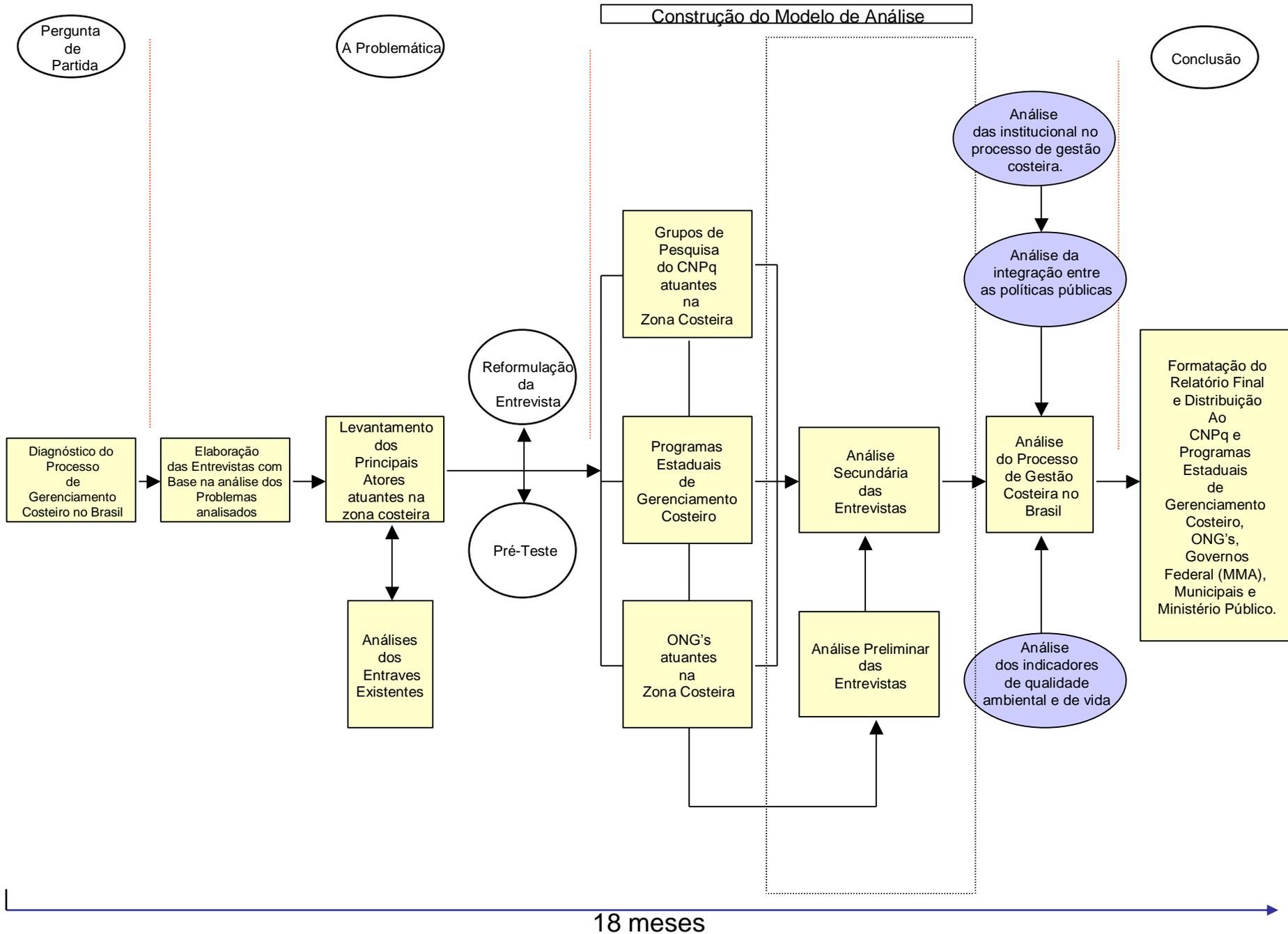


Para isso foi realizado um levantamento:

10 Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro N: (AP, PA); NE: (PI, MA, PE); SE: (ES, RJ, SP) e S: (PR, SC)

78 pesquisadores que atuam na área de gestão em 16 estados costeiros; e

36 Organizações-Não-Governamentais que atuam diretamente em dez estados costeiros



Análise dos Instrumentos de Gerenciamento Costeiro pelos Programas Estaduais:

A lei de gerenciamento costeiro não tem sido um instrumento legal eficiente para mudar o uso e ocupação do solo devido aos seguintes fatores:

- Falta de vontade política;**
- Desarticulação intra e interinstitucional;**
- Sistema frágil de articulação entre o executivo e judiciário;**
- Forte pressão imobiliária no litoral brasileiro;**
- Falta de articulação das políticas estaduais de uso e ocupação do solo junto aos municípios;**
- Centralização da gestão nas esferas federal, estadual e municipal; e**
- Falta de infra-estrutura e de recursos humanos.**



Parcerias entre os Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro, as Universidades, e as ONGs Costeiras

A pesquisa revela o distanciamento entre as ONGs e os Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro.

As reclamações a respeito da falta de apoio, entretanto, foram contundentes e direcionadas principalmente à falta de equipes e de continuidade das ações dos respectivos programas estaduais.

As evidências apontam para uma condição de subutilização do potencial técnico-científico instalado na academia brasileira.

Alguns pesquisadores relataram que possuem interesse em efetivar parcerias com os Gercos estaduais, mas não estão sendo procurados devido à excessiva centralização das ações no órgão governamental



Análise do Modelo Econômico Adotado pelos Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro

Infelizmente não foi verificada por parte dos Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro a utilização de instrumentos e/ou modelos econômicos, sendo este um dos grandes desafios para os programas estaduais visto que a zona costeira é uma área de interação setorial.





Análise do Papel da Coordenação Nacional de Gerenciamento Costeiro em Relação aos Programas Estaduais

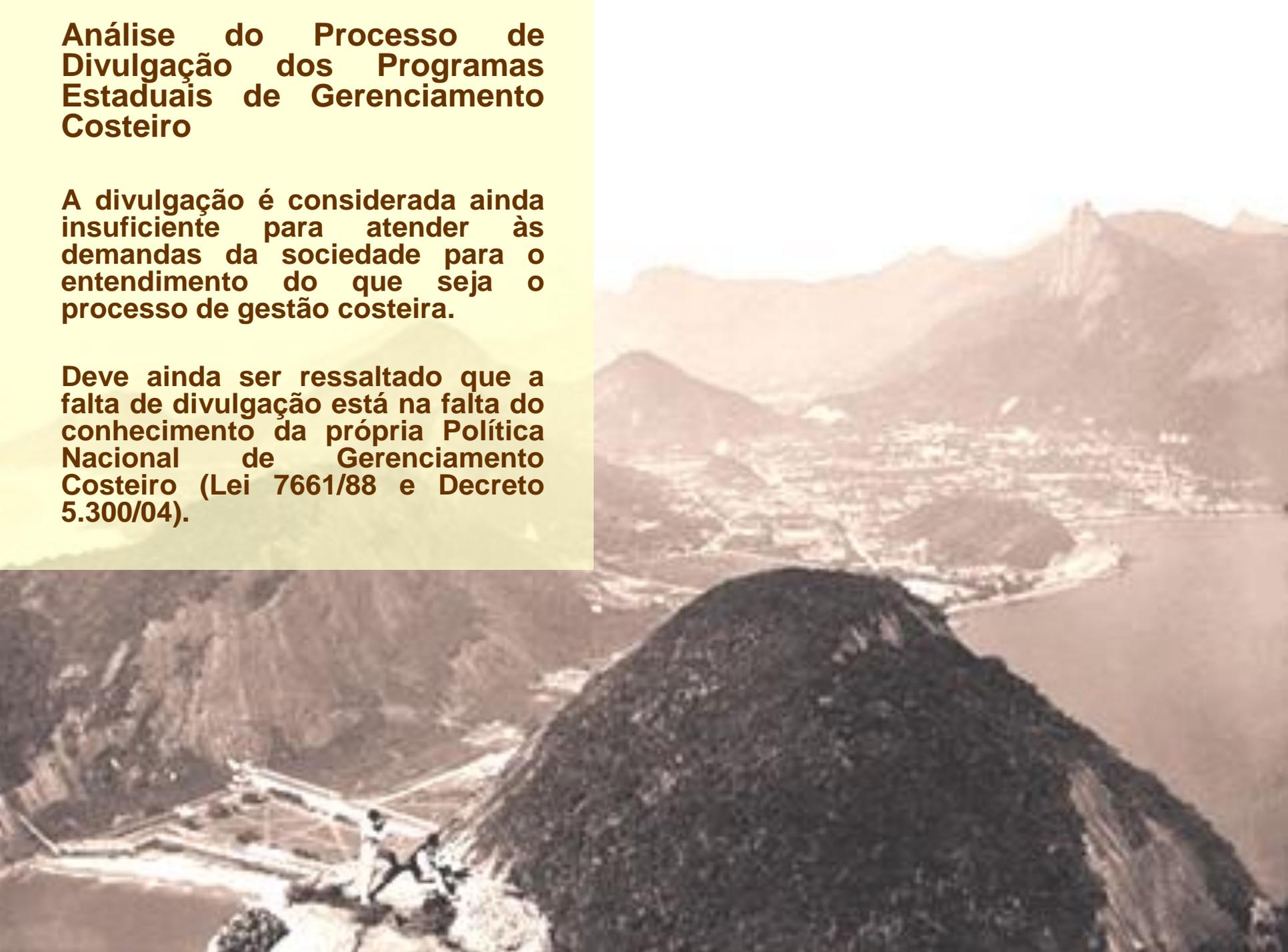
As coordenações estaduais de gerenciamento costeiro concordam que o governo federal tem sido incipiente para responder às principais tomadas de decisões no que tange as políticas de alto de impacto sobre a zona costeira fato este comprovado pelo depoimento de uma coordenação estadual de gerenciamento costeiro:

“Há um completo abandono por parte da Comissão Nacional no que refere ao apoio técnico e financeiro ao programa estadual. O fato do estabelecimento de critérios para definição de níveis de execução do GERCO nos estados deixa este em condições isoladas para poder executar os propósitos do programa de gestão costeira”.

Análise do Processo de Divulgação dos Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro

A divulgação é considerada ainda insuficiente para atender às demandas da sociedade para o entendimento do que seja o processo de gestão costeira.

Deve ainda ser ressaltado que a falta de divulgação está na falta do conhecimento da própria Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7661/88 e Decreto 5.300/04).



A Formação de Redes de Gerenciamento Costeiro

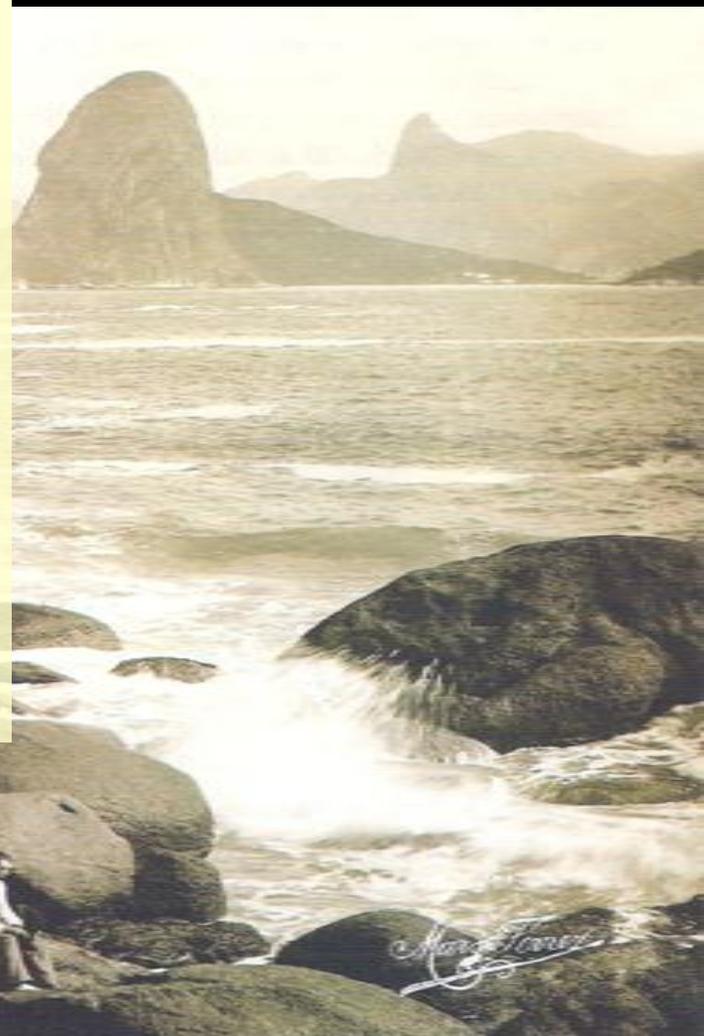
Foi solicitada a opinião dos pesquisadores a respeito da idéia de formação de uma rede de gerenciamento costeiro e a maioria (82%) acredita que esta pode ser uma forma adequada para fomentar a implementação da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro.



Setores Prejudicados e Setores Beneficiados com a Lentidão da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro

As comunidades costeiras (e.g. pescadores, ribeirinhos) e a atividade turística são apontadas como as maiores prejudicadas, seguidas da atividade pesqueira, especialmente a pesca artesanal.

Para os pesquisadores, os maiores prejudicados são os diversos setores socioeconômicos presentes na zona costeira, o meio ambiente e a sociedade como um todo.





São os setores beneficiados com a lentidão do processo segundo a percepção dos coordenadores dos Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro:

- Imobiliário (SC, SP, RJ, CE, PI, PA),

- Aqüicultura,

- Extrativismo mineral,

- Pesca industrial (AP),

- Atividades portuárias (SC);

- Agricultura (SC); e

-Pecuária extensiva tais como a criação de búfalos no AP.

Os Avanços do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro:

Os avanços técnicos conquistados até o momento.

O conhecimento ecossistêmico.

Algumas ONGs apontaram os *avanços socioambientais* como um dos pontos positivos do Programa, embora tenham apresentado poucas evidências concretas. As considerações a esse respeito foram, de uma maneira geral, evasivas, se restringindo a apontar avanços de caráter mais genérico, como “maior preservação ambiental” ou “proteção da biodiversidade”.





As Limitações no Cumprimento dos Objetivos e Metas dos Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro:

- Caráter excessivamente centralizador das ações e das tomadas de decisão,**
- Falta de clareza na definição das competências e atribuições dos órgãos governamentais envolvidos,**
- Falta de continuidade dos Programas.**

As Possibilidades Futuras

Mudanças e Melhorias no Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro

As opiniões convergem para quatro eixos principais:

- (i) fomentar e apoiar a participação efetiva da sociedade através de mecanismos de empoderamento e de gestão compartilhada;**
- (i) promover e incentivar articulações entre a sociedade, o Estado e o terceiro setor;**
- (i) promover a articulação entre os órgãos governamentais que atuam na zona costeira através, por exemplo, de parcerias; e**
- (i) integrar as políticas públicas concernentes à zona costeira.**

CONSIDERAÇÕES:

Considerando o modelo de desenvolvimento preconizado para o litoral brasileiro:

este é incipiente em todos os níveis, pois a zona costeira brasileira está em um avançado processo de degradação ambiental advindo principalmente das atividades setoriais predominantes que ali atuam, especialmente as relacionadas com o setor petrolífero, portuário, turístico, pesca industrial, aquicultura e a construção civil, entre outros. A lógica destes setores econômicos ainda está centrada na exploração irracional dos recursos naturais, bem como no lucro a curto prazo, sendo que políticas públicas vigentes são pouco integradas entre si e têm sido incapazes de mudar o *status quo* devido as falhas institucionais vigentes.

Considerando o enfoque do ecodesenvolvimento:

o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro está baseado em um rígido modelo centrado em instrumentos técnicos e normativos que impediram a um modelo alternativo de gestão integrada com a participação efetiva da sociedade costeira. Apesar destes instrumentos serem dependentes entre si e terem evoluído ao longo dos últimos 20 anos estes ainda se mostram ineficazes, ineficientes e pouco efetivos, pois não existe infra-estrutura instalada e recursos humanos suficientes para implementá-los na prática.



Considerando a governança costeira:

O conjunto de mecanismos e procedimentos oficiais e não-oficiais existentes não tem sido suficiente para que a sociedade possa realmente tomar e executar suas decisões, por meio de uma ação ou pelo efeito de governar de forma integrada e participativa.

Considerando o modelo de gerenciamento adotado pelo governo brasileiro:

Os resultados até aqui apresentados estão contribuindo com a elucidação das várias dimensões de uma verdadeira crise institucional na gestão costeira do Brasil, que vem se mostrando incapaz de conter os acelerados processos de degradação do patrimônio natural e sociocultural contido nesta porção do território nacional.



Agradecimentos:

Paulo H. Freire Vieira (UFSC)
Dr. Emilio Ochoa (ECOCOSTAS)
Dra. Claudia Regina Santos (Ministério das Cidades)
Ac. Oceanografia Luis H. Marton Silva (UNIVALI)
Oc. Gabriel Nunesmaia Rebouças (CEM)
Oc. Carla Rebouças (UFSC)